

NAŠA ZAROBLJENA MISTA

Istraživački izvještaj studija
kvalitete lokalnog javnog
upravljanja u Hrvatskoj

Naša zarobljena mista

**Istraživački izvještaj studija kvalitete lokalnog javnog
upravljanja u Hrvatskoj**

Dražen Hoffmann

Nives Miošić-Lisjak

Duje Prkut

Paul Stubbs

Berto Šalaj

Dragan Zelić

Siniša Zrinščak

Zagreb, veljača 2017.

Izdavač: GONG

Za izdavača: Jelena Berković

Recenzenti:

dr.sc. Tea Škokić, Institut za etnologiju i folkloristiku, Zagreb

dr.sc. Eric Gordy, School of Slavonic and East European Studies,
University College London

Autor fotografije: Jadran Boban

ISBN: 978-953-7960-06-3

Sadržaj

0. Sažetak	5
1. Uvod	9
2. O glavnim konceptima u istraživanju	12
2.1 Lokalna država	13
2.2 Zarobljavanje	14
2.3 Neformalne prakse	15
2.4 Mreže moći	16
3. Metodologija	18
4. Zarobljavanje lokalne države u hrvatskoj praksi - studije slučaja	25
4.1 Elementi institucionalno-pravnog okvira	26
Istarska županija	28
1. Politički kontekst Istarske županije	29
2. Formalni mehanizmi zarobljavanja lokalne države u Istarskoj županiji	32
3. Neformalni mehanizmi zarobljavanja lokalne države u Istarskoj županiji	38
4. Osiguravanje potpore birača u Istarskoj županiji	41
5. Faktori opstojnosti vlasti IDS-a u Istarskoj županiji	44
Grad Zagreb	52
1. Politički kontekst Grada Zagreba	53
2. Formalni mehanizmi zarobljavanja lokalne države u Gradu Zagrebu	55
3. Neformalni mehanizmi zarobljavanja lokalne države u Gradu Zagrebu	63
4. Osiguravanje potpore birača u Gradu Zagrebu	67
5. Faktori opstojnosti vlasti Milana Bandića u Gradu Zagrebu	69
Grad Dubrovnik	72
1. Politički kontekst Grada Dubrovnika	73
2. Formalni mehanizmi zarobljavanja lokalne države u Gradu Dubrovniku	77
3. Neformalni mehanizmi zarobljavanja lokalne države u Gradu Dubrovniku	87
4. Osiguravanje potpore birača u Gradu Dubrovniku	90
5. Faktori opstojnosti vlasti Andra Vlahušića u Gradu Dubrovniku	92
Grad Slavonski Brod	96
1. Politički kontekst Grada Slavonskog Broda	97
2. Formalni mehanizmi zarobljavanja lokalne države u Gradu Slavonskom Brodu	100
3. Neformalni mehanizmi zarobljavanja lokalne države u Gradu Slavonskom Brodu	108
4. Osiguranje potpore birača u Gradu Slavonskom Brodu	110
5. Faktori opstojnosti vlasti Mirka Duspare u Gradu Slavonskom Brodu	113
Zaključci i preporuke	116
Prilog 1 - opisi intervjuiranih sugovornika	123
Bibliografija	126

SAŽETAK

Istraživanje *Naša zarobljena mista* bavi se **akterima i mehanizmima djelomičnog ili potpunog političkog i regulatornog zarobljavanja javnih institucija i resursa u svrhu ostvarivanja partikularnih interesa pojedinaca, grupa ili mreža moći** u trima lokalnim jedinicama, i jednoj regionalnoj, u Hrvatskoj (Dubrovnik, Slavonski Brod, Zagreb i Istarska županija), **kao i saznanjima i stavovima građana tih zajednica o takvim praksama.**

Pomoću većinom poznatih i javno dostupnih podataka validiranih kvalitativnim istraživačkim metodama **istraživanje je te prakse - prilagođene lokalnim političkim kontekstima te tipu i količini resursa - potvrdilo u svim istraživanim jedinicama u različitim razmjerima.** Potvrđena je i pretpostavka o “umješnosti” aktera u kombiniranju formalnih pravila i neformalnih praksi za ostvarenje partikularnih interesa.

Premda se istraživanje nije bavilo specifičnim učincima takvih praksi, analiza nam dozvoljava sugerirati da zarobljavanje proizvodi brojne negativnosti - **od stvaranja novih nejednakosti ili produbljivanja postojećih (pristup radnim mjestima, pristup poslovnim prilikama, skupe javne usluge, mogućnost samoaktualizacije itd.) preko generiranja osjećaja nemogućnosti i besmislenosti javnog djelovanja pa sve do političke apatije i nezainteresiranosti građana.** Ti elementi zasebno imaju negativan učinak na društveni i politički razvoj lokalnih zajednica, a njihovo sinergijsko djelovanje može posebno ugroziti razvoj demokracije¹.

Istraživanjem smo otkrili **nekoliko javnih politika, odnosno područja podložnih zarobljavanju** u svim analiziranim slučajevima. Radi se o zapošljavanju/kadroviranju, prostornom planiranju, komunalno-građevinskim zahvatima te socijalnim mjerama, od kojih svako ima i **specifične funkcije, koje su u pravilu višestruke**, kako je prikazano u tablici:

MEHANIZMI	FUNKCIJE					
	širenje mreža	kontrola nad mrežama	povećanja količine i vrijednosti resursa	distribucija resursa	povećanje vjerojatnosti reizbora	osiguravanje političke potpore drugih političkih opcija
Zapošljavanje/kadroviranje	X	X		X	X	X
Komunalno-građevinski zahvati		X	X	X	X	
prostorno planiranje	X		X			
mjere socijalne politike					X	X

Istraživanje je otkrilo i da su **prakse zarobljavanja omogućene i poduprte važećim zakonsko-institucionalnim rješenjima te da se razvijaju u interakciji s vodećim nacionalnim strankama (HDZ i SDP),** što nam dozvoljava postaviti tezu da se ustanovljene prakse pojavljuju u čitavoj državi. Naime, formalni se aspekti upravljanja - **postojeći pravni okvir - koriste kao sredstvo doprinosa daljnjem**

¹ Unatoč očitim negativnostima, neformalne prakse, naravno, mogu biti i korisne, naročito ukoliko formalne procedure i prakse uvelike otežavaju ili blokiraju funkcioniranje samog sustava. U ovom istraživanju nismo se bavili tim aspektom neformalnih praksi.

razvoju i održivosti neformalnih praksi i služe upravo potkopavanju deklarirane svrhe predloženih mjera i zakonskih rješenja.

Što se zajedničkih elemenata u istraživanim zajednicama tiče, **studija je vidljivom učinila nevidljivu ruku političkog tržišta, iako su modaliteti “političke trgovine” na relaciji lokalna-nacionalna razina izrazito određeni kontekstom.** Ostali se zajednički elementi mogu podvesti pod nazivnik **zarobljenih kontrolnih mehanizama – političke opozicije, medija i civilnog društva**, pri čemu u slučaju slabosti političke opozicije do izražaja ponovno dolazi lokalni kontekst. U slučaju lokalnih medija radi se o njihovoj financijskoj ovisnosti o lokalnim vlastima, što sputava gotovo svaki oblik kritičkog odmaka, a posljedično i djelovanja u javnom interesu. Slična je i situacija s civilnim društvom. Tamo pak gdje civilno društvo nastoji djelovati kao korektiv vlasti ono bude izloženo javnim difamacijama i “discipliniranju” uskratim financiranja ili radnih prostora.

Budući da ustanovljena praksa ne krši zakonske norme, ona jednim dijelom može poslužiti i kao objašnjenje izostanka ozbiljnih i sustavnih pokušaja teritorijalnog preustroja. Naime “poticajno” se normativno okruženje može interpretirati i kao način održavanja *statusa quo* u pogledu teritorijalnog ustroja koji postojećim mrežama moći omogućuje zadržavanje pozicija i statusa te povećavanje resursa na raspolaganju. **Moć mreža velikim dijelom proizlazi iz vrijednosti resursa kojom neka mreža raspolaže, a perspektiva povećanja vrijednosti resursa u budućnosti snažan je motiv održavanja postojećeg stanja.**

Kratkotrajni pozitivni učinci skupova socijalnih mjera ni na koji način ne umanjuju njihove dugotrajne negativne učinke u pogledu zarobljavanja lokalne države, naročito sagledani iz perspektive donošenja i provedbe u svrhu osiguranja reizbora onih koji vode računa da se partikularni interesi i ostvare.

Što se građana tiče, istraživanje je pokazalo da je značajan dio upoznat s mehanizmima koji vode zarobljavanju, ali ih smatraju dijelom “normalnog” - dapače, ponekad i “očekivanog” ponašanja političkih aktera. Naime **polazišna točka većine građana u fokus grupama je da su svi političari korumpirani pa s obzirom da poštenje nije *differentia specifica* na temelju koje mogu vršiti političke odabire, na izborima traže neki drugi razlikovni element.** Tako su se u svim našim istraživanim sredinama građani na izborima odlučili za snažne i karizmatične ličnosti s jakim političkim instinktima koje svoj javni imidž grade slikom “dobročinitelja”.

Građani koji glasaju za aktualne nositelje vlasti zanimljivo racionaliziraju svoje glasačko ponašanje: od “svi su isti, pa biramo svoje” (Istra) preko “svi krađu, ali gradonačelnik bar nešto i napravi” (Zagreb) do toga da je riječ o političkim podmetanjima političkih protivnika (Dubrovnik i Slavonski Brod). **Budući da preteže stav kako je politička korupcija nulta točka hrvatske politike, “dobročinstvo” koje rezultira izgradnjom višestrukih odnosa *pokrovitelja i klijenta* ne predstavlja prepreku prilikom glasanja.** Upravo u tome leži najveća opasnost po konsolidaciju demokracije - izostankom kažnjavanja političke neodgovornosti na izborima izgubio se ključni mehanizam djelovanja predstavničke demokracije – kontrola i eventualno građansko, političko “kažnjavanje” vlasti.

Nezainteresiranost i apatija građana odgovaraju mrežama moći jer im manja izlaznost na izbore povećava šanse za izborni uspjeh koji pak osigurava održavanje i proširivanje mreža moći. Tome uvelike pridonosi i ponašanje dijela pravosudnog sustava koji kontradiktornim oslobađajućim presudama u suđenjima za političku korupciju često na temelju formalnosti podriva povjerenje građana u sustav. Stoga se **za buduća istraživanja kao važno pitanje nameće uključenost pravosuđa, uključujući i odvjetnike - u mreže moći koje provode zarobljavanje.**

S obzirom na detektiranu postojeću apatiju i nezainteresiranost građana, te *zarobljene* kontrolne mehanizme, točke otpora *zarobljavanju* (lokalne) države izgledaju relativno slabe, ali s potencijalom za osnaživanje. Kao doprinos tom osnaživanju navodimo ovdje tek dva pravca mogućeg djelovanja: (1) izmjena normativnog okvira te (2) šire društveno djelovanje. U pogledu izmjena normativnog okvira, treba imati na umu da s obzirom na izrazitu fleksibilnost mreža moći, postoji opasnost da se učinak tih izmjena svede na povećanje transakcijskog troška zarobljavanja, no taj prepoznati rizik ne umanjuje nužnost provođenja izmjena. Dapače, kad bi se sve preporuke koje se odnose na izmjenu pravnog okvira implementirale istovremeno, to bi predstavljalo revolucionarni pomak u odnosu na *status quo*. Stoga se **inzistiranje na istovremenim izmjenama pravnog okvira nameće za primarni cilj zagovaračkih aktivnosti aktera usmjerenih na unapređenje i demokratizaciju sustava i kvalitete (lokalnog) javnog upravljanja**. U pogledu šireg društvenog djelovanja preporuke su usmjerene na podizanje razine političke kulture. Konkretno preporuke navedene su u zaključnom dijelu studije.

UVOD

Izveštaj pred Vama rezultat je istraživanja koje je od rujna 2015. do prosinca 2016. proveo interdisciplinarni tim istraživača iz GONG-ova Istraživačkog centra, u suradnji s istraživačima s Fakulteta političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu (FPZG), Ekonomskog instituta u Zagrebu (EIZG) te Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu (PFZ)².

Cilj je istraživanja opis i analiza formalnih i neformalnih mehanizama upravljanja, njihovih odnosa te odnosa aktera koji ih primjenjuju, a koji mogu voditi zarobljavanju³ lokalne države⁴ u Hrvatskoj. Istraživanje ni na koji način ne treba promatrati kao pokušaj rasvjetljavanja specifičnih slučajeva ili primjera koruptivnog djelovanja⁵. Osim doprinosa fundusu znanja o ovoj - u Hrvatskoj nedovoljno istraženoj - temi, rezultate treba shvatiti prvenstveno kao argumentacijsku podlogu svim zainteresiranim koji se bave kvalitetom javnog upravljanja na nacionalnoj ili lokalnoj razini. Nadamo se da će poslužiti u aktivnostima usmjerenima zagovaranju promjena ili osvještavanju i mobilizaciji javnosti. S druge se strane nadamo da će donositelji političkih odluka u eventualnom budućem redizajnu zakonodavnih rješenja, zahvaljujući i ovom istraživanju, u njih ugraditi osigurače koji će onemogućiti zarobljavanje javnih resursa i institucija za ostvarenje partikularnih ciljeva privilegiranih društvenih skupina.

U tom smislu istraživanje se može svrstati u grupu tzv. **primijenjenih istraživanja** - onih čiji su nalazi eksplicitna podloga intervencijama koje streme pozitivnoj društvenoj promjeni: **akciji, aktivizmu i javnom zagovaranju**. U poglavlju 'Primijenjena antropologija' unutar nedavno revidiranog *Priručnika za metodologiju u kulturnoj antropologiji*⁶ ovi se termini zajednički koriste upravo u kontekstu istraživanja "koje je izričito usmjereno na identificiranje, kritiku i bavljenje neravnotežama u raspodjeli moći, ekonomskim resursima, društvenom statusu, materijalnim dobrima i drugim poželjnim društvenim ili ekonomskim elementima"⁷. Drugim riječima, **svrha ovog istraživanja je informirati djelovanje onih skupina koje se žele oduprijeti zarobljavanju lokalne države zauzimanjem kritičkog ili transformacijskog stava, problematizirajući strukturne nejednakosti koje do njega dovode i koje potom to zarobljavanje reproducira.**

U širem smislu, ovo istraživanje spada u polje **političke etnografije** koja se temelji na "bliskom... promatranju aktera uključenih u političke procese"⁸, kao i na promatranju tzv. 'tehničkih' procesa koji mogu biti odmaknuti od izravnog političkog nadzora. Prema Baiocchiu i Connoru, politička je etnografija izrazito prikladna za proučavanje "nejasnih granica između... formalnih institucija i neformalne politike", odnosno "sivih zona... političke aktivnosti"⁹. Kroz četiri studije slučaja nastojali smo se približiti i onome što Dorothy Smith naziva 'institucionalnom etnografijom' koja 'vidljivim čini' način na koji su pojedini akteri "pov-

² Istraživački tim činili su Nives Miošić-Lisjak, Duje Prkut, Dražen Hoffmann i Dragan Zelić (GONG) te izv. prof. dr. sc. Berto Šalaj (FPZG), dr. sc. Paul Stubbs (EIZG) i prof. dr. sc. Siniša Zrinščak (PFZ)

³ "Zarobljavanje države" je radni prijevod engleskog termina *state capture*, koji detaljnije razjašnjavamo u dijelu teksta koji opisuje koncepte korištene u istraživanju i analizi. Termin "state capture" moguće je prevesti i kao *zaposjedanje*, no termin "zarobljavanje" već se počeo koristiti u literaturi.

⁴ Pojmom "lokalna država" u ovom istraživanju obuhvaćamo lokalnu (općine i gradovi), ali i regionalnu (županije) razinu vlasti.

⁵ Za tu svrhu postoji niz javnih institucija za čiji se rad izdvajaju javni resursi.

⁶ Trotter, Robert, Jean Schensul and Kristin Kostick (2015) 'Theories and Methods in Applied Anthropology', in Russell Bernard and Clarence Gravlee (eds.) *Handbook of Methods in Cultural Anthropology Second Edition*. London: Rowman & Littlefield; pp. 661 – 694.

⁷ Ibid., str. 663 ["specifically directed toward identifying, critiquing and addressing imbalances in allocation of power, economic resources, social status, material goods, and other desired social or economic elements"]

⁸ Baiocchi, Gianpaolo and Brian Connor (2008) 'The *Ethnos* in the *Polis*: political ethnography as a mode of enquiry, *Sociology Compass* 2(1): 139 -155, page 139. ["close-up ... observation of actors involved in political processes"]

⁹ Ibid. str. 141.

ezani u proširene društvene odnose vlasti i gospodarstva i područja na kojima se oni susreću”¹⁰.

Predmet istraživanja su **upravljačke prakse i mehanizmi** u odabranim jedinicama lokalne i regionalne samouprave (JLRS) u Hrvatskoj koje omogućuju **identificiranje naravi, uzroka, ključnih aktera i mehanizama zarobljavanja lokalnih javnih institucija i resursa** koje razni formalni i neformalni akteri iz svijeta politike, biznisa i drugih pozicija moći koriste za **ostvarenje svojih partikularnih interesa bilo dizajniranjem javnih politika u svoju korist, bilo netransparentnim procesom razvoja javnih politika ili, pak nepostojanjem jasnih politika što otvara prostor diskrecijskom i netransparentnom odlučivanju**. Nadalje, potpuno ili djelomično zarobljavanje se može desiti i tijekom, odnosno izbjegavanjem, implementacije neke javne politike.

U fokusu je istraživanja lokalna/regionalna razina vlasti, i to stoga što se u Hrvatskoj upravo nju pri istraživanjima o kvaliteti upravljanja često zaobilazi što, s obzirom na njihov broj - 555 gradova i općina te 21 županija - ne treba ni čuditi¹¹. Premda je u smislu kontrole javnih resursa prema EU standardima Hrvatska visoko centralizirana zemlja, istraživanje upućuje na probleme lokalnog zarobljavanja koji bi mogli biti ozbiljna prepreka učinkovitoj i pravednoj decentralizaciji. Nedostatak takvih istraživanja, kao i činjenica da su “odnosi razmjene” na regionalnoj ili lokalnoj razini relativno autonomni, s malo kontrole sa središnje razine - ili pak da se uz njihovo odobrenje perpetuiraju - po našem mišljenju predstavlja veliku prepreku razvoju demokracije u Hrvatskoj.

Naše jedinice analize bila su tri grada, Zagreb, Dubrovnik i Slavonski Brod, te jedna županija, Istarska. Krenuli smo od pretpostavke da su odabrane jedinice dovoljno različite¹² da će omogućiti uvid u aktore i mehanizme zarobljavanja - uključujući i razliku između personaliziranih i institucionaliziranih oblika zarobljavanja. Budući da se radi o četirima vrlo različitim regijama, u kojima ukupno živi više od četvrtine stanovništva Hrvatske, metoda “studije slučaja” - iako ne dozvoljava poopćavanje nalaza - je, vjerujemo, uspjela eksplicirati pojave vrlo vjerojatno prisutne u drugim lokalnim i regionalnim jedinicama u Hrvatskoj.

U nastavku prikazujemo koncepte koje smo koristili u istraživanju kako bi čitatelji razumjeli iz kojih pozicija pristupamo analizi. Prikazu konceptata slijedi detaljan opis korištene metodologije - i njenih ograničenja - a glavni dio izvještaja čine identificirana zakonodavna rješenja koja omogućuju razvoj odnosa koji vode u zarobljavanje te prikaz četiriju studija slučaja. Svaka od studija slučaja ima istu strukturu: politički kontekst, formalni mehanizmi zarobljavanja, neformalni mehanizmi zarobljavanja, osiguravanje potpore birača te faktori opstojnosti vlasti. Pritom, razlika između formalnih i neformalnih mehanizama je često fluidna, te ovu podjelu treba shvaćati uvjetno. Zadnja poglavlja u studijama (naslovljena “faktori opstojnosti vlasti”) služe umjesto pojedinačnih zaključaka - opće zaključke i preporuke donosimo na kraju izvještaja.

¹⁰ Smith, D. (2005) *Institutional Ethnography: a sociology for people*, Lanham: AltaMara Press. str. 29 [connected into the extended social relations of ruling and economy and their intersections]

¹¹ Jedno je od rijetkih iznimaka GONG-ovo istraživanje LOTUS koje se u tri navrata provelo na ukupnoj populaciji jedinica lokalne i regionalne samouprave, koje je, upravo zbog broja jedinica, ograničeno na formalnu razinu poštivanja normi vezanih uz otvorenost i transparentnost bez mogućnosti produbljivanja uvida u stvarno stanje na terenu. (<http://www.lotus.gong.hr/>)

¹² Više o kriterijima za odabir te metodološkom pristupu vidjeti u poglavlju “Metodologija”.

O GLAVNIM KONCEPTIMA U ISTRAŽIVANJU

Lokalna država

Koncept lokalne države razumijevali smo u njenom najširem sociološkom smislu: specifičan skup **lokalnih političkih, ekonomskih i društvenih odnosa**, kako bismo ga proširili s onog striktno institucionalnog (pravno-politološkog), koje ju promatra u prvom redu kroz administrativnu matricu normativno definiranih i diskrecijskih ovlasti. Umjesto da ju promatramo kao skup statičnih, pojedinačnih institucija s definiranim ovlastima, lokalnu državu, dakle, promatramo kao **područje dinamičnih društvenih odnosa**, s različitim razinama autonomije u odnosu na središnju vlast, ali i na transnacionalne utjecaje i interese. Stupanj se relativne autonomije razlikuje u vremenu i prostoru, ali je važno pretpostaviti da **lokalna samouprava može djelovati (i djeluje) sukladno vlastitoj logici i u interesu ključnih lokalnih aktera**, čak i ako je predodređena logikom i interesima dominantnih aktera (inter)nacionalne razine. Još jedna važna odrednica jest da je lokalna država sama po sebi prostor prijepora, konflikata i borbe, koja se može svesti na **klasu; etnicitet; rod** ili pak na borbu **elita** i **“običnih građana”**, ali i na borbu oko toga što čini **oblik i sadržaj** onoga što nazivamo lokalnom politikom i lokalnim javnim politikama. Sama granica “lokalne” i “nacionalne” države je dijelom manje važna od mjere do koje obje utječu na kvalitetu života građana. Dapače, budući da se u slučaju lokalne razine ne radi o pukoj refleksiji upravljanja s one nacionalne, lokalna je država u tom pogledu puno važnija jer daje specifičan i značajan doprinos kako subjektivnom osjećaju kvalitete života građana tako i u pogledu stvarnih učinaka koje lokalne politike imaju na njihove živote.¹³

Nadalje, lokalna država nije samo teritorijalno ograničeno područje administrativnih i institucionalnih tijela, već **područje zgusnutih odnosa moći**. Prema Jessopu, državna i lokalna uprava “reproducira se unutar i kroz stalne izmjene artikulacije toga što je vlast i što je vladavina”¹⁴. S druge strane, kroz suvremeno razumijevanje Poulantzasove konceptualizacije države, možemo istraživati državu i “lokalnu državu” kao “historijski produkt niza silnica, praksi i borbi”¹⁵. Drugim riječima, ono što treba rasvijetliti nije ‘abnormalni’ ili ‘pokvareni’ oblik lokalne države. Naprotiv, razjasniti treba **uzroke, mehanizme i posljedice pojave specifičnih političkih zajednica**, te specifične razlike između pojedinih političkih, ekonomskih i društvenih snaga, kao i kombinacije tih snaga u različitim vremenima i na različitim mjestima.

Premda se vrlo malo literature koja se bavi državom u ovim strukturalnim terminima istovremeno bavi i njenom lokalnom razinom, važno je razumjeti načine na koje prakse regulacije i društveni odnosi operiraju na lokalnim razinama¹⁶. U potonjem smislu istraživanje zarobljavanja lokalne države daje uvid u specifični oblik “neprestanog restrukturiranja institucionalnih praksi”¹⁷ koje politički akteri mijenjaju, dorađuju i podešavaju.

¹³ Autori se zahvaljuju prof. Ericu Gordyju na ovoj sugestiji.

¹⁴ Jessop, Bob (2002) ‘Globalization and the Nation State’, in Stanley Aronowitz i Peter Bratsis (ur.) *Paradigm Lost: state theory reconsidered*. Minneapolis: University Press, str. 211. [“reproduced in and through continuous changes in the articulation of government and governance”]

¹⁵ Poulantzas, Nikos (1978) *State, Power, Socialism*. London: Verso.

¹⁶ Goodwin, M., S. Duncan and S Halford (1993) ‘Regulation Theory, the Local State, and the Transition of Urban Politics’, *Environment and Planning* 11 (1): 67-88.

¹⁷ Lendvai, Noemi i Paul Stubbs (2015) ‘Europeanisation, Welfare and Variegated Austerity Capitalisms: Hungary and Croatia’, *Social Policy and Administration* 49 (4): 445-465

Što se tiče Hrvatske, malo je istraživanja, koja se bave ulogom političkih stranaka, u pogledu međudodosa nacionalne, regionalnih i lokalnih razina. Naše je mišljenje da usprkos tomu što i HDZ i SDP djeluju u okviru formalno centralizirane strukture, lokalne razine uživaju značajnu količinu autonomije. U slučaju manjih, pogotovo regionalnih stranaka, ovo je obilježje još snažnije. Nadalje, u Hrvatskoj jača personalizacija politike koja karizmatičnim liderima omogućuje značajnu razinu autonomije¹⁸. Stoga smatramo da se “podešavanje i prilagodba” političkog autoriteta događa kako unutar, tako i preko razina vlasti, što naše studije slučaja ilustriraju na različite načine.

Zarobljavanje

S obzirom na upravo opisano razumijevanje lokalne države, u elemente je njezina zarobljavanja potrebno uključiti **političko zarobljavanje (zarobljavanje akterima) te regulatorno (administrativno) zarobljavanje**, koji često djeluju u sinergiji i odnose se na situacije u kojima **pojedinci, grupe ili mreže prisvajaju i/ili koriste sustav ili dio sustava radi ostvarivanja vlastitih interesa**. U takvim odnosima granice ‘javnog’ i ‘privatnog’, kao i ‘formalnih’ i ‘neformalnih’ izvora moći postaju nejasne, i upravo ga stoga **treba promatrati i kao proces i kao skup učinaka**.

Zarobljavanje kao proces je rezultat sposobnosti pojedinih aktera koristiti i /ili oblikovati **institucije, pravila igre i norme ponašanja** kako (poglavitno) njima odgovara (dakle, ne nužno stalno ili u svim sektorima). **Kao skup učinaka** zarobljavanje se očituje u poziciji aktera da steknu kontrolu nad institucijama, uslugama, resursima, procesima zapošljavanja i realizaciji poslovnih prilika tako da ih distribuiraju nizom **odnosa baziranih na razmjenama**, po kriterijima koji mogu biti nezakoniti, netransparentni ili pak rezultat postavljanja pravila igre sukladno partikularnim interesima. Nejasne su granice, dakle, ključni pokretači utjecaja i čine dio onoga što Janine Wedel naziva rastućom važnošću ‘**fleksibilnih struktura**’ i ‘**flex-organizacija**’¹⁹.

Drugim riječima, zarobljavanje nije nužno potpun i ustaljen proces kojim jedna struktura ili nekoliko međusobno povezanih struktura (stranke u poziciji hegemonu, organizirani kriminal ili vojska, primjerice) u potpunosti preuzimaju institucije. Naše razumijevanje zarobljavanja države bliže je onome što Alena Ledeneva²⁰ naziva ‘*sistema*’ ili sistemom, koji može biti obuhvaćen, ali je zapravo riječ o spoju netransparentnih interesa i moći koja počiva na međusobnoj umreženosti²¹.

No kako ne bismo ostali na gruboj podjeli na “zarobljene” i “normalne” lokalne samouprave, važno je razmišljati u kategorijama opsega, varijanti, tipova i kontinuuma zarobljavanja. Ono tako postaje puno

¹⁸ Grbeša, Marijana (2010) 'Privatization of Politics in Croatia: Analysis of the 2003 and 2007 Parliamentary Elections', *Medijska istraživanja* 16 (2): 57-79

¹⁹ Wedel, Janine (2009) *Shadow Elite: how the world's new power brokers undermine democracy, Government and the free market*. New York: Basic Books.

²⁰ Ledeneva, Alena (2013) *Can Russia Modernise? Sistema, power networks and informal governance*, Cambridge: University Press.

²¹ Autori su zahvalni prof. Ericu Gordyju na ovoj sugestiji.

sistematičnije, dublje i šire od **korupcije**, i uključuje više od **klijentelizma** - koji implicira razmjene između aktera/elita koje zarobljavaju i dijela njihovih birača²², a svodi se na razmjenu usluga za glasove. No kako je zarobljavanje, s druge strane, ovisno o političkoj moći, "distribucija selektivnih koristi pojedincima ili jasno definiranim skupinama u zamjenu za političku podršku"²³ čini važan dio očuvanja pozicije političke moći. Ako pak govorimo o '**kontinuumu zarobljavanja**' - slično kao i kod 'kontinuumu korupcije'²⁴ - možemo govoriti o izoliranim, pojedinačnim slučajevima na jednom kraju kontinuumu te sustavnom, dugotrajnom zarobljavanju na drugom. Naravno, izolirani slučajevi nisu ni dovoljno sistematični ni dugotrajni pa stoga zarobljavanje počinje na udaljenijoj točki kontinuumu. Budući da može napraviti najviše štete, istraživački nam se najzanimljivijom činila strukturalna i sistemska dimenzija zarobljavanja te neformalnost i fleksibilnost kao odlike ponašanja. Zato, premda u istraživanju identificiramo aspekte određenih institucija, pravila i normi koje su važni jer zarobljavanje omogućuju, najviše nas je intrigiralo **što akteri zapravo rade**, odnosno **koje se specifične prakse mogu zabilježiti na određenom mjestu u određeno vrijeme** te kakvi su odnosi između praksi zarobljavanja kroz vrijeme i područja.

Neformalne prakse

Premda postoje velike i važne razlike između praksi zarobljavanja države u Hrvatskoj i u Rusiji, citat iz studije Alene Ledeneve *How Russia Really Works*²⁵ daje nam ključne uvide u neformalne prakse i njihovu važnost u razumijevanju zarobljavanja (lokalne) države:

*"Neformalne prakse su uobičajeni skup strategija igrača koji zaposjedaju, manipuliraju ili iskorištavaju formalna pravila, te koji koriste neformalna pravila i privatne odnose kako bi ostvarili ciljeve izvan domene privatnog. Takve strategije uključuju iskrivljavanje formalnih pravila i neformalnih normi ili navigaciju između takvih ograničenja, na način da, po potrebi, neka od njih prate, a druga krše [naš prijevod]."*²⁶

²² Stubbs, Paul and Siniša Zrinščak (2015) 'Citizenship and Social Welfare in Croatia: clientelism and the limits of 'Europeanisation'', *European Politics and Society* 16(3): 395 – 410.

²³ Hopkin, J. (2006) 'Conceptualizing Political Clientelism: political exchange and democratic theory', izlaganje na godišnjem sastanku APSA-e (American Political Science Association), Philadelphia.

²⁴ Trautman, Neal (2000) 'The Corruption Continuum: how law enforcement organizations become corrupt', *Public Management* 82(6): 16.

²⁵ Ledeneva, Alena (2006) *How Russia Really Works: the informal practices that shaped post-Soviet Politics and Business*. Ithaca: Cornell University Press.

²⁶ Ibid., str. 22. [Informal practices are regular sets of players' strategies that infringe on, manipulate, or exploit formal rules, and that make use of informal norms and personal obligations for pursuing goals outside the personal domain. Such strategies involve bending of both formal rules and informal norms or navigating between these constraints by following some and breaking others where appropriate.]

I dok se ruski koncept *blat*, kojeg Ledeneva definira kao “iskorištavanje osobnih mreža za pribavljanje oskudnih dobara i usluga te za zaobilazanje formalnih procedura”²⁷ barem semantički razlikuje od hrvatskog koncepta **veza**²⁸, koje “ljudima omogućuje da se fleksibilno prilagode različitim očekivanjima te da prizovu osobna poznanstva ... kad pregovaraju o uslugama i zahtjevima”²⁹, oba pojma impliciraju **međusobne obaveze** i važnost **praksi discipliniranja** koje se odnose na sve osobe unutar mreže. Iz toga Ledeneva zaključuje da na taj način neformalno postaje dio formalnih pravila. **Veze među elitama** “implicitno unose podjele, budući da služe i održavaju unutarnje igrače nauštrb onih izvan kruga”³⁰ donoseći korist upravo onima koji imaju znanje ili ‘vještine navigacije’³¹ bez problema ploviti između formalnih i neformalnih pravila.

Mreže moći

Upravo zbog veza među elitama, u srži našeg pristupa istraživanju zarobljavanja lokalne države nalazi se važnost **moći koja proizlazi iz mreža**. Mnoštvo je istraživanja razotkrilo kako su se neformalne mreže elita okoristile postsocijalističkom tranzicijom³², no važan aspekt je i natjecanje različitih mreža elita za moć. Tako su se starijim elitama u puno slučajeva priključile one koje je literatura nazvala ‘**paralelnim mrežama moći**’³³, zapravo lokalizirani spojevi neformalnih i formalnih društvenih praksi koje uključuju **isprepletene odnose između elita** unutar, između ostalih, **politike, biznisa, pravosuđa, sigurnosnih službi, medija, a ponekad i organiziranog kriminala**. Isprepletenost ekonomskog, društvenog, kulturnog i političkog kapitala čini sve važnijim ‘**kapital mreže**’ ili “bilo koji tip osobne mreže”, uključujući “dugotrajne altruistične obiteljske veze, balansirani reciprocitet, trajne višenamjenske odnose pokrovitelja i klijenata, trgovinu, kao i koruptivne razmjene”³⁴. Kapital je mreže, kao i svi ostali oblici kapitala, **relacijski** pa svoju moć i učinke može jačati povećanjem broja ljudi u mreži, povećavajući dostupnost jednih drugima i, ključno, povećavajući količinu resursa koje posjeduju ili kojima imaju pristup. No mreže labavijih struktura tako istovremeno povećavaju rizike nemogućnosti kontrole (p)lutajućih članova mreže.

²⁷ Ibid., str. 1 [“the use of personal networks for obtaining goods and services in short supply and for circumventing formal procedures”]

²⁸ Naravno, ovaj tip koncepta veze treba razlikovati od onoga kojeg koriste osobe bez moći, a da bi se probile kroz birokratiziran sustav koji stvara prepreke.

²⁹ Brković, Čarna (2016) ‘Flexibility of Veze/Štele: negotiating social protection in a Bosnian town’, in Stef Jansen et al (eds) *Negotiating Social Relations in Bosnia and Herzegovina: peripheral entanglements* London: Routledge, forthcoming.

³⁰ Ledeneva (2006), str. 3. [“divisive in their implications, serving and sustaining insiders at the expense of outsiders”]

³¹ Ibid.

³² Usp. npr. Eyal, Gil, Ivan Szelenyi and Eleanor Townsley (1998) *Making Capitalism without Capitalists: class formation and elite struggles in post-communist Central Europe*, London: Verso; Gil Eyal (2003) *The Origins of Post-Communist Elites: from Prague Spring to the Breakup of Czechoslovakia*, Minnesota: University Press; Dimitrina Mihaylova (2004) *Social Capital in Central and Eastern Europe: a critical assessment and literature review*, Budapest: CEU Press.

³³ Christophe Solioz (2005) *Turning Points in Post-War Bosnia: ownership process and European integration*, Baden-Baden: Nomos, page 80. [“any type of personal network” including “long-term altruistic kin relations, balanced reciprocity, lasting and multipurpose patron-client relations, and instrumental barter, as well as corrupt exchanges”]

³⁴ Endre Sik (1995) ‘Network Capital in Capitalist, Communist and Post-Communist Societies’, *Kellogg Institute Working Paper* #212; pages 3-4.

Mreže moći također u pravilu uključuju **‘posrednike’** koje literatura naziva **‘strateškim brokerima’**³⁵, **‘pomicateljima granica’**³⁶ ili **‘ugovaračima’**³⁷. Često ih se nalazi u “‘hibridnim’ prostorima ili ‘među-prostorima’: između razina, organizacija, diskurzivnih praksi, različitih sustava znanja i prostora”³⁸, kako koriste svoje ‘vještine’ da bi ‘riješili stvar’. Tako stvaraju nove - i jačaju postojeće - saveze, nužne za preživljavanje i osnaživanje neformalnih mreža moći, za generiranje, zauzimanje i transformaciju “područja moći u nastajanju”³⁹ kao i samo zarobljavanje.

³⁵ Larner, Wendy and David Craig (2005) ‘After Neo-liberalism? Community activism and local partnerships in Aotearoa New Zealand’, *Antipode* 37(3): 420-424.

³⁶ Williams, Paul. (2002) ‘The Competent Boundary Spanners’, *Public Administration* 80(1): 103 – 124.

³⁷ Wedel, Janine (2001) *Collision and Collusion: The Strange Case of Western Aid to Eastern Europe*. New York: St. Martin's Press

³⁸ Lendvai, Noemi and Paul Stubbs (2009) ‘Assemblages, Translation, and Intermediaries in South East Europe: rethinking transnationalism and social policy’, *European Societies* 11(5): 673 – 695. [‘hybrid’ or ‘interstitial’ spaces: in-between scales, organisations, discursive practices, knowledge systems and geographies]

³⁹ Newman, Janet (2012) *Working the Spaces of Power: activism, neoliberalism and gendered labour*. London: Bloomsbury Academic.

METODOLOGIJA

Istražiti zarobljavanje lokalne države iznimno je zahtjevno i kompleksno. To su pokazali pregled i analiza postojeće literature. Pregled nas je suočio s činjenicom da postoji “vrlo bogata teorijska literatura, s relativno oskudnim empirijskim materijalom kojim bi se ona testirala”⁴⁰, izuzmemo li istraživanja koju su rađena kvantitativnim metodama. Riječ je zapravo o tomu da su prakse duboko ukorijenjene u lokalnu (političku) kulturu i kontekst, što u praktičnom smislu znači da kvantitativni pristup, korišten u tim istraživanjima, nismo mogli primijeniti u našem između ostalog i zato što se područje našeg istraživačkog interesa odnosilo i na pokušaj razumijevanja načina na koje se zarobljavanje događa, na formalne i neformalne odnose među ključnim akterima te na doseg njihova utjecaja. Stoga smo se odlučili za **interdisciplinarni pristup** te smo uz pomoć kvalitativnih istraživačkih metoda povezivali uvide i spoznaje iz **politologije, sociologije te kulturne antropologije**⁴¹.

Kriteriji za odabir slučajeva:

1. različitost političkih pripadnosti nositelja izvršnih funkcija, tj. različite političke stranke i nezavisni kandidati;
2. izvršne funkcije ne drže predstavnici HDZ-a i SDP-a, s obzirom na to da se radi o strankama koje su hrvatski politički sustav izgradile (dominantno HDZ) i/ili podržavale, prihvatile i nadograđivale (SDP).;
3. geografska različitost istraživanih područja;
4. različitost tipova i količine javnih resursa na raspolaganju;
5. dugovječnost obnašanja vlasti nositelja izvršnih funkcija; (svi su na vlasti najmanje od 2009., a neki i duže, pri čemu je taj podatak važan jer su 2009. po prvi put održani neposredni izbori za lokalne čelnike)
6. relativno poznavanje lokalnih političkih prilika pojedinih članova istraživačkog tima, a koje su ukazivale na moguće postojanje elemenata zarobljavanja lokalne države na različitim točkama kontinuuma.

Drugi i šesti kriterij je potrebno dodatno objasniti. S obzirom da smo krenuli od pretpostavke da je zarobljavanje sistematičnije, dublje i šire od korupcije, ali i od klijentelizma ono je, posljedično, strukturno (institucionalno) oblikovano i omogućeno. To znači da zarobljavanje nije aberacija sustava, već njegov neodvojiv dio. Otuda je istraživački bilo zanimljivo vidjeti kako ti strukturni mehanizmi funkcioniraju u sredinama u kojima glavne političke stranke nisu na vlasti. U pogledu šestog kriterija, pojedini članovi istraživačkog tima u odabranim su zajednicama živjeli. To znači da i dalje, barem sporadično, prate tamošnja politička zbivanja pa da o akterima i njihovim odnosima već neka saznanja imaju, što smo smatrali prednošću u terenskom dijelu istraživanja kad je bilo potrebno inicijalno kontaktirati osobe. Tako je, između ostalog, i stvorena početna lista “spornih” lokalnih događa(n)ja (vidi niže). Kako bi se u maksimalno mogućoj mjeri izbjegle osobne pristranosti, nijedan od istraživača s osobnim vezama u istraživanim zajednicama u njima nije radio terenski dio istraživanja niti je sudjelovao u izradi tih studija slučajeva - s izuzetkom grada Zagreba u kojem svi istraživači trenutno žive i rade. Terenski je dio istraživanja u Zagrebu bio ravnomjerno podijeljen između članova istraživačkog tima.

⁴⁰ Fazekas, Mihály i István Tóth (2014) 'From Corruption to State Capture: a new analytical framework with empirical applications from Hungary', *Corruption Research Centre Budapest, Working Paper Series CRC-WP/2014-01*, page 3.

⁴¹ Istraživački tim činilo je pet politologa te dva sociologa. Istovremeno, jedna istraživačica s višim stupnjem obrazovanja iz područja politologije ima i diplomu iz područja etnologije.

Primjenom tako definiranih kriterija, odabrane jedinice analize su:

1. **Istarska županija** - u kojoj od 1992. vlast neprekidno obnaša IDS – Istarski Demokratski Sabor, na čijem je čelu na poziciji lidera stranke (od 1991-2014.) bio Ivan Jakovčić, danas zastupnik u Europskom parlamentu. O Istarskoj županiji se u javnosti često govori kao o području široko rasprostranjenih klijentelističkih mreža.
2. **Grad Zagreb** – na čijem je čelu od 2000. do danas Milan Bandić, do 2009. formalno član Socijaldemokratske partije Hrvatske (SDP), zatim nezavisni, a danas lider stranke *Bandić Milan 365 - Stranka rada i solidarnosti*. Protiv Bandića je podignuto više od 200 kaznenih prijava, a 2014. pola je godine proveo u pritvoru, zbog optužbi za zloupotrebu položaja i ovlasti.
3. **Grad Dubrovnik** - na čijem je čelu od 2009. HNS-ov (Hrvatska narodna stranka) Andro Vlahušić, koji je unatoč pravomoćnoj sudskoj presudi za zloupotrebu položaja i ovlasti gradonačelnika te izrečenoj uvjetnoj kazni zatvora, na izvanrednim lokalnim izborima 2015. ponovno uspio pobijediti sve političke konkurente.
4. **Grad Slavonski Brod** - u kojemu je od 2005. na čelu odnedavno lider stranke *Duspara Mirko – Nezavisna lista*, prije toga nezavisni, a na početku političke karijere član Hrvatske stranke prava (HSP), Mirko Duspara, kojeg u lokalnoj zajednici prate navodi o izgradnji diskretne klijentelističke mreže.

Kako je u uvodnom dijelu već spomenuto, **cilj istraživanja je opisati i analizirati formalne i neformalne mehanizme upravljanja, njihove odnose te odnose aktera koji ih primjenjuju, a koji mogu voditi zarobljavanju lokalne države**. Stoga su nam ključna **istraživačka pitanja** bila:

1. Koji su uzroci, ključni akteri i mehanizmi zarobljavanja prisutni u istraživanim lokalnim zajednicama?
2. Koje su sličnosti i razlike među istraživanim zajednicama?
3. Do koje mjere su građani/birači upoznati s pitanjima zarobljavanja i zainteresirani za njih?
4. Postoje li točke otpora zarobljavanju lokalne države, koje su i kako ih osnažiti na lokalnoj, regionalnoj i nacionalnoj razini?

Odgovor na prvo i treće pitanje daju studije slučaja pojedinih istraživanih zajednica, dok smo na ostala odgovorili u zaključnom dijelu studije.

Dodatno, potpitanja kojima smo se vodili bila su⁴²:

1. Tko su ključni akteri uključeni u zarobljavanje lokalne države?
2. Na čemu se temelji njihova moć i utjecaj?
3. Kako ključni akteri definiraju što rade i objašnjavaju što žele postići?
4. Koja tijela/institucije ključni akteri uspostavljaju i/ili koriste kao glavne poluge putem kojih vrše utjecaj?
5. Kako i do koje mjere ključni akteri stvaraju "kulturu zarobljavanja" koja je otporna na promjene i kritike?
6. Koji je odnos formalnih i neformalnih dimenzija zarobljavanja?
7. Koliko ključni akteri mijenjaju svoje uloge, motivaciju i pristup ovisno o specifičnim okolnostima?
8. Koji je širi kontekst njihova djelovanja i kako im on omogućuje ili ograničava doseg zarobljavanja?
9. Kako se ključni akteri suočavaju sa značajnim prijetnjama koje ugrožavaju njihove pozicije?

⁴² Pitanja su temeljena na listi pitanja sugeriranih za istraživače političkog zarobljavanja u Wedel, Janine R., Nazia Hussain i Dana Archer Dolan (2017 – u pripremi). *Political Rigging - A Primer on Political Capture and Influence in the Twenty-First Century*. Oxfam: America

Primjenom kvalitativnih istraživačkih metoda - analize dokumenata, polustrukturiranih intervjua s lokalnim dionicima te fokus grupa s građanima/biračima - pokušali smo "ocrtati minimalno zadovoljavajuće objašnjenje povijesnog ishoda u specifičnom slučaju"⁴³, pri čemu "zadovoljavajuće" treba razumjeti kao "objašnjenje koje obrazlaže sve važne aspekte nekog ishoda"⁴⁴ ili barem njih većinu, utemeljeno na rekonstrukciji plauzibilne serije događaja ili procesa.

Analiza dokumenata (uključujući i medijske napise i reportaže) kao početni je korak služila rekonstrukciji **lokalnih "spornih" događaja(n)ja**, ne kako bi, kako je u uvodnom dijelu već rečeno, poslužila otkrivanju potencijalno koruptivnih radnji, već kako bismo dobili uvid u prirodu i mehanizme zarobljavanja lokalne države. Prikupivši nove informacije, njoj smo se tijekom istraživanja redovito vraćali postupno gradeći "dosjee" lokalnih praksi, što nam je pak omogućilo smještanje tih praksi u širu sliku te naposljetku i odabir onih koje smo u studijama slučaja odlučili prikazati kao primjere pojava koje istražujemo. **Iterativno praćenje procesa** važno je da bi se razumjeli "izbori koje akteri rade, kao i kontingentnost povijesnih okolnosti"⁴⁵, ne gubeći iz vida širu sliku kojoj doprinose. Osim toga analizirali smo i neka normativna rješenja koja su se tijekom istraživanja pokazala kao ona kojima se akteri legalno mogu koristiti upravo radi zarobljavanja države, a u većini slučajeva se upravo njima i koriste.

Polustrukturirani dubinski intervjui s poznavateljima lokalnih prilika i praksi predstavljali su središnji dio terenskog dijela istraživanja i njima smo razjašnjavali elemente koji su proizlazili iz analize dokumenata. Oni su bili važni i radi razumijevanja i ekspliciranja međusobnih odnosa aktera. Prvi smo krug sugovornika u svakoj od istraživanih lokacija odredili temeljem osobnih poznanstava u lokalnim zajednicama, a potom smo te sugovornike na kraju intervjua zamolili da nam preporuče relevantne buduće sugovornike. Intervjui su provedeni od travnja do listopada 2016, pri čemu su ih u pravilu vodili jedan predstavnik akademske zajednice i jedan predstavnik GONG-ova istraživačkog tima. Oni su uz dobivenu dozvolu ispitanika snimani, a potom i dijelom transkribirani za potrebe analize.

Ukupno je provedeno 55 intervjua, i to 16 s predstavnicima lokalnih političara (od čega 8 opozicijskih i 8 "pozicije"), 12 s novinarima koji redovito prate lokalna politička zbivanja, 8 s predstavnicima civilnog društva, odnosno lokalnim aktivistima, 7 s predstavnicima lokalnih/javnih službenika, 4 s predstavnicima akademske zajednice, 4 s bivšim političkim dužnosnicima na izvršnim ili predstavničkim pozicijama te 4 s predstavnicima poslovne zajednice. Važno je imati na umu da neke od intervjuiranih osoba (upravo zbog fleksibilnosti kao odlike aktera) imaju ili su imale različite uloge te njihovo svrstavanje u gornje kategorije treba promatrati uvjetno. Nadalje neki od intervjuiranih istovremeno su i protagonisti pojedinih "spornih" događanja, a važno je i naglasiti kako smo u kvoti političara uspjeli intervjuirati i aktualne nositelje izvršne vlasti u svim istraživanim zajednicama. Njihovi su nam uvidi i razmišljanja bili ključni u odgovoru na onaj dio istraživačkih pitanja koji se odnosi na to u kakav *policy*-okvir oni smještaju svoje postupke te kojim mehanizmima i institucijama pridonose stvaranju lokalne političke kulture, otporne na kritike i promjene.

Fokus-grupe s građanima/biračima služile su dvojakoj svrsi: s jedne smo strane uvide koje smo dobili intervjui željeli potvrditi, i eventualno dodatno produbiti, s građanima istraživanih zajednica. S druge

⁴³ Beach, Derek and Rasmus Brun Pedersen (2011) 'What is process tracing actually tracing? The three variants of process tracing methods and their uses and limitations', članak predstavljen na godišnjem sastanku *American Political Science Association Annual Meeting*, str. 3. ["to craft a minimally sufficient explanation of a historical outcome in a specific case"]

⁴⁴ Ibid., str. 22.

⁴⁵ Ibid, page 23. ["capture actor choice and the contingency of historical events"]

smo željeli dobiti uvid u stavove građana percipiraju li zarobljavanje lokalne države - ako da, koliko, te kako se to odražava na njihovo glasanje na lokalnim izborima. Budući da - medijskim aferama određenih političara, njihovim uhićenjima, pa čak i pravomoćnim sudskim presudama unatoč - građani ipak u velikom broju za njih glasaju, osiguravajući im tako ostanak na pozicijama moći, ponašanje birača se u istraživanim zajednicama može okarakterizirati kao donekle zbunjujuće i stoga vrijedno pokušaja objašnjenja.

Ukupno je 14-23. studenog 2016. provedeno 12 fokus-grupa – 3 na svakoj istraživanoj lokaciji. Birači su bili podijeljeni na skupinu apstinenata, skupinu birača opozicijskih kandidata te skupinu birača aktualnih nositelja izvršne vlasti. Dodatno su u svakoj grupi bili podijeljeni po dobi: 3 birača 21-30, 3 birača 30-65 te 3 birača s više od 65 godina. Takvim dizajnom fokus-grupa željeli smo provjeriti postoje li razlike u razmišljanjima s obzirom na dob birača. Regrutiranje sudionika fokus-grupa obavio je IPSOS-Puls u skladu s opisanim zadanim parametrima istraživačkog tima tako da on ni na koji način nije mogao utjecati na njihov sastav. Za potrebe vođenja fokus-grupa izrađena su 4 vodiča za moderatore, pri čemu su vodiči jednim dijelom bili istovjetni za sve gradove, dok su drugim dijelom odražavali nalaze polustrukturiranih intervjua koje je trebalo putem fokus-grupa potvrditi. Moderirali su sami istraživači, ponovno u parovima. Sve su fokus-grupe, uz dobivenu dozvolu sudionika, snimane te u cijelosti transkribirane za potrebe analize.

Konačno je krajem siječnja 2017. održana validacijska radionica na kojoj su predstavljeni preliminarni rezultati istraživanja skupini od 30-ak aktivista iz cijele Hrvatske. Otprilike polovina sudionika radionice bile su osobe koje smo intervjuirali tijekom istraživanja dok su drugu polovinu činili oni uključeni u šire platforme koje zagovaraju unapređenja sustava upravljanja u Hrvatskoj. Osim provjere točnosti faktografskih podataka u studijama slučaja, radionica nam je dala prve povratne informacije zainteresirane javnosti na rezultate istraživanja te ukazala na manjkavosti u argumentaciji ili smještanju nalaza u teorijski okvir. Radionica je poslužila i raspravi kako nalaze ovog istraživanja iskoristiti u budućim zagovoračkim aktivnostima.

Ovdje je potrebno ukazati na još jedan važan aspekt istraživanja. Naime uzmemo li obzir društveno i politički vrlo osjetljivu temu istraživanja, problemi koji se javljaju u većini istraživanja u društvenim znanostima – **pristup mjestu i sugovornicima, zadobivanje povjerenja sugovornika - zaštita izvora** u prikazu rezultata istraživanja postaje još važnija. Tijekom definiranja metodološkog pristupa, kao i u samoj provedbi istraživanja suočavali smo se s poprilično velikim etičkim i taktičkim dilemama i izazovima, kako u osiguravanju povjerenja naših sugovornika tako i u zaštiti njihovih identiteta te također kako im predstaviti ciljeve i svrhe našeg istraživanja. Ovo je istraživanje tipičan primjer “istraživanja odozdo”, koje podrazumijeva “analizu... moćnih institucija i pojedinaca u kompleksnim društvima u svrhu razumijevanja i doprinosa odabiru opcija javnih politika”⁴⁶, odnosno koje zahtijeva početno prikupljanje podataka. U prikazu rezultata istraživanja odlučili smo se za pristup kojim štitimo njihove identitete, osim u slučajevima nositelja izvršne vlasti koji su na naš eksplicitan zahtjev tijekom izrade izvještaja autorizirali izjave koje koristimo⁴⁷. Identitete ostalih sugovornika štitimo “potpisujući” ih neutralnim terminima: “političar”, “predstavnik civilnog društva”, “novinar”, “aktivist”, “lokalni službenik”. U prilogu izvještaju navedeni su opisi pojedinih sugovornika u kojima smo pokušali podrobnije objasniti zašto su baš oni, po našem mišljenju, bili relevantni sugovornici, uz istovremeno vođenje računa da ne otkrijemo previše detalja putem kojih bi ih se moglo lako identificirati.

⁴⁶ Wedel, Janine and David Kideckel (1994) 'Studying Up. Amending the first principles of anthropological ethics', in *Anthropology Newsletter* 35(7): 37. ["analyzing ... powerful institutions and individuals of complex societies for purposes of understanding and contributing to public policy choices"]

⁴⁷ Nositelji vlasti u Istarskoj županiji nismo potpisivali imenom i prezimenom, budući da smo u ovom slučaju istraživali regionalnu razinu, te je njihove iskaze bilo moguće anonimizirati. Stoga od njih nismo niti tražili autorizacije izjava.

Na kraju, u pogledu prikaza teme istraživanja sugovornicima, kao i sudionicima fokus-grupa, koristili smo termine “dobro upravljanje”, odnosno “prakse i mehanizmi upravljanja”. Poštujući u cijelosti načelo istraživačke etike, prema kojemu je nužno da se istinito predstavimo sugovornicima, za neutralnije smo se termine odlučili iz nekoliko razloga. Prvo, termin “zarobljavanje države” u Hrvatskoj je relativno nepoznat, a radi se o prijevodu engleskog termina *state capture*. Drugo, željeli smo izbjeći situacije u kojima sugovornici, zbog nepoznavanja teme i/ili iz straha koje moguće generira pojam zarobljavanja odbijaju razgovor s nama ili *a priori* zauzimaju defenzivan stav. Treće, riječ je o dosada neistraživanoj pojavi i prvom pokušaju opisa i definiranja zarobljavanja pa istraživanje, u kojem tek prikupljamo prve podatke i za koje nismo mogli pretpostaviti do kakvih će zaključaka dovesti, nismo željeli opteretiti nedovoljno poznatim pojmom. Konačno, prema našem početnom razumijevanju, smatrali smo da je termin “zarobljavanje države” izravno suprotstavljen terminu “dobro upravljanje” i njegovim načelima: vladavina prava, transparentnost, participativnost, responzivnost, učinkovitost, efikasnost i koherentnost. Upravo kroz razgovore o primjeni tih načela u praksi u njihovim lokalnim zajednicama dobili smo uvid u ono što nas je zanimalo – u kojim područjima javnih politika ili praksi upravljanja vlastodršci primjenjuju ta načela, a u kojim područjima se eventualno mogu prepoznati elementi zarobljavanja.

U razgovorima sa sugovornicima i građanima, osim identifikacije “ključnih igrača” i njihovih mreža moći, tražili smo i njihova mišljenja o tome u kojim područjima javnih politika oni smatraju da vlast dobro radi svoj posao, a u kojim se područjima ili kojim tipovima političkih odluka najčešće koriste mehanizmi koji se mogu podvesti pod zarobljavanje. U potonjima smo od sugovornika tražili i primjere najspornijih događaja koji po njihovom mišljenju ocrtavaju lokalnu situaciju. U prikaz i zaključke unijeli smo samo one uvide koji su potvrđeni iz više izvora i korištenjem više istraživačkih metoda, a dali su plauzibilne odgovore na pitanja: tko, što, kada, kako i gdje se događa zarobljavanje.

Naravno, kao i svaka druga metodologija, i naša ima svoja ograničenja, a četiri među njima smatramo najvažnijima. Kao prvo, s obzirom na temu istraživanja, pitanje je jesmo li s obzirom na odabrani pristup mogli zaključiti da se u nekim slučajevima, ili za neke procese, ne radi o zarobljavanju, već o specifičnom stilu vladanja. Vjerojatno jesmo, a uvrstili smo ih u zarobljavanje jer djeluju u sinergiji s drugim prepoznatim mehanizmima premda sami po sebi ne moraju nužno zarobljavati. Zapravo, mišljenje je autora da se sva četiri slučaja nalaze na nekoj od točaka 'kontinuumu zarobljavanja', iako njihova točna pozicija na tom kontinuumu ovisi o tome koji se aspekt zarobljavanja promatra. Buduća bi istraživanja stoga trebala još dublje proučiti te elemente zarobljavanja, a prikupljanjem novih slučajeva graditi jasniju analitičku sliku onih ključnih za zarobljavanje.

Drugo je rečeno već i u uvodnom dijelu: studije slučaja ne dozvoljavaju poopćavanje. Odabir različitih slučajeva omogućio nam je opisati i analizirati različite oblike i prakse zarobljavanja, ali nam ne dozvoljava jednoznačno tvrditi kako su nalazi primjenljivi za cijelu Hrvatsku (premda je, upravo s obzirom na strukturne mehanizme zarobljavanja to vrlo moguće). U svakom slučaju, ovo istraživanje treba promatrati kao preliminarno, na temelju kojeg će se dizajnirati i provoditi nova istraživanja koja će omogućiti komparativni pristup s drugim područjima u Hrvatskoj ili s lokalnim zajednicama u drugim zemljama.

Treće, odabir je osoba za intervjuiranje, doduše u različitim omjerima, prevagnuo na stranu kritičara lokalnih/regionalnih struktura⁴⁸. Budući da se radi o primijenjenom istraživanju namijenjenom poglavito onima koji se zalažu za promjene u javnom upravljanju, ovo metodološko ograničenje nije toliko problematično, no tradicionalno akademsko istraživanje zahtijevalo bi uravnoteženiji pristup većem broju sugovornika iz šire sfere društvenog i političkog života istraživanih zajednica.

Konačno dva do tri terenska posjeta, 15-ak intervjua i tri fokus-grupe u razdoblju od 15 mjeseci mogu samo zagrebat površinu. No takva nam je metodologija omogućila dubinski sagledati ogledne primjere u studijama slučaja, a radionica s dijelom intervjuiranih osoba nalaze i zaključke validirati s ključnim lokalnim dionicima. Ravnoteža ili odnos dubine i širine u kontekstu vremenski ograničenog projekta možda nije bila optimalna, ali nam je dozvolila iznijediti skup relativno robusnih preliminarnih nalaza, koje će u budućnosti trebati nadograditi sustavnijom i dubljom političkom etnografijom.

⁴⁸ Valja napomenuti da je bilo i odbijanja intervjuiranja od strane nekih kontaktiranih osoba, a koje bi upravo pridonijele "ravnoteži" gledišta.

**ZAROBLJAVANJE
LOKALNE DRŽAVE U
HRVATSKOJ
PRAKSI - STUDIJE
SLUČAJA**

Elementi institucionalno-pravnog okvira

Prije prelaska na pojedine studije slučaja donosimo pregled normativnih rješenja koja omogućuje zarobljavanje lokalne države, a koja su identificirali naši sugovornici. Moguće je, dapače i vjerojatno, da takvih rješenja ima još i više, ali njihova analiza nije bila primarni predmet istraživanja ovog projekta. Stoga upravo to pitanje, kao i koliko su - ako uopće - takva rješenja upravo “željena ili neželjena posljedica”⁴⁹ djelovanja političkih elita na nacionalnoj razini, također može biti predmetom nekih drugih istraživanja. U ovom se istraživanju pokazalo da akteri u istraživanim jedinicama obilato koriste niže opisana rješenja uz poneke lokalno specifične, “kreativne” modifikacije za stvaranje vlastitih mreža moći, njihovo održavanje ili proširivanje.

Normativna rješenja koja omogućuju izgradnju i razvoj sustava upravljanja temeljenog na klijentelističkim odnosima uključuju prvenstveno **Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi**⁵⁰, čije su izmjene iz 2013. po mišljenju nekih stručnjaka koji se bave tom temom⁵¹, a i naših sugovornika, (grado)načelnicima dale “faraonske” ovlasti glede odlučivanja o materijalnoj i financijskoj imovini te raspolaganja njome. Takve se ocjene u prvom redu odnose na samostalno odlučivanje o imenovanju članova upravnih i nadzornih vijeća u gradskim tvrtkama i javnim ustanovama (čl.48.st.1.t.6.) koje je dotad bilo u ingerenciji predstavničkih tijela, na samostalno odlučivanje o raspolaganju imovinom i sredstvima do milijun kuna⁵² te na diskrecijsko raspolaganje proračunskim zalihama.

Nadalje čl. 35.st.5. istog Zakona, predstavničkim je tijelima dana ovlast za “osnivanje javnih ustanova i drugih pravnih osoba za obavljanje gospodarskih, društvenih, komunalnih i drugih djelatnosti” od interesa za lokalnu jedinicu, što u onim jedinicama u kojima su (grado)načelnik i većina u predstavničkom tijelu iz iste političke opcije omogućuje osnivanje zapravo neograničenog broja pravnih osoba koje se mogu iskoristiti radi izgradnje i održavanja klijentelističkih odnosa i mreža. Prema bazi podataka tijela javnih vlasti⁵³ koju vodi Povjerenik za informiranje, u Hrvatskoj je ukupno 3119 ustanova, trgovačkih društava i ostalih pravnih osoba s javnim ovlastima kojima su osnivači jedinice lokalne i područne samouprave, ili prosječno 5,4 takve pravne osobe po jedinici lokalne/područne samouprave. Jednom kad se takva ustanova ili trgovačko društvo osnuje, malo je vjerojatno da će ikad prestati s radom, čak i ako/kad dođe do promjene političkih snaga/odnosa.

Budući da je djelovanje javnih poduzeća u vlasništvu lokalnih jedinica regulirano Zakonom o trgovačkim društvima, u njima nije zapriječeno zapošljavanje bez objave javnog natječaja - što se u mnogim slučajevima koristi kao sinekura ali i u svrhu održavanja i širenja mreža moći. U javnim se ustanovama zapošlja-

⁴⁹ O tome više vidjeti u: Boudon, Raymond (1977.), *The unintended consequences of social action*, Palgrave Macmillan: London.

⁵⁰ NN 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15

⁵¹ Usp. Podolnjak Robert i Đorđe Gardašević, (2013.), “Neposredno izabrani gradonačelnik i problem kohabitacije - Slučaj hrvatskog glavnog grada Zagreba”, u *Revus - Revija za ustavno teoriju in filozofiju prava* 20/2013, str. 61-78, <https://revus.revues.org/2707>

⁵² čl. 48.st.1.t.5. “...općinski načelnik, gradonačelnik, odnosno župan može odlučivati o visini pojedinačne vrijednosti do najviše 0,5% iznosa prihoda bez primitaka ostvarenih u godini koja prethodi godini u kojoj se odlučuje o stjecanju i otuđivanju pokretnina i nekretnina, odnosno raspolaganju ostalom imovinom. Ako je taj iznos veći od 1.000.000,00 kuna, općinski načelnik, gradonačelnik odnosno župan može odlučivati najviše do 1.000.000,00 kuna, a ako je taj iznos manji od 70.000,00 kuna, tada može odlučivati najviše do 70.000,00 kuna. Stjecanje i otuđivanje nekretnina i pokretnina te raspolaganje ostalom imovinom mora biti planirano u proračunu jedinice i provedeno u skladu sa zakonom.”

⁵³ <http://tjv.pristupinfo.hr/?osnivač=2&sort=1&page=191> (pristupljeno 02.01.2017.)

vanje provodi putem javnih natječaja, no tada, prema kazivanju naših sugovornika, prednost imaju osobe povezane sa strankama/osobama na pozicijama izvršne vlasti. Dodatno, (grado)načelnicima/županima je u ingerenciji imenovanje u upravna i nadzorna tijela trgovačkih društava, ustanova i drugih pravnih osoba kojima su osnivači jedinice lokalne/regionalne samouprave, a to često čine samostalno, u funkcijama jedinih (ili malobrojnih i s njima usko povezanih) članova skupštine takvih poduzeća. Takve pozicije nagrađuju se mjesečnim apanažama u različitim iznosima. Na taj način Zakon o trgovačkim društvima i Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi imaju sinergijski učinak na zarobljavanje lokalne države.

Drugi sistemski problem sugovornici su identificirali u činjenici da **Zakon o lokalnim izborima**⁵⁴ ne ograničava broj mandata koji neki izravno birani (grado)načelnik može obnašati, za razliku od ograničenja za drugu izravno biranu funkciju – onu Predsjednika RH, čiji je broj ograničen na dva uzastopna. Neograničeni broj mandata za izvršnu funkciju potencijalno omogućuje daljnju izgradnju klijentelističkih mreža.

Nadalje sukladno **Zakonu o izborima zastupnika u Hrvatski sabor**⁵⁵, (grado)načelnici istovremeno mogu biti i zastupnici u Saboru, što ih čini podložnima snažnom utjecaju politike na nacionalnoj razini u obnašanju lokalne izvršne vlasti, ali ih i stavlja u poziciju odlučivati o normativnim rješenjima koja pogoduju ostvarenju njihovih ciljeva na lokalnoj razini.

Budući da potencijalnim investitorima omogućuje korištenje prečaca i skraćenih rokova za pribavljanje potrebnih dozvola i suglasnosti nadležnih tijela, **Zakon se o strateškim investicijskim projektima Republike Hrvatske**⁵⁶ - što ga je 2013. donijela Vlada Zorana Milanovića - također može smatrati jednim od sistemskih rješenja koji omogućuje zarobljavanje. Odluku o tome da je projekt "strateški" donosi Vlada, bez uključivanja javnosti, čak i Sabora, a "investitor" ne treba imati zatvorenu financijsku konstrukciju projekta. Štoviše ima rok od 60 dana dostaviti dokaz o osiguranim izvorima financiranja u vrijednosti najmanje 10% planirane investicije koja mora uključivati izgradnju zgrada, dok istovremeno isključuje obavezu izrade i donošenja urbanističkog plana uređenja i detaljnog plana uređenja. Jasno je da ovakav zakon može ići na ruku špekulantima koji priliku za ostvarenje lakog profita traže u građevinskim projektima na zemljištu čija se vrijednost višestruko povećava upravo izdanim lokacijskim dozvolama.

⁵⁴ NN 144/12

⁵⁵ NN 116/99, 109/00, 53/03, 69/03, 167/03, 44/06, 19/07, 20/09, 145/10, 24/11, 93/11, 120/11, 19/15, 104/15

⁵⁶ NN 133/13, 152/14, 22/16

**ISTARSKA
ŽUPANIJA**

Politički kontekst Istarske županije

Glavno obilježje politike i političkih procesa u Istarskoj županiji od njezina utemeljenja 1992. jest izrazita dominacija jedne političke stranke, Istarskog demokratskog sabora (IDS). IDS je utemeljen u veljači 1990, a prvi predsjednik stranke bio je Ivan Pauletta. No stranka, nedovoljno organizacijski pripremljena, nije sudjelovala na prvim višestranačkim izborima u Hrvatskoj u proljeće 1990. U ljeto 1991. za predsjednika stranke izabran je Ivan Jakovčić. On će na dužnosti predsjednika IDS-a ostati sve do veljače 2014. kada će ga zamijeniti Boris Miletić. To znači da Jakovčić drži titulu najdugovječnijeg predsjednika jedne hrvatske političke stranke. Jakovčić je, dakle, formalno gledano bio najvažniji politički akter u Istri u proteklih 25 godina, a čitav je niz pokazatelja koji sugeriraju kako je tu formalnu poziciju uspješno transferirao u manifestnu političku moć i utjecaj. Od 2014. je Jakovčić počasni predsjednik IDS-a i zastupnik u Europskom parlamentu, a jedno od aktualnih pitanja istarske politike je i ono o njegovu kontinuiranom utjecaju na političke procese u Istri unatoč, formalno gledano, prvom čovjeku IDS-a - time i istarske politike - Borisu Miletiću - aktualnom gradonačelniku Pule.

1991. IDS je formulirao svoj politički program koji, uz neke manje nadopune, vrijedi do danas⁵⁷. Glavne su odrednice programa zalaganje za decentralizaciju, antifašizam, liberalnu demokraciju, europeizam, transgraničnost i multikulturalizam, pri čemu se IDS nastojao pozicionirati kao politički antipod tada dominantnoj Hrvatskoj demokratskoj zajednici (HDZ). S tako formuliranim programom IDS se u političkoj utakmici prvi puta pojavljuje na parlamentarnim izborima 1992. i osvaja tri mandata.

Svoj najveći politički uspjeh IDS je ostvario na lokalnim izborima 1993. održanim nakon uvođenja teritorijalne podjele Hrvatske na županije, gradove i općine. Tada je na izborima za županijsku skupštinu osvojio preko 70 posto glasova birača i 35 od ukupno 40 mandata. Vrlo je slične rezultate, IDS ostvario u gotovo svim gradovima i općinama u Istarskoj županiji⁵⁸. Mogla bi se postaviti teza kako su upravo lokalni izbori 1993, uslijed činjenice da je IDS uspješno "kolonizirao" glavne političke institucije, stvorili podlogu za njegovu dugoročnu političku dominaciju na istarskom poluotoku. Takav postotak glasova i broj mandata, doduše, IDS više nikad neće ostvariti, no tomu unatoč uspjeh će do današnjih dana očuvati status istarskog političkog hegemonu.

Analizirajući razvoj IDS-a, politolog i novinar Neven Šantić⁵⁹ ukazuje na presudnu Jakovčićevu ulogu ističući da je upravo njegov dolazak na čelo frakcijski razdirane i organizacijski nedovoljno spremne stranke u ljeto 1991. bio prijelomni trenutak u političkoj stabilizaciji IDS-a, potom i njegovoj ekspanziji.

⁵⁷ http://www.ids-ddi.com/site_media/media/filer_public/91/a1/91a19e79-37cf-4a27-85e7-a188463c5571/programska_deklaracija.pdf te

http://www.ids-ddi.com/site_media/media/filer_public/12/da/12da8193-a9fb-4d14-a067-b0f4c42772be/rovinjske_deklaracije.pdf

⁵⁸ Primjerice, u Buzetu osvaja 70 posto glasova i 24 od 26 mandata, u Labinu 77 posto glasova i 24 od 26 mandata, u Poreču 67 posto glasova i 23 od 26 mandata, u Puli 66 posto glasova i 23 od 26 mandata itd. – vidi www.izbori.hr.

⁵⁹ Šantić, Neven (2013). *Ljepotica i zvijer - mali kompendij hrvatskog regionalizma*. Jesenski i Turk: Zagreb.

Jakovčićevu političku snagu i moć možda se najbolje može opisati kroz unutarstranačke sukobe iz kojih je Jakovčić redovito izlazio kao pobjednik⁶⁰. Najrecentniji je sukob, uz pomoć IDS-ovih “mladih lavova” Borisa Miletića i Valtera Flege, onaj s dugogodišnjim suradnikom Damirom Kajinom uoči lokalnih izbora 2013. Kajin se, nezadovoljan odlukom vrha stranke da ignorira njegove želje da postane istarski župan, odmetnuo od stranke i uz pomoć SDP-a pokušao na izborima ugroziti politički primat IDS-a⁶¹. Pritom je Kajin kao glavni razlog svog sukoba s Jakovčićem navodio kako je šef stranke upleten u korupcijsku mrežu. Izborni rezultati, prije svega izbor Valtera Flege za župana te dominacija IDS-a na izborima za županijsku skupštinu, pokazali su kako je Jakovčić i ovoga puta potvrdio svoju političku moć i utjecaj. Tim unutarstranačkim Jakovčićevim pobjedama treba dodati i pobjedu u političkom srazu s istarskim gospodarstvenikom Plinijom Cuccurinom, jednim od najvećih dioničara Adris grupe. Cuccurin je uoči lokalnih izbora 2009. osnovao Ladonju, regionalno pozicioniranu stranku nezavisnih lista iz različitih dijelova Istre koja se nastojala profilirati kao alternativa IDS-ovim slabostima u upravljanju Istarskom županijom. Pritom je Cuccurin kao glavni adut u predizbornoj kampanji koristio navodne korupcijske afere IDS-ovih čelnika. Ladonja je 2009. osvojila 17 posto mandata na izborima za županijsku skupštinu, što nije bilo dovoljno za ugrožavanje IDS-ova primata, a to je potvrđeno i na lokalnim izborima 2013. kada je gotovo u potpunosti nestala s političke scene.

Politička dominacija IDS-a zanimljiv je istraživački slučaj jer se ocjene IDS-ova političkog djelovanja kreću u dijapazonu od zasluga za “istarsku posebnost”, to jest za činjenicu da Istarska županija predstavlja svjetonazorski progresivniji i gospodarski uspješniji dio Hrvatske, do ocjena IDS-a kao istarskog HDZ-a, čime se želi naglasiti kako je njegova vladavina Istrom obilježena visokim razinama korupcije, klijentelizma i nepotizma.

Stoji apsolutno usporedba HDZ = IDS.

Ako maknemo ideološko – istrijanstvo – hrvatstvo – drugo je sve jednako.

(novinar-aktivist)

Ono što je HDZ u Hrvatskoj je dobrim dijelom IDS u Istri. Kad to kažeš nekome tko nije Istrijan, on će reć' da nisi normalan. Svjetonazorski i retorikom te stranke nemaju veze, ali kontinuitet i način na koji se vlada...

(predstavnik akademske zajednice 1)

Vodeći IDS-ovci danas svoju političko-gospodarsku platformu opisuju kao izgradnju politike zajedništva, suradnju javnog i privatnog sektora, simultani razvoj unutrašnjosti i obale te utemeljenje svih politika na

⁶⁰ Prvi takav važniji sukob dogodio se 1994, kada je Jakovčić uz pomoć tadašnjeg istarskog župana Luciana Delbianca u unutarstranačkom okršaju pobijedio Elia Martinčića i Ivana Heraka koji su isključeni iz stranke jer su se zalagali za “mekši” stav prema HDZ-u. Drugi sukob dogodio se 1996. na relaciji Jakovčić-Delbianco, pri čemu je tema sukoba bila djelovanje pulske podružnice stranke i IDS-ovo “čišćenje” pulske gradske uprave od starih, bivših komunističkih kadrova, čemu se Delbianco protivio. Jakovčić je i taj put demonstrirao svoju moć te je, uz pomoć drugih lidera stranke (Damir Kajin, Emil Soldatić itd.), isključio Delbianca iz stranke činjenici da je on u to vrijeme obnašao funkciju istarskog župana unatoč. Delbianco sa suradnicima osniva novu stranku, Istarski demokratski forum, s kojom pokušava ugroziti političku dominaciju IDS-a, no već su rezultati lokalnih izbora 1997. pokazali da u tome neće uspjeti.

⁶¹ <http://www.novolist.hr/Vijesti/Hrvatska/Damir-Kajin-ovaj-tjedan-napusta-IDS>

vrijednostima multikulturalnosti, višejezičnosti, rodne i vjerske ravnopravnosti te antifašizma. Smatraju kako su upravo na toj platformi uspjeli ostvariti najveći doprinos, onaj kvaliteti života u Istri za kojeg kažu: “danas se Istri manje loše živi nego u ostatku Hrvatske” i to zbog gospodarske politike usmjerene na razvoj i podršku malom i srednjem poduzetništvu, poljoprivredu te turizam, što je stvorilo dodanu vrijednost i zaposlenost.

Ekonomska politika IDS – DDI-a prvenstveno je namijenjena srednjim poduzetnicima / od poljoprivrede, malih industrijskih pogona do turizma / tj. jačanju srednjeg sloja kao nositelja liberalnih ideja i stavova. Obzirom da je istarsko društvo dobrim dijelom još uvijek konzervativno... jačanjem srednjeg sloja jačamo i svoju političku poziciju.

(političar 6)

Prvi smo pokrenuli razvojnu agenciju – svi gradovi i županija zajedno. Sam to nitko nije mogao napraviti. To je najuspješnija razvojna agencija koja je dodijelila tisuće mikro-kredita u trenucima kad novaca nije bilo.

(političar 3)

Zajedno s gradovima i općinama kreiramo programe pomoći gospodarstvu da bi bili konkurentni i otvarali nova radna mjesta.

(političar 1)

Pritom smatraju da je upravo takva politika razlog zašto im građani opetovano daju šansu za upravljanje Istrom: jer je, mimo robovanja četverogodišnjem izbornom ciklusu, “kontinuitet upravljanja omogućio ostvarenje konkretnih mjerljivih rezultata”,. Stoga zaključuju kako je:

...kontinuitet i dominacija IDS-a omogućila izuzetnu sinergiju i zajedništvo.

(političar 3)

IDS je takvom svojom politikom radio na izgradnji vlastita socijalnog kapitala. Time su prodrli u gotovo sve pore istarskog društva, i upravo tako uspostavili okosnicu svoje političke moći. Riječima jednog od naših sugovornika:

IDS [je] aktivno radio na stvaranju tog socijalnog kapitala. To je stranka koja je i te kako to izdistribuirala, nije centralizira kasu i posao. Unutar županije je ta mreža jako razgranata – dosta obitelji živi od toga, uključujući i onu priču revitalizacije unutrašnjosti Istre. To je mreža koja se podupire. IDS je 20 godina gradio taj socijalni kapital. To je najveći temelj njihove političke moći... Ja ozbiljno sumnjam da na lokalnom planu postoji bilo koja alternativa, jer je ova najukorijenjenija.

(predstavnik civilnog društva 2)

Slično su mišljenje izrazili i neki od građana u fokus-grupama:

Mislim, mi sad pričamo o tome i raspravljamo o nečemu što je sasvim normalno s obzirom da je ova vlast, kol'ko već godina je na vlasti. Što očekivati? Oni su se tol'ko ukorijenili u sve aspekte našeg života...od ekonomije, od turizma, od jednostavno svega, školstva, znači to je jednostavno - Istra je država u državi.

(apstinent)

O načinima izgradnje tog socijalnog kapitala bit će riječi u nastavku, gdje se opisuju neki od formalnih i neformalnih mehanizama upregnutih u održavanje IDS-a na vlasti na području Istarske županije.

Formalni mehanizmi zarobljavanja lokalne države u Istarskoj županiji

U uvodnom dijelu opisani sistemski/zakonodavni mehanizmi koji omogućuju nositeljima izvršne vlasti kontrolu nad velikim dijelom lokalnih resursa u slučaju su Istre dodatno ojačani IDS-ovom 25-godišnjom političkom dominacijom. To u praktičnom smislu znači da su svi javni resursi pod kontrolom IDS-a i da se njima upravlja tako da se stranci osigura ispunjavanje političkih ciljeva, uz široku distribuciju koristi dominantno na stranačko članstvo, ali i na relativno velik broj stanovnika i gospodarskih subjekata, što pak ovisi o konkretnom području zarobljavanja (o čemu će više riječi biti u dijelu studije koji se odnosi na osiguravanje potpore birača.)

Obilježja upravljanja na području Istarske županije jedan od naših sugovornika opisuje:

Vidi se kontinuitet sa županijske do gradskih i općinskih razina. Institucije rade zakonito, ali u stranačkom interesu. Manje su otvoreni prema javnosti da bi identificirali njihove potrebe ili želje, mišljenja, stavove građana. Drže se onoga da kad je netko dobio legitimitet kroz izbornu proceduru, onda onaj tko ga je dobio može raditi što god hoće i ne obaziru se na kritike, sugestije pa čak ni na mobiliziranu javnost koja pokušava nešto mijenjati.

(predstavnik akademske zajednice 2)

Sudeći prema iskazima naših sugovornika, čini se da je 1990-ih glavna poluga djelovanja bila politika prostornog planiranja, odnosno prenamjene poljoprivrednih u građevinska ili zemljišta za turističku namjenu. Velik broj zemljišta u vlasništvu lokalnih zajednica kupovali su upravo IDS-ovi politički kadrovi na izvršnim i/ili vijećničkim funkcijama, bez natječaja, sa saznanjima o budućoj promjeni prostornih planova.

... Prostorni planovi su ključ za razumijevanje upravljačkog procesa u Istri. I to je jedna organizirana, ja bi rek'o, pljačka domicilnog stanovništva. Kupilo se za 1, uz pomoć IDS-a ili IDS-ovu vrhušku, prenamijenio se prostor – u turističke namjene, građevinske – i onda se prodavao po 100 puta, i više, većoj cijeni.

(političar 5)

Primjeri takvih kupovina i prenamjena zemljišta u Istri su brojni, pri čemu su i mediji i zainteresirana javnost intenzivno propitivali neke od njih. Ovdje ćemo opisati samo nekoliko takvih slučajeva i iskoristiti

ih kao ilustraciju za formalne mehanizme zarobljavanja lokalne države kojima su se koristile političke i poslovne elite u Istri.

Politički najeksponiraniji slučaj pribavljanja vrijednih nekretnina i zemljišta u Istri svakako je onaj Ivana Jakovčića. Riječ je o kupnji nekretnine u zaseoku Sv. Jure izravnom pogodbom od vlasnika – općine Grožnjan. Tada je - 1996. - Jakovčić bio predsjednik IDS-a, njihov saborski zastupnik te istarski župan, a vlast je u općini Grožnjan obnašao IDS. Grožnjansko Općinsko vijeće je u prosincu 1995. donijelo pravilnik koji je omogućio prodaju nekretnina mimo javnog natječaja ako je to od općinskog interesa, a u konkretnom su slučaju općinski interes prepoznali u Jakovčićevoj namjeri ulaganja radi razvoja agroturizma. Iako je naknadnim sudskim presudama utvrđeno da je kupoprodajni ugovor između Općine i Jakovčića ništavan, upravo zbog izostanka elemenata javnog nadmetanja, Jakovčiću su ulaganja u zaseok koja je u međuvremenu izvršio priznata pa ga je on "ponovno" legalno kupio. Također treba istaknuti i da su mu Županija istarska (kojoj je Jakovčić bio na čelu) i Turistička zajednica Istarske županije sufinancirale 1,5 posto kamata za kredit stoga što se radilo o kreditu za razvoj agroturizma. Nakraju treba spomenuti i da je prvobitni ugovor o kupoprodaji nekretnina sklopljen svega nekoliko dana prije nego je na snagu stupio Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima (NN 91/1996), koji je u 391. članku izrijekom nalagao lokalnim samoupravama nekretnine prodati putem natječaja i po tržišnoj cijeni - nešto čega je Ivan Jakovčić, na funkciji saborskog zastupnika, sigurno bio svjestan⁶².

Jakovčićev slučaj nije, naravno, jedini. U nekima su, naročito tijekom 2000-ih, deklarativni kupci zemljišta bili članovi obitelji istaknutih IDS-ovaca, što pak sugerira da su već tada - unatoč nedovoljno jasnim zakonskim definicijama koje takvu praksu nisu zabranjivale - znali da se upuštaju ako već ne u nezakonito djelovanje, a onda barem u, politički gledano, nedopustive aktivnosti. Tako je i s bivšim IDS-ovim ministrom turizma u Vladi Zorana Milanovića, Veljkom Ostojićem, koji je ipak jedan od rijetkih koji je snosio političke posljedice - nakon što je afera medijski razotkrivena, podnio je ostavku koju je od njega tadašnji premijer Milanović tražio,. Mediji su, naime, otkrili da je njegova obitelj zaradila milijune kuna od kupnje, prenamjene i prodaje zemljišta u Balama dok je bio na funkciji županijskog pročelnika za turizam i ruralni razvoj. Prema medijskim napisima, poljoprivredno je zemljište za 860.000 kn kupila sestra Ostojićeve supruge, a nakon prenamjene ono je prodano za 25 milijuna kuna. Prema istim izvorima, Ostojić je osobno u više navrata sudjelovao u pregovorima oko te kupoprodaje⁶³. U međuvremenu je USKOK utvrdio da u tom poslu nije bilo nezakonitih radnji⁶⁴, no njegova upitnost s aspekta političke odgovornosti i dalje stoji.

Prenamjene zemljišta i danas su jedan od mehanizama u optičaju u Istri, no ipak, čini se, u manjim razmjerima od onih u razdoblju kasnih 1990-ih i ranih 2000-ih. Postupci prostornog planiranja, međutim, ostaju komplicirani, građanima nerazumljivi, a zakonom se propisane javne rasprave održavaju, po iskazima naših sugovornika, u ljetnim mjesecima kad je većina stanovnika zauzeta turističkom sezonom.

⁶² temeljeno na tekstu novinara Gorana Prodana "Sveti Juraj (ne) ubija zmaja Nina" objavljenom na: <http://www.parentium.com/prva.asp?clanak=37298>

⁶³ <http://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/nama-nisu-dali-da-gra-dimo.-nakon-prodaje-teren-se-urbanizirao-istrazujemo-aferu-ministra-turizma/1199810/>

⁶⁴ <http://net.hr/danas/crna-kronika/kupoprodaja-zemljista-završena-istraga-zbog-koje-je-veljko-ostojic-podnio-ostavku/>

Meni je problematična procedura donošenja planova. Gradsko vijeće odlučuje na prijedlog odjela/gradonačelnika. To su uglavnom zahtjevi nekog biznisa, a onda se kroz to provuče nekakav javni interes. Kad se planovi izrade i kad krenu u proceduru javne rasprave onda nastaje problem, jer su javne rasprave uglavnom u ljetu, kad ljudi nemaju vremena doći u vijećnicu čuti što će se mijenjati. Na javnim raspravama u pravilu bude 10-12 ljudi uključujući novinare – ne znam koliko ljudi to mogu pratiti. Koristi se stručna terminologija. [U lokalnim medijima] nema niti jednog prikaza javne rasprave o GUP-u. To je veliki problem.

(novinar-aktivist)

Ja kao oporba imam jako malo uvida u politiku prostornog planiranja.

(političar 2)

S druge strane, oni malobrojni predstavnici građana i zainteresirane javnosti koji prate politiku prostornog planiranja i sudjeluju u raspravama svjedoče o odbacivanju njihovih primjedbi. U novije vrijeme, jedan od najpropitivanijih slučajeva prostornog planiranja odnosio se na Izmjene i dopune Prostornog plana uređenja i Generalnog urbanističkog plana Grada Pule (svibanj 2014.) kojima se, unatoč protivljenju velikog broja građana organiziranih u građansku inicijativu "Volim Pulu – za Muzil" omogućila izgradnja ekskluzivnog, građanima Pule nedostupnog, turističkog kompleksa s golf-igralištem od 18 hektara na bivšem vojnom kompleksu na Muzilu. Riječ je o projektu kojeg čelnici IDS-a, zajedno s nacionalnim vlastima, kako HDZ-a tako i SDP-a, "guraju" još od 2003. Iako je prvobitna namjena potpune privatizacije cijelog područja u novije vrijeme zamijenjena idejom o 99-godišnjoj koncesiji, investitor se još nije pronašao. No izmjenama prostornih planova, vrijednost zemljišta se značajno povećala, a osim toga i otvorila vrata mogućem spekulativnom nekretninskom biznisu, baš kao i u slučaju Dubrovnika i planiranog golf-kompleksa s pratećim nekretninama na Srđu.

Jedini model koji se nameće kao način iskorištavanja tog resursa je privatizacija i to jednog aktera. Pokušava se naći kompanija koja bi preuzela Muzil...i upravljala time. S druge strane, javnost pokušava doći do nekog mješovitog modela upravljanja. Budući da grad mora ići u javnu raspravu, onda se ona fingira. Prijedlozi građana se odbijaju. Procedura se svela na to da se na papirić napiše prijedlog, kojeg bi onda čitao pročelnik za komunalno uređenje i graditeljstvo. I onda bi stručnjaci valjda trebali reći zašto su protiv takve ideje. Dakle, civilno društvo ili javnost ima neki svoj interes koje bi trebalo pretvoriti u neku odluku, međutim praksa je da je odluka već donesena i treba ju provesti. Trenuci koji su zakonom propisani kao javne rasprave ili savjetovanja - oni se ignoriraju. Svodi se na pokušaj legitimiranja putem javne rasprave, ali kad ga ne dobiju idu dalje, uz obrazloženje da građani nisu u stanju sagledati cjelinu.

(predstavnik akademske zajednice 2)

Osim politike prostornog planiranja, jedan od učestalih mehanizama koji se u Istri koristi je i zapošljavanje u javnim institucijama, ustanovama ili poduzećima u djelomičnom ili potpunom vlasništvu jedinica lokalne i regionalne samouprave. Prema riječima naših sugovornika i građana u fokus-grupama, posao je u bilo kojoj takvoj instituciji/ustanovi/poduzeću - bez IDS-ova odobrenja, ili čak učlanjivanja u stranku - nemoguće dobiti.

Postoji jedna šala u mom društvu, koju smo čak testirali, znači kad predate životopis kao mlada osoba, napišite da ste član IDS-a mladih, samo to stavite, ne znam - ovaj program, znam radit u Windowsima, znam ovaj jezik, član sam IDS-a mladih. Pitanje je samo, pitanje je kad će vas zvat.

(apstinent)

Primjer jedne djevojke iz [grad u Istri] koja nikako nije mogla naći posao i rekli su joj: "Učlani se u stranku". Učlanila se i dobila je odmah posao. Mislim, jer manja mjesta imaju još, još su više pod pritiskom za kog' će glasovati, a oni najniži, oni su čak počeli biti i malo paranoidni. Žalosno, ali je tako, znači netko mlad ili će ići u stranku ili će ostat' bez posla.

(birač IDS-a)

Nedavno sam... upoznala jednog mladića..., i rek'o mi je da radi u [ime javnog poduzeća]...tražio je neki posao, i... kaže: "Ali i to sam čekao jako dugo, i dok se nisam upisao u IDS ja taj posao nisam mogao dobiti."

(birač opozicije)

Počeo sam radit i nakon 2-3 mjeseca mi je sa strane rečeno da bi bilo dobro da se učlanim jer me se ne može pokrivat kao nestranačkog igrača. Nisam na to pristao, ostao sam još 4 mjeseca i onda sam dobio otkaz.

(aktivni građanin 1)

Očito je riječ o široko rasprostranjenoj percepciji nužnosti članstva u IDS-u, a dio sugovornika taj mehanizam dodatno razrađuje opisujući kako za izgradnju klijentelističke mreže nije uvijek nužno biti članom stranke, nego pokazati određenu dozu lojalnosti IDS-u. Nju se osigurava zapošljavanjem samo jedne osobe, putem koje se ostatak biračkog tijela u nekom kućanstvu onda kontrolira:

Gdje je IDS na vlasti, apsolutno je istina da se u javnim službama bez IDS-a ne može zaposliti... Ne moraš biti član stranke, ali moraš pokazat određenu dozu lojalnosti da bi ti oni dali povjerenje.

(političar 4)

Ne mora cijela obitelj biti u IDS-u. Dovoljno je da je jedan i to znači da imaš obiteljske glasove. Jer taj jedan ti je nešto dužan.

(novinar-aktivist)

Ako ideš matematički izračunat' koliko ljudi ovisi o takvoj politici, onda dolaziš do preko 50% ljudi. Zaposleni plus njihove obitelji plus oni koji na bilo koji način dobivaju novce iz proračuna – tipa lokalni obrtnici i poduzetnici plus NGO-i koji su ovisni o proračunu plus koncesionari na plažu, itd.

(aktivni građanin 2)

Stvorena je struktura u kojoj su umrežene osobe, simpatizeri ili imaju neke personalne odnose plus ljudi u strukturama i njihove obitelji – svi se oni povezuju. Njima odgovara da se ta ista vlast vraća. Koncesionar za štand i on će glasat' za njih jer zna da ako netko drugi dođe na vlast da možda neće dobiti koncesiju, a ovako je siguran.

(novinar 1)

Zapošljavanje u javnim institucijama regulirano je čl. 17. Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj samoupravi⁶⁵, koji za takve pozicije propisuje obavezan javni natječaj, no po svjedočenju naših sugovornika i građana u fokus-grupama, na natječajima prednost imaju članovi IDS-a i njima bliske osobe, a nisu rijetke ni situacije u kojima se radna mjesta “izmišljaju” kako bi se “zaštitilo svoje”:

...ispred mene je jedna osoba dobila jedan posao, ja sam od nje bila kvalificiranija, dobila je jer je u IDS-u. Tako da, jednostavno to je jedna istina, ja ne znam dal' je tako u svim dijelovima Hrvatske, al' u Istri je tako.

(birač opozicije)

...Čak i ako je bila objektivna potreba za taj posao sigurna sam da je bilo i drugih ljudi kojima je bilo potrebno dati priliku.

(novinar-aktivist)

Stranka se brine za svoje, jer ako jednog ostaviš, to stvara strah kod ostalih – gubi se lojalnost.

(aktivni građanin 2)

Posebno su zanimljive situacije u kojima Zakon omogućuje zapošljavanje bez javnog natječaja, a IDS-ovi se dužnosnici svejedno odlučuju na raspisivanje natječaja. Naši sugovornici takve postupke IDS-a stavljaju u kontekst njihove hinjene transparentnosti jer se ispostavlja da su mjesta za koja se raspisuju natječaj unaprijed rezervirana za IDS-ove kadrove. Tipičan primjer bilo je imenovanje nove upraviteljice istarske Zaklade za poticanje partnerstva i razvoj civilnog društva kada je posao dobila članica IDS-a iako su se na natječaj javile dvije osobe znatno kvalitetnijih obrazovnih i iskustvenih kvalifikacija⁶⁶. Tom su prilikom dvije spomenute kandidatkinje županu Valteru Flegi uputile otvoreno pismo u kojemu ga kritiziraju zbog raspisivanja takvog, hinjenog javnog natječaja⁶⁷. Župan Flego na to pismo nije odgovorio, ali danas vodeći IDS-ovci tu situaciju interpretiraju nužnošću postavljanja ljudi od povjerenja na čelne pozicije kako bi se osigurao rezultat koji se biračima obećao na početku mandata:

Možda čovjek nekad napravi neki propust, mada ja taj dio ne držim nekim velikim propustom, iz razloga što smatram da za ključne suradnike... imamo pravo uzet' neke ljude od povjerenja. Normalno da mora sve bit' u skladu sa zakonom, da mora bit' ispoštovana procedura, ali [za] neakve ključne suradnike vi morate imati ljude kojima doista vjerujete, kako bi u konačnici imali na kraju mandata neke rezultate... Ja ću se s vama složiti...to može baciti neakvu negativnu sliku na...politički dio. Ali, na kraju balade, ljudi vas pitaju što ste vi u svom mandatu obećali, što ste vi isporučili odnosno ostvarili. Tu se morate moć' osloniti na ključne suradnike.

(političar 3)

⁶⁵ NN 86/08, 61/11

⁶⁶ <http://www.h-alter.org/vijesti/glavan-ipak-moze>

⁶⁷ <http://ipress.rtl.hr/istra/zaklada-za-civilno-drustvo-ids-ovci-naprijed-ostali-stoj-33512.html>

Sveprisutnu percepciju klijentelističke politike zapošljavanja vodeći IDS-ovci prepoznaju kao "latentnu opasnost koja proizlazi iz dugovječnosti upravljanja...i kojoj se nije lako oduprijeti" te nastavljaju:

Iz osobnog iskustva vjerujem da je to manjim dijelom točno i da smo sami krivi što je takva slika stvorena u dijelu javnosti pa i kod osoba koje se iz tog razloga učlanjuju u IDS - DDI. Osigurati si političku potporu putem zapošljavanja značilo bi mnogo više ekonomske moći i radnih mjesta od realne snage IDS – DDI pa ta percepcija nije točna. Bliža mi je tvrdnja da kada uočimo kvalitetnu osobu nastojimo joj omogućiti zapošljavanje i napredak što izaziva nezadovoljstvo kod neizbranih. Ovo je jedno od ključnih pitanja daljnjeg razvitka i dugoročnog opstanka IDS – DDI jer je odabir kvalitetnih kadrova, prvenstveno lidera "misija" političke stranke pri čemu si možemo nanijeti znatnu štetu, što ponekad i činimo.

(političar 6)

Premda se tumačenja oko nužnosti angažiranja "osoba od povjerenja" na ključne pozicije - o kojima onda ovisi ispunjavanje političkih ciljeva i obećanja - možda i mogu dijelom prihvatiti, s i dalje nejasnom svrhom raspisivanja javnih natječaja za pozicije za koje on nije nužan, ona su za niže pozicije – odgajateljice u vrtićima, čistačice, komunalne redare i sl. - ipak potpuno neuvjerljiva

Istru, nadalje, u odnosu na ostale županije, gradove i općine u Republici Hrvatskoj izdvaja i broj trgovačkih društava i ustanova u njihovom vlasništvu. Naime prema Bazi trgovačkih društava u vlasništvu jedinica lokalne i regionalne (područne) samouprave u RH⁶⁸ koju vodi Ministarstvo financija, u Hrvatskoj je ukupno 736 takvih subjekata, od čega je njih čak 74 (10%) u vlasništvu Istarske županije ili nekog od gradova i općina na njenom području. U omjerima i u usporedbi s prosjekom Republike Hrvatske, u Istri na svakih 2811 stanovnika dolazi jedno takvo poduzeće/ustanova, dok je prosjek u Republici Hrvatskoj jedno poduzeće/ustanova na 5821 stanovnika⁶⁹. I premda se može tvrditi da je upravo to jedan od čimbenika zbog kojih je Istra u gospodarskom smislu razvijeniji dio Hrvatske, brojke govore i u prilog tezi da se osnivaju mnogobrojna poduzeća i razvojne agencije upravo radi "uhljebljivanja" kadrova i poslušnika, o čemu su također govorili naši sugovornici.

Svaki grad ima 3-5 svojih poduzeća i to su postala mjesta za uhljebljivanje.

(aktivni građanin 2)

Visoko mogu ići samo ljudi od velikog povjerenja Jakovčićevog, ostali se zapošljavaju u javnim poduzećima i ustanovama i tamo rade za plaćicu ono što im stranka naredi.

(političar 5)

⁶⁸ Pritom smo u ovoj analizi računali i 25 poduzeća i ustanova koja rade u sklopu Zagrebačkog Holdinga, a iz nepoznatog razloga nisu u navedenoj bazi podataka. Vidi

<http://www.mfin.hr/adminmax/docs/Baza%20trgovackih%20društava%20u%20vlasništvu%20jedinica%20lokalne%20i%20područne%20i%20regionalne%20samouprave.pdf>

⁶⁹ Podaci dobiveni dijeljenjem broja poduzeća ustanova s brojem stanovnika, prema Popisu stanovništva 2011.

(http://www.dzs.hr/Hrv/censuses/census2011/results/xls/Zup_01_HR.xls)

Ilustrativan primjer potonjeg konteksta je slučaj *Istra Inspirita* koji je, prema medijskim napisima, pokrenut kao županijski projekt 2012⁷⁰, da bi ga se kasnije predstavljalo kao zajednički projekt Istarske županije, Istarske razvojne turističke agencije (IRTA)⁷¹ i Turističke zajednice Istre. Prema istom izvoru, u ožujku 2013. tri su djelatnice Istarske županije udrugu Istra Inspirita registrirale na istoj adresi na kojoj posluje i IRTA. Za projekt Istra Inspirita se izdvajaju javna sredstva lokalnih i županijskog proračuna, kao i ona Hrvatske turističke zajednice, kojom u to vrijeme predsjedava IDS-ovac. U ožujku 2014. udruga osniva tvrtku Istra Inspirita j.d.o.o. sa sjedištem u zgradi u kojoj je smješteno niz institucija i odjela Istarske županije. U ožujku 2016, župan Valter Flego odlučio je, po preporukama iz revizorskog izvješća, da upravljanje projektom Istra Inspirita preuzima IRTA, uz izmjenu modela upravljanja te uz proračunsko financiranje putem potpora malih vrijednosti (ne više od 200.000 EUR u tri fiskalne godine)⁷². Udruga je i dalje aktivna, a j.d.o.o. je od sredine 2016. u likvidaciji. Čak i iz ovako je šturom opisa jasno da je granica između javnog i privatnog poprilično zamagljena.

Neformalni mehanizmi zarobljavanja lokalne države u Istarskoj županiji

Primjer *Istra Inspirita* može se smatrati i uvodom u priču o neformalnim mehanizmima zarobljavanja lokalne države, u kojima glavnu ulogu igraju osobe na pozicijama moći, a koje se u Istarskoj županiji - za razliku od drugih promatranih slučajeva u našem istraživanju - ne može striktno odvojiti na one koji djeluju u javnom i one koji djeluju u privatnom sektoru.

Provedeni intervjui nisu, naime, potvrdili dominantan utjecaj moćnih aktera izvan sfere politike na sadržaje javnih politika i procese odlučivanja, uz izuzetak u Hrvatskoj sveprisutnog Ivicu Todorića i njegovu kompaniju Agrokor. Istraživanje je, međutim, pokazalo kako dio lidera IDS-a uspješno kombinira političko djelovanje i karijeru u visokoprotivabilnom biznisu povezanim s turizmom ili u poduzetništvu, tako da iz jedne sfere prelaze u drugu, odnosno da istovremeno obavljaju stranačke funkcije i rade na rukovodećim pozicijama unutar lokalne ili regionalne samouprave te su vlasnici i/ili članovi uprava trgovačkih društava koja su nerijetko u nekom obliku poslovnog odnosa s gradovima/općinama/županijom. Te su odnose naši sugovornici opisivali pojmom "hobotnice", a kao idejnog tvorca tog modela označili su Ivana Jakovčića.

Kao primjer prohodnosti vodećih IDS-ovaca između političke i poslovne sfere može se izdvojiti slučaj *Brijuna rivijere*, koji je tim zanimljiviji čim su u njega bili uključeni i neki političari s nacionalne razine⁷³.

⁷⁰ <http://ipress.rtl.hr/istra/istra-inspirit-ili-prica-o-istri-privatni-projekti-novac-javni--39032.html>

⁷¹ IRTA je u vlasništvu županije i šest hotelsko-turističkih poduzeća.

⁷² <http://www.ipress.rtl.hr/istra/irta-preuzima-istra-inspirit-zataskano-prelijevanje-javnog-novca-u-privatne-dzepove-43337.html>

⁷³ Primjer Brijuni rivijere d.o.o. puno je detaljnije opisan u članku novinark Maše Jerin "Brijuni rivijera d.o.o. i svi županovi ljudi, objavljenom na <http://www.zelena-istra.hr/?q=node%2F1756>, a koji je poslužio u svrhu prikaza informacija u ovom dijelu izvješća.

Brijuni rivijera d.o.o. je tvrtka u vlasništvu Republike Hrvatske (67%) i Istarske županije (33%), osnovana 2003. radi izgradnje turističkog resorta visoke kategorije te otvaranja radnih mjesta u novoosnovanim gospodarskim subjektima. Idejni tvorac projekta je Jakovčić koji je prvobitni ugovor, kao župan, potpisao s premijerom Ivicom Račanom u čijoj je Vladi prethodno obnašao funkciju ministra europskih integracija⁷⁴. Prvi direktor *Brijuni Rivijere* d.o.o. bio je Veljko Ostojić, pročelnik županijskog ureda za turizam - u Račanovoj vladi zamjenik ministra turizma - a u Milanovićevoj - ministar turizma. Ostojić na funkciji direktora *Brijuni Rivijere* ostaje do 2008. kada odlazi na poziciju direktora u porečku hotelijersku tvrtku *Valamar Riviera*, jednu od vlasnika Istarske turističke razvojne agencije te ujedno jednu od tvrtki koja se prijavila na prednatječaj za koncesiju nad lokacijom Hidrobaza unutar *Brijuna Rivijera*. Nakon odlaska iz Milanovićeve vlade Ostojić postaje direktorom turističke tvrtke Karisma Hotels Adriatic, u suvlasništvu Todorićevog Agrokora⁷⁵, da bi krajem 2016. bio imenovan za direktora Agrokorove porečke Agrolagune⁷⁶. Nakon Ostojića, direktor Brijuni rivijere postaje IDS-ovac Ratomir Ivičić, prije toga na funkciji ravnatelja Nacionalnog parka Brijuni, koji je ravnateljstvo nad parkom preuzeo u periodu kad je Jakovčić bio član Upravnog odbora Nacionalnog parka. Ivičić je 2013. obnašao dužnost zamjenika ministra turizma, da bi 2014. bio imenovan za glavnog direktora Hrvatske turističke zajednice, u mandatu IDS-ovog ministra turizma Darka Lorencina⁷⁷. Lorencin je pak 12 godina bio rukovoditelj Istarske razvojne agencije (IDA-e), a po prestanku obnašanja ministarske dužnosti prešao je u rovinjsku turističku tvrtku Maistra, još jednu od suvlasnica Istarske turističke razvojne agencije. Iz Maistre je pak u Brijuni Rivijeru, na poziciju direktorice, stigla Sanja Bežan koja je prethodno radila u Nacionalnom parku Brijuni. Vratimo li se vezi s velikim biznisom, onda svakako treba napomenuti i da je Jakovčić 2012. ušao u zajednički projekt proizvodnje bezalkoholnog pića s Todorićevom Jamnicom⁷⁸, a od 2015. je i član upravnog odbora Afarak grupe⁷⁹ čiji je većinski vlasnik Danko Končar, zasad jedini investitor u Brijuni Rivijeru.

Na nešto nižoj razini indikativan je, iako svakako ne i jedini, primjer IDS-ovca Tedija Chiavalona, koji osim uspješne političke karijere vodi i biznis koji se oslanja na IDS-ovu politiku razvoja poljoprivrede. Chiavalon je bio dugogodišnji glavni tajnik IDS-a, a danas je član Predsjedništva stranke i županijski vijećnik. Osim tih stranačkih funkcija, bio je i predsjednik nadzornog odbora županijske Agencije za ruralni razvoj Istre - AZRRI (2012-2014.), predsjednik nadzornog odbora županijske tvrtke MIH d.o.o. koje se bavi adekvatnom valorizacijom i prepoznatljivošću istarskih proizvoda⁸⁰, zamjenik predsjednika nadzornog odbora ACI d.d. (2012. do 2016.), a od 2014. član je i nadzornog odbora Istarskog vodozaštitnog sustava d.o.o., trgovačkog društva u vlasništvu svih gradova i općina Istarske županije. Osim stranačkih dužnosti i funkcija u javnim poduzećima, Chiavalon je suvlasnik i član uprave u tvrtci Chiavalon d.o.o. (osnovana 2010.) koja je 2016. nagrađena uvrštavanjem među tvrtke s najboljim uljima iz ekološkog uzgoja na svijetu⁸¹ te suvlasnik tvrtke Agro Arsia d.o.o. (osnovana 2015.) koja se bavi trgovinom na veliko žitaricama, sirovim

⁷⁴ Inicijalno je projekt predviđao u demilitariziranim zonama duž 24 kilometra obalnog pojasa izgraditi apartmanska naselja, golf-terene, luksuzne hotele i nautičke luke, a broj je lokacija naknadno pao na četiri: (već spominjani) Muzil i Sv. Katarina-Monumenti u pulskom zaljevu, Hidrobaza u Štinjanu te Pineta u Fažani. Od 2003. do danas raspisivano je nekoliko natječaja za odabir investitora, no samo je za jedan lokalitet investitor i pronađen, onaj za Sv. Katarinu-Monumenti, kojeg je 2012. kupio poduzetnik Danko Končar. Investicija, međutim, još uvijek nije realizirana. Realizaciju cijelog projekta u međuvremenu je preuzelo novoosnovano Ministarstvo državne imovine, preuzevši ga od Državnog ureda za upravljanje državnom imovinom.

⁷⁵ <http://karismaadriatic.com/About-KHA>

⁷⁶ <http://www.agrokor.hr/hr/kompanije/agrolaguna-d-d/>

⁷⁷ <http://www.vecernji.hr/kompanije-i-trzista/ratomir-ivicic-izabran-za-novog-direktora-glavnog-ureda-htz-a-952001>

⁷⁸ <http://lider.media/aktualno/tvrtke-i-trzista/poslovna-scena/gineta-poslovni-projekt-ivana-jakovcica/>

⁷⁹ http://www.glasistre.hr/vijesti/pula_istra/ivan-jakovcic-o-ulasku-u-afarak-grupu--501147

⁸⁰ http://www.gradovi-maslinovogulja.hr/index.php?option=com_content&view=article&id=13%3A%20Amih-doo-pore&catid=2%3A%20apridruzeni-lanovi&Itemid=4

⁸¹ <http://www.jatrgovac.com/2016/07/istarski-chiavalon-ex-albis-top-25/>

duhanom, sjemenjem i stočnom hranom⁸².

Sličan je i primjer Oriana Otočana, koji je bio na poziciji glavnog tajnika IDS-a u razdoblju 2000-2001, u mandatu 2001. – 2005. bio je županijski vijećnik IDS-a, a od 2008. do danas je i na funkciji IDS-ovog tajnika za međunarodne odnose. Od 2001.-2005. obavljao je i dužnost predstojnika Kabineta župana. 2005. prelazi na poziciju člana Županijskog poglavarstva za međunarodnu suradnju i europske integracije, a 2009. imenovan je za pročelnika Županijskog ureda za međunarodnu suradnju i europske integracije.⁸³ Tu dužnost obavlja sve do 2014. kada zajedno s Jakovčićem odlazi u Bruxelles, gdje je i danas akreditirani Jakovčićev asistent u Europskom parlamentu⁸⁴. Od 2009.-2016. bio je i član Nadzornog odbora Istarske regionalne energetske agencije – trgovačkog društva u vlasništvu Istarske županije⁸⁵. Poput Chiavalona, Otočan je u istom razdoblju bio i vlasnik tvrtke Flanatica d.o.o. za trgovinu, usluge i turizam (od 2011. u likvidaciji), te od veljače 2010. suvlasnik tvrtke Campo Marzio d.o.o. (osnovane 2003. od strane njegova brata Tonija Dorijana Otočana). Prilikom izmjena Društvenog ugovora temeljni kapital tvrtke povećan je s 20.000 kn na 2.295.600,00 kn, i to unosom nekretnina⁸⁶. Tvrtka je 2011. potpisala ugovor s Gradom Pustom o zakupu javnog prostora za potrebe ugostiteljskog objekta⁸⁷.

Za razliku od visoko-pozicioniranih IDS-ovaca, prema iskazima naših sugovornika dio "običnih" članova uz političko djelovanje istovremeno ima i uspješne poslovne pothvate na izvođenju radova putem javnih natječaja. Takvi su slučajevi mahom medijski neistraženi te ostaju na razini lokalnih anegdota, ali potvrđuju tezu o tome da se "stranka za svoje pobrine":

...Kad smo radili tu velebnu sportsku dvoranu, koja je u startu trebala koštati 60 milijuna, na kraju nas košta 200 i ne znam koliko... [Na dvorani] imamo jednu veliku staklenu stijenu, koju je radio naš lokalni staklar, inače istaknuti IDS-ovac... To je na razini anegdote, ali ja mislim da je istina. To nema tko istražiti.

(novinar 1)

Sličnu percepciju imaju i građani u fokus-grupama koji na temu premreženosti i poslovno-političkih odnosa govore:

Zato što je nećak od nekoga u IDS-u, zato što je taj nećak od nekoga u IDS-u zaposlio nekoga u Stanoinvestu. Zašto? Taj u Stanoinvestu je napravio kuću ovome za 20 tisuća eura manje i onda se oni toga sjete, aha, IDS, okej... Mislim, to su ukorijenje strukture.

(apstinent)

Nisu oni nesposobni, oni su super sposobni. Oni su izuzetno sposobni za sebe.

(apstinent)

U kontekstu su povezanosti politike i medijskog biznisa na lokalnoj razini sugovornici spominjali kontroverznog pulskog poduzetnika Alberta Faggiana, pri čemu su isticali kako je kupio Glas Istre za 1 kunu

⁸² <https://agro-arsia.crobiz.net/-/nas-tim>

⁸³ http://www.alda-europe.eu/newSite/public/allegati/124-CV_Otocan

⁸⁴ http://www.europarl.europa.eu/meps/en/124754/IVAN_JAKOVIC_assistants.html

⁸⁵ https://sudreg.pravosudje.hr/registar/f?p=150:28:0::NO:28:P28_SBT_MBS:130036684 – povijesni izvadak

⁸⁶ https://sudreg.pravosudje.hr/registar/f?p=150:28:0::NO:28:P28_SBT_MBS:040187409

⁸⁷ <http://www.glasistre.hr/vijesti/arhiva/delozirana-terasa-da-piera-ii--338123>

uz tajne dogovore o posudbama iz javnih izvora tada već financijski posrnuom Glasu Istre.

U takvoj situaciji je vjerojatno Faggian, mudar kakav jest, sjeo s Jakovčićem i pitao trebaju li vam novine, ako da, opstat će, al' to će koštati... Komunalno poduzeće Pazin je Glasu Istre posuđivao pare... Vodovod Butoniga je isto posuđivao Glasu Istre pare. Pa veletržnica ribom u Poreču koja nikad nije profunkcionirala - sagrađena je parama EU i Ministarstva poljoprivrede... Oni su imali na računu neke pare za opremu, koja im nije trebala, jer nisu uspjeli priču zavrtiti do kraja... Oni su te pare posudili Glasu Istre... Rečeno mi je da su te pare vraćene, al' na koji način se to prikazuje kroz poslovne knjige, pojma nemam. Mislim da se to sve zbiva 2010.-2011.

(novinar-aktivist)

Građani u fokus-grupama su također spominjali Faggiana i njegovu povezanost s politikom:

Evo, izdvojila bih jednog čovjeka koji je potpuno uništio ovaj grad, a lokalna vlast mu je to dopustila, a to je naravno gospodin, odnosno ne-gospodin Faggian koji je uništio svu industriju ikakvu u ovom gradu, od lokalnih lanaca trgovina, do novina i Glasa Istre i Novog lista i mljekare i ne znam više šta nabrojati, što taj čovjek nije uništio, štogod je taknuo. To je sve išlo preko lokalne vlasti, naravno, lokalna vlast je sve to dopustila i opet, opet i novine i sve, sve, sve vam je to jedan užasan i grozan začaran krug.

(apstinent)

Evo ovaj Faggian famozni, on je, svi znaju da je upropastio i Puljanku i Glas Istre, Brionku i Mljekaru. Taj čovjek di god se pojavio, imao je nekog udjela. On je sve to upropaštavao i taj čovjek je danas još uvijek ugledni građanin grada Pule, još uvijek ima utjecaja u ovaj, rad grada, u gradnji i kupnji.

(birač IDS-a)

Osiguravanje potpore birača u Istarskoj županiji

Istraživanje koje smo proveli, fokus-grupe u kojima su sudjelovali građani posebice sugeriraju nekoliko glavnih razloga za kontinuiranu, relativno stabilnu političku i biračku potporu IDS-u. Pojednostavljeno takva biračka potpora rezultanta je kombinacije sociokulturnih, to jest identitetskih, i socioekonomskih razloga.

Političko mobiliziranje regionalnog, *istrijanskog* identiteta koje je IDS potencirao početkom 1990-ih može se smatrati najvećim političkim uspjehom te stranke. Tako ga uostalom percipiraju i vodeći ljudi IDS-a:

Vrijednosti i privrženost zavičaju su nam na prvom mjestu...Regionalni identitet – mislim da smo to politički kvalitetno odradili, iako je borba drugo trajala.

(političar 1)

Taj identitet utemeljen je s jedne strane na povezanosti s teritorijem i kulturno-povijesnim naslijeđem, a s druge na vrijednostima antifašizma i multikulturalizma te suprotstavljanja nacionalizmu. Pritom je u 1990-ima sukobljavanje s političkim vlastima u Zagrebu bio jedan od glavnih resursa IDS-a u procesu stvaranja tog identiteta, da bi se potom u svim kasnijim političkim utakmicama, do današnjih dana, IDS

predstavljao kao jedini pravi zastupnik i zaštitnik tog *istrijanskog identiteta* - svojevrsna zajedničkog nazivnika kojim obuhvaćaju birače različitih profila: idejom o Istri, to jest Istarskoj županiji kao posebnoj povijesno-kulturnoj regiji koja treba dobiti široke samoupravne ovlasti koje će joj omogućiti da samostalno upravlja vlastitim resursima.

IDS se profilirao kao stranka koja zadovoljava i desni i lijevi pol glasačke sredine, što u ostatku Hrvatske nije tako. Uvijek je važno u ovakvim pričama - i zato nije samo politička priča - IDS je tvorac onoga što se '90-ih definiralo kao istrijanstvo koje je funkcioniralo kao neki vid otklona od ostatka Hrvatske. Istrijanstvo kao zaklon za različitosti. Taj oblik identiteta je onaj na kojem IDS i danas dosta logoruje.

(predstavnik akademske zajednice 2)

...pojam istrijanstva se veže uz IDS – biti Istrijan je opće prihvaćeno da si IDS-ovac.

(predstavnik civilnog društva 1)

Drugi važan razlog koji objašnjava biračku potporu IDS-u je uspješna politika ekonomskog razvoja s relativno široko distribuiranim ekonomskim koristima. Pritom je naravno dio distribucije tih koristi utemeljen na klijentelističkim mrežama povezanim s formalnim i neformalnim mehanizmima 'zarobljavanja' lokalne države. No kako je već spomenuto u uvodu studije - distribucija ekonomskih koristi je različita s obzirom na različita područja zarobljavanja. Tako primjerice od zapošljavanja koristi imaju samo neposredno uključeni, ali od politike razvoja agroturizma i s njom povezane poljoprivrede koristi ima i nešto širi krug stanovništva. Među našim sugovornicima detektirali smo različita razmišljanja o tome koliko su koristi široko distribuirane, pa su neki uvjereni da su i dalje rezervirane za krugove bliske IDS-u, drugi da je došlo do širenja koristi nakon prvobitnog namirivanja interesnih skupina bliskih IDS-u, a treći da je došlo do efekta prelijevanja u nekoliko gospodarskih sektora što je rezultiralo koristima i za posredno uključene u klijentelističke mreže. Koja god percepcija bila najbliže stvarnom stanju, činjenica jest da IDS dobar dio svoje biračke potpore crpi iz relativnog ekonomskog blagostanja kojeg uspješno pripisuje svom političkom djelovanju.

IDS je napravio ovdje u Istri puno stvari za malog čovjeka, Istrijana, oplodio je zemlju, povećao joj vrijednost nekoliko puta i taj čovjek zna vratiti uslugu.

(aktivni građanin 1)

IDS je, u biti, startao kao oporba 90-ih HDZ-u gdje se glasalo za njega iz inata HDZ-u. Kol'ko god da su svi oni kao političke stranke imali nekakvih afera do sad, ja mislim, da je IDS imao možda čak i najmanje tih afera, a stvorio je definitivno najuspješniju županiju. Ja gledam što se tiče poslovnog dijela, uređenosti županije, poslovnih prilika i mogućnosti, stvaranja nekakvog kapitala, obrtanja novca ili nečega, mislim da što se tog dijela tiče da smo možda bolje prošli sa IDS-om nego da je možda HDZ bio.

(apstinent)

Gospodarski sektori koji se navode kao primjeri su (1) turizam, pri čemu se uz velike hotelijerske kuće počeo jače razvijati i agroturizam koji uspješno povezuje turističku i poljoprivrednu djelatnost; (2) poljoprivrede, kod koje posebice treba istaknuti vinarstvo i maslinarstvo, na kojem planu čak i žestoki kritičari IDS-a ističu izniman napredak na ovom području; (3) potpora razvoju malog i srednjeg poduzetništva; (4) aktivna potpora i pomoć velikim i, za značajan dio stanovništva Istre, vrlo važnim gospodarskim subjekti-

ma kao što su Uljanik ili Tvornica duhana Rovinj.

Ipak, u vezi turizma treba naglasiti kako dio sugovornika smatra da je Istra i prije rata bila bogatija od ostatka zemlje te je, s obzirom da je rat nije dotakao, mogla nesmetano razvijati turizam. Ti sugovornici tvrde kako bi se takav razvoj dogodio i bez IDS-ove politike pa su čak skloni zaključiti suprotno – da je IDS, gledajući u cjelini, taj razvoj usporio uz istodobno bogaćenje svojih članova.

S druge je strane većina sugovornika spominjala vinarstvo i maslinarstvo kao gospodarske grane koje su se ubrzano razvijale u proteklom razdoblju i koje su omogućile pristojni životni standard velikom broju ljudi koji su 1990-ih živjeli u puno lošijoj ekonomskoj situaciji.

Jako puno obitelji danas živi od vinarstva, maslinarstva, pršutarstva i to lijepo žive. '90-ih je bio trend raseljavanja iz unutrašnjosti na obalu. To smo okrenuli. Isto je i s razvojem agro-turizma za što je isto trebala politika.

(političar 3)

Uz vrijednost zemlje i brandove koje stvara, uz stvaranje jakog turizma, uz povećavanje vrijednosti vina i ulja – oni su od toga učinili brand, to im se ne može osporiti, i to je pametan poslovni, marketinški potez.

(aktivni građanin 1)

Te grupe građana - koje su se okoristile činjenicom da je jedan dio materijalnih koristi relativno široko rasprostranjen odnosno 'decentraliziran' - također čine, uz one građane koji su neposredno uključeni u klijentelističke mreže iz kojih izvlače koristi za sebe i članove svoje obitelji, potencijalno biračko tijelo IDS-a.

Dodatno, intervjui i fokus-grupe koje smo proveli sugeriraju da se “bazen” biračke potpore IDS-a ondje ne iscrpljuje. Prikupljeni iskazi daju naslutiti da je dio građana koji ne percipira ni neposredne ni posredne materijalne koristi za sebe ili članove svoje obitelji ipak povremeno sklon dati potporu IDS-u. To je djelimice objašnjivo već spomenutom važnošću *istrijskog* identiteta, no intervjui i fokus-grupe nagoviještaju kako je dodatni mehanizam percepcija građana da se u njihovoj regiji, u odnosu na ostatak Hrvatske, živi solidnim standardom i relativno ugodno⁸⁸ te u političkom smislu u “pristojnijem” dijelu zemlje.

Nije toliko loše – radi se, proizvodi se, može se naći posla, ako nema posla, izmisliš si ga sam. Plus, nema nas puno – optimalno nas ima za ovaj prostor i njegove resurse. Radi se po malo, i očekivanja su relativno mala, a nije nam toliko loše u odnosu na druge dijelove Hrvatske.

(političar 4)

U usporedbama s ostalim krajevima HR – koliko ja pratim politička zbivanja – Istra je iznad prosjeka...

(novinar 1)

Relativno ekonomsko blagostanje je Apaurin koji drži ljude neaktivnima – misle si da je bolje da nas tlače ovi, nego tko zna tko.

(novinar-aktivist)

⁸⁸ Ovakvu percepciju podupiru i statistički pokazatelji – na razini Istarske županije BDP po glavi stanovnika iznosi 125% nacionalnog prosjeka (96.268 kn vs. 76.755 kn). Osim toga, nakon Zagreba, Istra ima najnižu stopu nezaposlenosti u državi (12,2%), dok joj udio dugotrajno nezaposlenih u registriranoj nezaposlenosti za 2014. iznosi 18,4% i daleko je najniži u državi, čiji je pak prosjek nevjerovatnih 47,4%. (svi statistički pokazatelji preuzeti su iz baze podataka Centra za mirovne studije o nejednakostima u Hrvatskoj – dostupno na <http://nejednakost.cms.hr/ekonomija/>)

IDS brani tržište i kapitalizam, i onda na kraju završi "kako je drugdje, dobro je", a i "oni su naši" i dobro je nama kako je preko Učke.

(aktivni građanin 1)

U odnosu na nacionalnu razinu, nama je dobro, kako bi nam moglo biti.

(predstavnik civilnog društva 1)(novinar-aktivist)

Ukoliko se usredotočimo samo na socio-ekonomski element, utoliko možemo postaviti tezu koju treba propitati u budućim istraživanjima prema kojoj se biračka potpora IDS-u sastoji od bar tri grupe građana. 'Najtvrdi' grupu čine oni uključeni u neke od IDS-ovih brojnih klijentelističkih mreža (zapošljavanje, prostorno planiranje itd.) i čija lojalnost nije upitna, neovisno o ekonomskom stanju u Istri. Drugu vrlo važnu grupu čine građani koji su se 'okoristili' IDS-ovom politikom 'decentralizacije' materijalnih i financijskih dobrobiti, gdje ostvarena korist nije rezultat članstva u klijentelističkim mrežama. Najzad treću, za koju je teško pretpostaviti koliko je velika, čine oni koji nemaju ni izravne ni posredne koristi od IDS-ove vladavine i koji svoju potporu na prvom mjestu temelje poredbom gospodarskog stanja Istre i drugih dijelova Hrvatske, ali i na svom istrijanskom identitetu.

Faktori opstojnosti vlasti IDS-a u Istarskoj županiji

Pitanje koje se logično nameće jest ono o glavnim razlozima političke dominacije IDS-a u Istri. Koji su ključni činitelji koji pridonose takvoj dominaciji IDS-a i omogućuju mu opstojnost vlasti?

Izborni rezultati potvrđuju da je IDS sa svojim političkim projektom početkom 1990-ih imao ogromnu potporu birača u Istarskoj županiji. Slične je rezultate, s ponešto nižim brojkama, ostvarivao i na kasnijim izborima u '90-ima. Takva je dominacija omogućila IDS-u razvoj političke infrastrukture koja mu osigurava da - čak i uz značajno smanjeni broj glasova - za sada i dalje održava politički monopol u Istarskoj županiji. Čini se očitim da je IDS uspio osigurati stvaranje čvrste jezgre svojih birača što mu, u uvjetima niskog odaziva građana na regionalne i lokalne izbore, omogućuje dominaciju u većem dijelu istarskog poluotoka i zadržavanje statusa istarskog političkog hegemonu.

Prikupljeni podaci upućuju na zaključak kako je jedan od bitnih čimbenika takvog političkog uspjeha, možda i najvažniji, vezan za vrlo učinkovito organiziranje i djelovanje stranke.

U smislu stranke, to je jako dobro organizirano, znaju tko im što radi, rad stranke je super organiziran.

(političar 2)

Ne rade stvari stihijski, nego planirano, znaju ciljeve i imaju dobru stručnu potporu. Lica koja na van govore nemaju veze s njihovim motorom unutra koji je kompaktan, jasan i jako dobro zna što treba napraviti. Motor iznutra su stari ljudi koji uopće nisu javno eksponirane osobe.

(predstavnik civilnog društva 1)

Nekoliko je bitnih obilježja koji su toj učinkovitosti pridonijeli. Prvo, s obzirom da djeluje u samo jednoj županiji, glavni lideri i baza stranke su relativno bliski, što omogućuje lakšu koordinaciju središnjice i podružnica, ali i snažniji utjecaj podružnica na vodstvo stranke. Vodstvo IDS-a uglavnom se sastojalo od osoba koje su istodobno obnašale vlast na lokalnoj razini i razini podružnica tako da jasna granica između vodstva podružnica i stranačkih lidera - kao što je to slučaj u gotovo svim ostalim hrvatskim strankama - nikada nije postojala. Drugo, u organizacijskom razvoju stranke izrazito važnu ulogu imao je Ivan Jakovčić kojeg većina intervjuiranih u našem istraživanju označava kao najvažnijeg i najmoćnijeg istarskog političara u proteklom razdoblju. Zanimljivo je pritom da sugovornici nisu suglasni oko Jakovčićevog aktualnog utjecaja na istarske procese odlučivanja. Tako su neki uvjereni da Jakovčić i dalje stoji iza svih važnih političko-poslovnih odluka u Istri.

Jakovčić je i dalje glava hobotnice, možda uz nju raste neka mala glava – Boris Miletić – ali on nema te intelektualne sposobnosti. Političku snagu i manipulaciju Jakovčića najbolje ilustrira činjenica da se uz Heraka, Žufića i Kajina, riješio i Soldatića koji je bio glava u sjeni i glavni ideolog IDS-a. Soldatić nije krenuo otvoreno protiv Jakovčića, jer nije lud – sve što ima mu je dalo to njihovo zajedništvo – “mi smo si svoji”.

(novinar-aktivist)

Hijerarhija i procesi koji su se odvijali govore u prilog tome da se radi o piramidalnoj koncepciji koja ni ne može biti drugačija. Na vrhu piramide je oko koje je skriveno, ali funkcionira i dalje na taj način. To što se Jakovčić “povukao” u Brisel znači - ja sam tu da dovodim određene investitore čije ćete vi interese znat’ interpolirati u čitavu priču.

(političar 4)

...bez njega ništa ne može proći. Poreč je njegova baza, i njegovo leno, iako on drži cijelu županiju. Valter Flego i Boris Miletić ništa ne mogu bez njega.

(aktivni građanin 1)

Drugi dio sugovornika smatra da je vjerojatnije da se Jakovčić povukao, ali tek nakon što je uspješno svoju viziju prenio na aktualno vodstvo:

Njegove ideje i vizije se nastavljaju, odnosno aktivnosti IDS-a kasnije nisu promijenile put kojim je on išao. ... njegova ideja koja se u Istri može poistovjetiti s golf igralištima. On inzistira na toj ideji da na Muzilu postoji golf igralište punog kapaciteta i njegova vizija je i dalje dio programa.

(predstavnik akademske zajednice 2)

Mislim da Jakovčić nema vremena da bi i dalje vukao sve konce, ali njega se sigurno pita oko važnih odluka koje se donose.

(političar 2)

Nakon Jakovčičevog odlaska u Europski parlament u IDS-u se dogodila mirna smjena generacija koju su najvažniji ljudi stranke detaljno dogovorili. Podaci iz našeg istraživanja pokazuju da se značajan dio nove generacije IDS-ovih političara može opisati kao svojevrsne “tehnomenadžere” koji vrlo eksplicitno naglašavaju da ekonomski razvoj vide kao prioritet političkog djelovanja, a kao tipičan primjer sugovornici u istraživanju navode aktualnog predsjednika IDS-a i gradonačelnika Pule, Borisa Miletića. Stranka je, dakle, i dalje izrazito dobro organizirana, s jasnim ciljevima i planovima kako te ciljeve ostvariti, s kvalitetnom stručnom potporom.

...pitanje je je li se on izmaknuo, ali je i pitanje je li to uopće bitno zbog te tehnomenadžerske priče. On je politički lider po tipu osobe i od tehnomenadžera se ne može očekivati da će ga oni izazivati. Pitanje nije da li on ima ili nema kontrolu nad ljudima koji nemaju političkih kapaciteta, nego isključivo menadžerskih, ne znam može li uopće biti da nema utjecaja.

(predstavnik civilnog društva 2)

Odlaskom njegovim se stvorila jedna tehnomenadžerska, japijevska ekipa mladih IDS-ovaca koji imaju te pozicije. Imaju način kako da spoje te svoje partikularne interese i stranku, ali ne znam tko i kako vuče konce.

(novinar 1)

Istraživanje nam sugerira da većinu političkih odluka vezanih uz nacionalnu razinu donose predsjednik i tajnik stranke, Boris Miletić i Giovanni Sponza, uz snažan utjecaj “sivih eminencija” Jakovčičeva perioda. U potonjem su kontekstu sugovornici spominjali Edu Kosa i Tulia Demetliku kao ljude koji kroje IDS-ovu politiku i vode računa da se ona na terenu i sprovede.

S druge se strane čini da regionalne i lokalne razine (župan, gradonačelnici, načelnici itd.) imaju prilično široke autonomne ovlasti dok god ne odstupaju od zacrtanih ciljeva stranke. Dapače, neki lideri smatraju kako je prevelika razina autonomije lokalne razine jedan od glavnih razloga političkog poraza u pojedinim dijelovima Istre, kao što je, primjerice, Umag.

Umag. To smo mi sami krivi. Percepcija Jakovčića kao autokratskog vođe se pokazala netočnom. Podružnicama smo davali autonomiju da odlučuju o svojim kandidatima – Umag je jedan takav primjer. Građani su glasali protiv našeg kandidata, stranka je trebala reagirati, a ostavila je autonomiju podružnicama.

(političar 3)

Drugi važan činitelj koji pomaže u objašnjavanju političke dugotrajnosti IDS-a jest njegov izrazito ambivalentan odnos sa središnjom vlasti u Zagrebu, i čini se da upravo ta ambivalentnost u odnosu IDS-a i ‘političkog Zagreba’ bitno pridonosi političkoj opstojnosti IDS-a. O čemu je riječ?

S jedne strane, političko sukobljavanje sa središnjom vlašću kontinuirano je i permanentno obilježje IDS-ova političkog djelovanja od samih početaka. Pritom su se ti sukobi događali bez obzira na to je li na nacionalnoj razini vlast obnašao HDZ ili SDP. Dapače, sukobi su se događali čak i u vrijeme kada je IDS, kao jedan od koalicijskih partnera, bio dio vlasti na nacionalnoj razini. Političke sukobe sa središnjim vlastima u proteklom razdoblju IDS je koristio za učvršćivanje političke pozicije u Istri te jasno pozicioniranje u hrvatskom političkom prostoru kao opcije koja snažno zagovara regionalnu autonomiju u odnosu na izraženi centralizam najvećeg broja hrvatskih političkih stranaka.

Tipičan primjer ambivalentna IDS-ova političkog djelovanja u odnosima sa središnjom vlašću je napuštan-

je vlade lijevog centra u ljeto 2001. IDS je na parlamentarnim izborima 2000. nastupio kao dio četveročlane (IDS-HSS-HNS-LS) koalicije nazvane Porečka skupina, a nakon izbora je zajedno s tim strankama te SDP-om i HSLS-om formirao vlast na nacionalnoj razini. Ubrzo se IDS počinje sukobljavati s drugim članicama koalicije, što će u ljeto 2001. dovesti do ostavke Ivana Jakovčića na mjesto ministra europskih integracija te IDS-ova napuštanja vlade. Politički se gledano ništa bitnog nije promijenilo stoga što je IDS nastavio podržavati vladu u parlamentu, no pred svojim članstvom i biračkim tijelom u Istri pokazali su da im je na prvom mjestu regionalni interes, a sudjelovanje u nacionalnoj vlasti tek sredstvo za ostvarivanje tih interesa.

Tu je strategiju IDS nadopunjavao, prema iskazima naših sugovornika, svojevrsnim prešutnim dogovorom s glavnim nacionalnim političkim strankama - HDZ-om i SDP-om - pri čemu sugovornici posebno ističu postojanje relativno dobrih odnosa - pogotovo u razdoblju Sanaderovog predsjedanja vladom - IDS-a i HDZ-a., utjelovljenih u pristupu da IDS "ne talasa previše" na nacionalnoj razini, a HDZ prepušta IDS-u sve "iza Učke".

Takav, naizgled paradoksalan odnos sa središnjom vlašću, vodeći IDS-ovci objašnjavaju potrebom za suradnjom s predstavnicima središnje izvršne vlasti na lokalnim projektima koji ovise o financiranju i/ili odlukama usvojenim na nacionalnoj razini. Pritom IDS-ovi lideri navode kako uspješno obavljanje njihovih izvršnih funkcija uvelike ovisi o suradnji sa središnjom vlašću, unatoč eventualnim svjetonazorskim i ideološkim razlikama.

Neovisno tko je nositelj vlasti na nacionalnoj razini, svi imaju centristički način razmišljanja u pogledu ustrojstva države. U tom segmentu mi koji zastupamo decentralizaciju uvijek ćemo imati latentne sukobe ili različito mišljenje o ustroju države. U odnosu Jakovčić-Sanader odvajam politički dio od izvršne vlasti. Niti jedan župan nema luksuz da ne surađuje s nekim premijerom, jer radi na štetu svojih građana, koliko god mi netko svjetonazorski ne odgovara.

(političar 3)

Jakovčić i Sanader ili Flego i Milanović ili Orešković i Flego - ne pričaju o ideološkim vrijednostima, nego mi smo predstavnici izvršne vlasti koji moramo raditi konkretne projekte – za to smo plaćeni. To svaka izvršna vlast treba raditi, i ne možemo si uzeti luksuz da ne rješavamo kredit za bolnice ili dom za stare zato što smo ideološki različiti.

(političar 1)

Kada govorimo o vrijednostima koje IDS – DDI zastupa tada nismo spremni na nikakve kompromise i funkcioniramo kao brana idejama koje nisu prihvaćene u Istri te se takvo ponašanje doživljava da imamo "neprijatelja" na državnoj razini kojem se suprotstavljamo. Kada govorimo o projektima i programima nužno je, obzirom na zakonski okvir, surađivati sa središnjom vlašću i to činimo. Mogli bi naše ponašanje okarakterizirati kao "ponašanje mletačkog trgovca" jer je cilj IDS – DDI vrlo jednostavan tj. živjeti dobro na temelju vlastitih vrijednosti.

(političar 6)

Treći je važan činitelj opstojnosti IDS-a vezan za slabost političke konkurencije. HDZ-ov politički program - temeljen na kombinaciji nacionalističke i konzervativne političke ideologije - u Istri nikad nije bio prepoznat kao prihvatljiva paradigma društvenog razvoja pa mu je i potpora u odnosu na druge dijelove Hrvatske izrazito slaba. S druge strane svjetonazorski puno bliži većinskom raspoloženju stanovnika Istre

SDP je u Istri kontinuirano pokazivao organizacijske i kadrovske slabosti koje su mu onemogućavale da postane ozbiljna politička konkurencija IDS-u⁸⁹.

IDS u Istri nema oporbu. Jedno vrijeme smo mislili da će SDP biti opozicija, ali sve se raspalo. SDP je nikakva oporba. HDZ-a nema puno, ali su za razliku od SDP-a organizirani. Ali oni nikad u Istri neće biti ozbiljna opozicija.

(predstavnik civilnog društva 1)

SDP je uništavan godinama upravo sa suradnjom s IDS-om, jer su izgubili svoju stranačku bazu – SDP je podijeljen – dio je uz IDS, a dio je protiv. HNS je uništen. Nema opozicije.

(novinar 2)

Lokalno druge stranke nemaju kadar, a lokalno se stvari puno više procjenjuju kroz ljude koji nisu prepoznatljivi ili percipirani kao ozbiljni kandidati.

(novinar 1)

SDP je pokopan već 20-ak godina u Istri jer se stalno šlepaju na IDS.

(aktivni građanin 2)

Slabost opozicijskih stranaka prepoznali su i birači.

Mislim da fali ta kvaliteta ponude opozicije.

(birač opozicije)

Stvarne opozicije, biranja, nema. Vezane su ruke u startu.

(apstinent)

No čini se da na nedostatku opozicije u Istri - osim ideološke/vrijednosne neprihvatljivosti desnih opcija te internih slabosti onih "lijevih" - aktivno radi i sam IDS. Prema našim sugovornicima, IDS na opoziciji primjenjuje "disciplinske mjere" koje se kreću od ad hominem napada putem medija ili u lokalnim predstavničkim tijelima sve do materijalne ugroze - gubljenja poslovnih prilika, poslovnih prostora, prijetnje pritiscima na članove obitelji i njihove poslovne prilike:

Kad netko kritizira IDS onda ih se difamira ad hominem. U maloj zajednici takvi napadi su puno veća neugoda, jer nema druge grupe koja bi ga branila. Na pulskom Gradskom vijeću ima vrlo malo rasprave o nekoj političkoj temi, vrlo brzo se krene na osobne uvrede. Svima koji su bilo kakva vrsta opozicije ja skidam kapu.

(predstavnik akademske zajednice 2)

To političko zastrašivanje ima često puta i materijalne konotacije... Pritisci na opozicijske političare su gori nego na novinare. HNS je jedno vrijeme bio obećavajući, ali osoba koja ga je vodila je platila privatnim biznisom.

(novinar-aktivist 2)

Ide se na ad hominem. Isto vrijedi i za disidente iz IDS-a.

(novinar 1)

⁸⁹ Indikativan primjer SDP-ova nesnalaženja u Istri je odluka da se na lokalnim izborima 2013. kao kandidata za župana podrži politički "potrošenog" Damira Kajina, IDS-ova otpadnika.

Nadalje značajan broj sugovornika u našem istraživanju ističe kako, upravo zbog izostanka snažne i organizirane opozicije, ne očekuje da će politička dominacija IDS-a biti ugrožena na sljedećim lokalnim izborima. Drugim riječima, značajnom dijelu istarskih birača IDS još uvijek predstavlja jedinu prihvatljivu političku opciju, posebice kad je na nacionalnoj razini na vlasti HDZ čija je nacionalistička ideologija istrijanskom identitetu i dalje neprihvatljiva.

Opoziciju nemamo, ovdje je lokalni patriotizam jako izražen, ja isto sam glasao za IDS ... ne zato ča ih toliko volim nego zato što bi došao HDZ na vlast.

(birač IDS-a)

Ne glasa se za, nego se glasa protiv. Znači, kad idemo na izbore ne idemo glasati za nekog, nego idemo glasati protiv nekog i to je naj, najveća tragedija.

(birač IDS-a)

Ovim 'političkim' činiteljima svakako treba dodati i relativnu slabost drugih aktera, prije svega medija te organizacija civilnog društva, od kojih se u demokratskoj teoriji očekuje kritički nadzor i korekcija vlasti. Podaci prikupljeni istraživanjem daju zaključiti kako Istru obilježava nepostojanje istinski neovisnih, prema IDS-u kritički nastrojenih medija uz iznimke nekolicine internetskih portala (primjerice, lpress.hr), no sugovornici procjenjuju kako je čitanost takvih portala relativno slaba.

Kao glavni medij u Istri gotovo svi sugovornici ističu dnevne novine *Glas Istre*, no većina također ističe kako *Glas Istre* izbjegava kritički propitivati djelovanje IDS-ove vlasti u Istri, dok neki čak tvrde kako su te novine zapravo IDS-ovo glasilo. Promjenu od jednog od glavnih kritičara IDS-a do "IDS-ova glasila" naši sugovornici vezuju uz promjenu vlasničke strukture, kad je *Glas Istre* kupio Albert Faggian, dok građani u fokus-grupama svjedoče kako im njihovi poznanici, novinari *Glasa Istre*, takvu uređivačku politiku potvrđuju.

Cura koja je radila ko novinarka je rekla da prije nego ide, ovaj, na teren, dobije pitanja koja smije postaviti.

(birač IDS-a)

To je istina, meni je prijatelj radio četiri godine u Glasu Istre i istina. Dobe pitanja koja moraju pitat' i to je to, drugo ništa.

(birač IDS-a)

Osim toga Županija, gradovi i općine, kao i njihova poduzeća, zakupljuju oglasni prostor u lokalnim elektroničkim medijima i zapravo kontroliraju uređivačku politiku medija. Stoga je, prema našim sugovornicima, u ionako malobrojnim istarskim medijima na djelu "politika novinarskog prešućivanja".

Cijela struktura vlasti je shvatila da medije treba na neki način držati pod kontrolom. Glas Istre ima aranžmane s vlasću o izdavanju priloga, gdje se pod tom formom stvaraju prihodi... Radija i portali isto dobivaju novce od lokalne uprave za oglašavanje, pa paze kako pišu..

(novinar 1)

I sami lideri IDS-a otvoreno potvrđuju učestalu praksu zakupa oglasnog prostora u lokalnim medijima pravdajući takvo postupanje potrebom da se građanima predstave aktivnosti i politike lokalnih vlasti, što sugerira nerazumijevanje uloge medija kao informativnog servisa, bez obzira radilo se o javnom ili privatnom vlasništvu nad medijem.

Imamo uhodanu praksu cijeli niz godina da određene projekte približimo građanima - prijenos županijske skupštine koji plaćamo ili podlistak ili nekakva emisija koju plaćamo. A to radimo zato da što god radimo se jednostavnije prezentira ljudima. Samo iz tog razloga.

(političar 1)

No ako je suditi prema iskazima građana u fokus-grupama, oni takav pristup ne cijene, dapače izrazito ga kritiziraju.

... ovdje ne postoji, u Istri, jedna novina, jedno glasilo, jedan novinar... koje će biti oporba, razumijete? To je veliki problem. Ovdje nema tog javnog istupa...protiv te vlasti, nemamo ni dobru oporbu, ni dobro razvijenu svijest, ni građanski odgoj, ni ništa. Mislim da je, da je zbog toga nam ovakvo kakvo je. Neutralne teme i gotovo.

(birač opozicije)

Prikupljeni podaci sugeriraju kako ni civilno društvo - potencijalni akter koji bi kritičkim djelovanjem mogao potaknuti mobilizaciju građana na jači društveni i politički angažman u ostvarenju pozitivnih promjena - nije djelotvorno⁹⁰. Naši sugovornici smatraju da je mali broj organizacija civilnog društva aktivan u sferi građanske mobilizacije, a ističu da te organizacije ni ne uspijevaju potaknuti na angažman veći broj građana. Najveći broj aktivnih organizacija civilnog društva u Istri djeluje u tzv. nepolitičkim sektorima, to jest nije neposredno zainteresiran za društvene i političke procese. Naši sugovornici smatraju kako je u jednom dijelu udruga takvo "nepolitičko" orijentiranje i izbjegavanje kritičkog odnosa prema lokalnoj vlasti svjestan odabir koji im omogućuje na lokalnim natjecanjima za financiranje biti konkurentnima.

Sve su ruke vezane, oni su usko... povezani sa, opet sa tim političkim tijelom di oni ako žele išta, pa čak i program, oni moraju proći kroz grad ili moraju proći kroz neke druge institucije i opet smo u tom krugu.

(apstinent)

Pa nisu baš previše glasni jer nitko nema hrabrosti išta reći protiv IDS-a, jer zna da će tu mu završiti karijera. Jer je IDS toliko raširen, u svim segmentima.

(birač opozicije)

Dio se pacificira, jer žive na budžetu grada.

(birač opozicije)

No IDS je, čini se, osim medija i civilnog društva, uspio pacificirati i dio građana koji primjenjuju svojevrsnu autocenzuru u javnoj kritici IDS-a:

Ja smatram da je ljude strah govoriti. Kad se radi o politici uvijek dvaput razmislim dal' ću o nečemu govoriti ili ne. Ja sad, ne vjerujem da ću napredovati nešto u svom poslu, jer kažem to je nešto što mi je jako bilo važno i nisam uspjela radi IDS-a. ... ali svejedno ne bih otvoreno išla jer bih voljela živjeti u Puli, ... i uvijek se nadam da ću još nešto uspjati napredovati pa onda ipak ne bi' baš otvoreno, ovaj, govorila. Ja mogu reći ne sviđa mi se njihova politika, ali ovako sve ovo što sam ja vama govorila, ... to ipak baš ne bi' osim u nekom društvu.

(birač opozicije)

⁹⁰ Isto je pokazalo i istraživanje iz 2015. godine, vidi: Miošić, Nives i Dražen Hoffmann (2015.): Područja djelovanja i kapaciteti civilnog društva u Istri, dostupno na:

<http://civilnaplatformaistre.org/index.php/hr/osdownloads?download=2:podrucja-djelovanja-i-kapaciteti-civilnog-drustva-u-istri>

Predostojeći lokalni izbori bit će još jedan test teze koju je prije nekoliko godina postavio politolog Neven Šantić, koju su glavni rezultati ovog istraživanja potvrdili. Prema Šantiću će "IDS moći igrati svoje političke igre i pobjeđivati sve dok pitanje tokova novca u Hrvatskoj ne bude decentralizirano i regionalizirano, pa više neće imati izgovor da je za nešto kriv državni centralizam, te dok IDS bude u stanju uvjeriti većinu građana Istre da je, nezavisno od raznih afera koje su se za Jakovčićem i drugim članovima stranke vukle proteklih godina, postojani čuvar vrijednosti koje zagovara od svojih početaka te da je u stanju učiniti sve da u svom zavičaju mogu živjeti solidnim standardom, ugodno i slobodno bez obzira na etničku pripadnost"⁹¹.

⁹¹ Šantić, Neven (2013). *Ljepotica i zvijer - mali kompendij hrvatskog regionalizma*. Zagreb: Jesenski i Turk. str. 52-53

**GRAD
ZAGREB**

Politički kontekst Grada Zagreba

Važnost upravljanja Gradom Zagrebom treba promatrati kroz prizmu glavnog i najvećeg grada u kojem živi gotovo 20% ukupnog stanovništva Hrvatske, s proračunom višim od zbroja proračuna svih ostalih jedinica lokalne samouprave u Hrvatskoj⁹². Status, veličina, uz materijalne i financijske resurse na raspolaganju čine Zagreb jednom od jedinica lokalne samouprave najpodložnijih utjecajima partikularnih interesa: političkih, gospodarskih pa sve do interesa osoba onkraj zakonitog djelovanja.

Tijekom devedesetih je godina vlast u Gradu Zagrebu čvrsto držao HDZ uz snažnu nedemokratsku potporu tadašnjeg predsjednika Franje Tuđmana koja je kulminirala tzv. Zagrebačkom krizom 1995 -1997. Naime gradonačelnika je, sukladno tadašnjem Zakonu, morao potvrditi predsjednik Republike - koji je to odbijao učiniti u više navrata, uz obrazloženje *“Ne možemo dozvoliti da nam se u glavnom gradu Hrvatske stvara nekakva oporbena situacija koja bi remetila stabilnost Hrvatske!”*. Stoga je Tuđman na poziciju gradonačelnice imenovao HDZ-ovu Marinu Matulović-Dropulić kojoj je zagrebačka skupština izglasavala nepovjerenje sve do 1997. kada je HDZ uspio “pridobiti” dva zastupnika HSS-a - koji su nominalno postali nezavisni - i time osigurao većinu za njen izbor.

Budući da je, prema nekima od sugovornika, upravo u razdoblju Matulović-Dropulić (1996-2000.) kreiran prostor klijentelističkim odnosima i političkoj trgovini⁹³, ova je epizoda zagrebačke političke povijesti od izuzetne važnosti za razumijevanje aktualnih upravljačkih praksi, usavršenih u eri trenutnog gradonačelnika - Milana Bandića.

Bandićev model nije Bandićev nego je to naslijeđeno od Marine Matulović-Dropulić, bivše gradonačelnice. ... Taj model upravljanja je od prije, nije on ništa izmislio, samo ga je usavršio.

(novinar 1)

Sve počinje s Marinom Matulović Dropulić, bivšom gradonačelnicom, a ne s Bandićem...Bandić je preuzeo određen sistem upravljanja, a on ga je samo brutalizirao i primitivizirao. Za vrijeme Matulović-Dropulić sistem je bio sofisticiran, ona je bila nevidljiva, a on je vidljiv.

(političar 1)

Od 2009. - dokad je bio SDP-ov kandidat - je zagrebački gradonačelnik Milan Bandić nezavisni političar, odnosno lider stranke *Milan Bandić 365 – Stranka rada i solidarnosti*, koji je političku karijeru započeo 1993. kao tajnik gradske organizacije SDP-a, a 1995. postao zastupnikom u Gradskoj skupštini. Na čelo zagrebačkog SDP-a dolazi 1997. kad postaje i član njegova Glavnog odbora.

⁹² Plan proračuna za 2016. je 20. listopada 2016., sukladno skupštinskoj Odluci o izmjenama i dopunama Proračuna Grada Zagreba za 2016., povećan sa 7.000.000.000 na 8.847.170.000,00 kuna što zajedno s proračunom Zagrebačkog holdinga d.o.o. čini oko 13,8 milijardi kuna.

(<http://www.zagreb.hr/UserDocsImages/financije/PRORA->

CUN%202016/Prijedlog%20Izmjene%20i%20dopune%20proracuna%20za%202016.-NOVI.pdf).

⁹³ Bivši HSS-ovi gradski zastupnici - Buković i Šporer - postali su dopredsjednici Gradske skupštine, Buković je dodatno “nagrađen” mjestom ravnatelja Klinike za ženske bolesti i porode u Zagrebu, a Šporer je postao šef Obrtničke komore u Zagrebu.

Na izvanrednim izborima za Gradsku skupštinu 2000, SDP s koalicijskim partnerima osvaja 52-postotnu većinu i Bandić postaje gradonačelnikom. Na redovnim izborima 2001, SDP-ova lista osvaja 20, a HNS-ova 12 mandata - što im je dovoljno za većinu - i Bandić ponovno postaje gradonačelnikom. Međutim, u ožujku 2002, nakon pritiska javnosti i vodstva SDP-a, primoran je dati ostavku zbog afere nakon neuspješnog bježanja od policije i pokušaja podmićivanja policajca koji ga je uhvatio kako vozi pod utjecajem alkohola i oštećuje drugo vozilo. Umjesto Bandića, dogradonačelnica Vlasta Pavić nastavlja obnašati dužnost gradonačelnice nakon izbora u Skupštini, a on postaje dogradonačelnikom. Suradnja Vlaste Pavić i Milana Bandića postaje sve teža jer se Bandić ne može pomiriti s gubitkom pozicije gradonačelnika. Sukob Pavić-Bandić postaje sve vidljiviji u javnosti, a kulminira 2004⁹⁴. Ipak do novih redovnih izbora 2005. vlada primirje jer je Bandić s Račanom i Pavić uspio dogovoriti kandidaturu SDP-a za gradonačelnika u zamjenu za podršku još jednom Račanovom mandatu na čelu SDP-a - uz uvjet prestanka opstrukcije rada gradonačelnice Pavić. Riječima jednog od sugovornika:

SDP je sve znao kakav je Bandić i što radi, ali nisu ništa napravili jer im to nije bilo politički probitačno. Pokazalo se da su u svojim njedrima odgojili monstruma kojeg kasnije nisu mogli ukrotiti. Na SDP-u je jedna od najvećih odgovornosti - ne na Milanoviću, koliko na Ivici Račanu. Račan ga je sačuvao od smjene. HDZ je odgovoran za tip društva u kojem je ovako nešto moguće, a SDP je odgovoran za Bandića.

(novinar 1)

Unatoč tomu što mu popuštanje Bandiću i njegovu specifičnom načinu upravljanja Gradom, o čemu pišemo u nastavku teksta, nanosi reputacijsku štetu i na nacionalnoj razini, SDP ga pod Milanovićevim vodstvom kandidira za četvrti mandat na izravnim izborima 2009, u kojima u drugom krugu sa 61,84% glasova pobjeđuje Josipa Kregara.

“Politički brak” SDP-a i Bandića završava krajem 2009. kad se Bandić odlučio kandidirati na predsjedničkim izborima kao nezavisni kandidat čime mu je članstvo u SDP-u i formalno prestalo⁹⁵. U drugom krugu tih izbora izgubio je od Iva Josipovića. Na sljedećim lokalnim izborima 2013. u drugom krugu sa 65,67% glasova pobjeđuje SDP-ovog kandidata Rajka Ostojića i ponovno postaje zagrebačkim gradonačelnikom. 2015. osniva svoju stranku “Bandić Milan 365 – Stranka rada i solidarnosti” kojom se kandidira na redovnim i izvanrednim izborima 2015. i 2016. za zastupnike u Hrvatski sabor.

Bandićevi su mandati obilježeni optužbama dijela medija i političkih protivnika za uključenost u klijentelističko-koruptivne afere koje su nakon uvođenja izravnih izbora za gradonačelnike 2009. dobile zamah. Bandićeva je politička era obilježena krilaticom “idemo delati”, istragama o navodnim koruptivnim aferama te stotinama kaznenih prijava⁹⁶ od kojih su neke rezultirale i višemjesečnim pritvorom 2014, pod optužbom za zlouporabu položaja i ovlasti. Ustavni mu sud 2015. omogućuje obranu sa slobode⁹⁷ vjerujući da neće utjecati na svjedoke jer mu je zabranjen kontakt s njima. Određena mu je jamčevina od 15 milijuna kuna, koju je platio odvjetnik Marijan Hanžeković - vlasnik medijske grupacije Hanza media, nakladnika dnevnih tiskanih izdanja Jutarnjeg lista, Slobodne Dalmacije i Sportskih novosti. Županijski je sud u Zagrebu odlučivao i o pitanju nužnosti zabrane obavljanja gradonačelničkog posla te mu je naposljetku - nakon izlaska iz pritvora - omogućio ponovno obavljanje funkcije.

⁹⁴ <http://arhiva.nacional.hr/clanak/10596/bandic-s-desnicarima-rusi-vlastu-pavic>

⁹⁵ Bandić se kandidirao i na parlamentarnim izborima 2011. sa svojom nezavisnom listom na kojima nije osvojio niti jedan mandat, a na parlamentarnim izborima 2015. osvaja dva zastupnička mandata, jednako kao i na izvanrednim parlamentarnim izborima 2016.

⁹⁶ <http://www.vecernji.hr/zg-vijesti/milane-bandicu-objasni-zasto-imas-preko-200-kaznenih-prijava-550769>

⁹⁷ <http://www.24sata.hr/news/ustavni-sud-je-usvojio-zalbu-bandic-je-u-petak-na-slobodi-414026>

Pažnju je javnosti pogotovo privukla činjenica da su se o Bandićevom pritvoru i zabrani obnašanja gradonačelničke dužnosti različite sudbene instance različito i očitovale. Kao izravna posljedica njegovih žalbi donesene su presedanske odluke kojima je dotadašnja uvriježena praksa istražnog pritvora poništena, a te su odluke dovele do dodatnog pada povjerenja građana u pravosudne institucije i razbuktale već postojeća javna šuškanja o neprimjerenim vezama zagrebačkog gradonačelnika i pravosuđa.

Formalni mehanizmi zarobljavanja lokalne države u Gradu Zagrebu

Osim prethodno identificiranih sistemskih/zakonodavnih rješenja koja omogućuju zarobljavanje lokalne države, na umu treba imati i podzakonske akte. Tako sukladno Statutu Grada Zagreba gradonačelnik odlučuje i o korištenju sredstava proračunske zalihe do iznosa utvrđenog odlukom o izvršavanju proračuna. U nastavku opisujemo korištenje tog mehanizma u Gradu Zagrebu u posljednjih nekoliko godina kao vrlo zanimljiv i ilustrativan primjer političkog djelovanja Milana Bandića.

Proračunska je zaliha za 2012. iznosila 15 milijuna kuna; 2013. 20; 2014. 15; a za 2015. i 2016. po 5 milijuna kuna⁹⁸. Njezina je važnost upravo u tome što gradonačelnik može navedena sredstva dodjeljivati na temelju diskrecijskih ovlasti bez obveze detaljno obrazložiti svoje odluke i bez obveze voditi se u svojim odlukama jasnim kriterijima. Takvu je situaciju Milan Bandić koristio za promoviranje svoje politike kojom, u političkom smislu, nastoji obuhvatiti širok spektar aktera, od ljevice preko centra do desnice. Tako su sredstva proračunske zalihe dodijeljena raznim akterima pa među čestim primateljima sredstava možemo pronaći udruge nacionalnih manjina, ljudsko-pravaške udruge, antifašističke organizacije, ali i brojne braniteljske udruge, religijske organizacije te brojne kulturno-umjetničke udruge. Financiranje šarolikog spektra organizacija civilnog društva samo po sebi nije problematično, no postaje kada se to radi putem proračunskih zaliha.

Bandićevu strategiju korištenja proračunske zalihe ilustrira analiza raspodjele sredstava za jednu od navedenih godina, 2013 - kad je zaliha iznosila već spomenutih 20 milijuna kuna. Najveći je "dobitnik" u toj godini bila Zajednica folklornog amaterizma Grada Zagreba, kojoj su sredstva dodijeljena u čak šest navrata u ukupnom iznosu od 1.342.125 kuna. Visoke iznose su primili i Zajednica udruga HVIDR-a

⁹⁸ Detaljni podaci o korištenju proračunske zalihe od strane gradonačelnika dostupni su na sljedećim mrežnim stranicama: za 2012.:

http://web.zagreb.hr/Sjednice/2013/sjednice_skupstine_2013.ns-

[f/0/8E591587D087775BC1257B870034BF76/\\$FILE/02%20Godi%C5%A1nji%20izvje%C5%A1taj.pdf](f/0/8E591587D087775BC1257B870034BF76/$FILE/02%20Godi%C5%A1nji%20izvje%C5%A1taj.pdf)

za 2013.:

http://web.zagreb.hr/Sjednice/2013/Big_Attach_2013.ns-

[f/0/43CE3790DAF6DDA4C1257CEB0026C079/\\$FILE/Prijedlog%20Godi%C5%A1njeg%20izvje%C5%A1taja%20o%20izvr%C5%A1enju%20Prora%C4%8Duna%20GZ%20za%202013.pdf](f/0/43CE3790DAF6DDA4C1257CEB0026C079/$FILE/Prijedlog%20Godi%C5%A1njeg%20izvje%C5%A1taja%20o%20izvr%C5%A1enju%20Prora%C4%8Duna%20GZ%20za%202013.pdf)

za 2014.:

http://web.zagreb.hr/Sjednice/2013/sjednice_skupstine_2013.ns-

[f/0/C1257B79004AC468C1257E5300417199/\\$FILE/godišnji%20izvještaj%20za%202014%20.pdf](f/0/C1257B79004AC468C1257E5300417199/$FILE/godišnji%20izvještaj%20za%202014%20.pdf)

za 2015.:

http://web.zagreb.hr/Sjednice/2013/sjednice_skupstine_2013.ns-

[f/0/C1257B79004AC468C1257FA8003DCFAC/\\$FILE/02%20Godišnji%20izvještaj%20o%20izvršenju%20Proračuna%20Grada%20Zagreba%20za%202015.pdf](f/0/C1257B79004AC468C1257FA8003DCFAC/$FILE/02%20Godišnji%20izvještaj%20o%20izvršenju%20Proračuna%20Grada%20Zagreba%20za%202015.pdf)

Grada Zagreba kojoj su sredstva dodijeljena u tri navrata - u ukupnom iznosu od 1.024.250 kuna - te Spomen područje Jasenovac kojemu je dodijeljeno 980.000 kuna. Od ostalih primatelja mogu se izdvojiti Srpski demokratski forum sa 255.000 kuna, Zajednica udruga antifašističkih boraca i antifašista Zagrebačke županije i Grada Zagreba sa 200.000 kuna te Hrvatski helsinški odbor za ljudska prava sa 180.000 kuna. Već i ovaj kratak pregled podcrtava ranije spomenutu gradonačelnikovu "širinu" u dodjeli sredstava jer se sredstva raspodjeljuju od 'ljevice' prema 'desnici'. A možda su najvažniji element u analizi korištenja proračunske zalihe izrazito općenita obrazloženja navedena uz iznose sredstava. Tako se primjerice sredstva dodjeljuju radi "pokrića troškova vezanih za radnu djelatnost odbora", "potpora za realizaciju programa", "pokriće troškova vezanih za radnu djelatnost udruge", "financijska potpora za rad 2013." itd, što naslutiti daje da raspodjela sredstava proračunske zalihe primarno ovisi o diskrecijskim odlukama gradonačelnika koje se vjerojatno temelje na bliskosti pojedinih udruga i institucija sa gradonačelnikom. Pritom je riječ o pozamašnim sredstvima koja su se mogla raspodijeliti javnim natječajem. Koliko je proračunska zaliha važan mehanizam za nagrađivanje pojedinih udruga govori i podatak o ukupnom iznosu sredstava koje Grad Zagreb preko javnih natječaja dodjeljuje udrugama koje provode programe u području promicanje ljudskih prava. Taj je iznos u 2013. bio 230.000 kuna, pri čemu je, nakon provedenog javnog natječaja na koji su se udruge prijavljivale sa svojim programima, raspodijeljen na 10 udruga, odnosno 10 programa iz područja ljudskih prava. Nasuprot tome je gradonačelnik Hrvatskom helsinškom odboru za ljudska prava, udruzi iz područja ljudskih prava, diskrecijskom odlukom dodijelio čak 180.000 kuna.

Osim toga, Statut temeljem Zakona omogućuje gradonačelniku imenovati i razriješiti predstavnike Grada Zagreba u tijelima javnih ustanova, trgovačkih društava i drugih pravnih osoba osnovanih za obavljanje gospodarskih, društvenih, komunalnih i drugih djelatnosti od interesa za Grad Zagreb. Konačno sukladno Načelima o unutarnjem ustrojstvu i načinu rada u gradskim upravnim tijelima⁹⁹, gradonačelnik donosi pravilnike o unutarnjem redu koji između ostalog utvrđuju sistematizacije radnih mjesta unutar gradskih upravnih odjela, opise poslova, uvjete za radna mjesta te broj izvršitelja. Budući da se interni akti vrlo lako prilagode općim uvjetima propisanim u Uredbi Vlade RH o klasifikaciji radnih mjesta u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi¹⁰⁰, svi su ovi mehanizmi potencijalno plodonosni poligoni za stvaranje klijentelističkih odnosa ili discipliniranje/degradiranje "neposlušnih" službenika (povećavanje/smanjivanje broja potrebnih djelatnika, izmjene uvjeta za radno mjesto).

Sam gradonačelnik na javnim istupima ističe kako je posao gradske uprave biti "logistika poduzetnicima i servis građanima", a posao gradonačelnika donositi odluke, postaviti ljude koji će posao odraditi i na kraju prekontrolirati. Logika se takva načina upravljanja izvodi iz legitimacije kroz izborni rezultat, a o postignutim rezultatima prosuđuju građani na idućim izborima. Iz takva razumijevanja demokratskog mandata slijedi i specifično razumijevanje odnosa izvršne i zakonodavne vlasti, pri čemu izvršnu vlast karakterizira hijerarhijski ustroj baziran na *naređenje – izvršenje* načelu dok je demokraciji mjesto u parlamentu/skupštini.

Izvršna vlast je hijerarhija i subordinacija – naređenje - izvršenje. Demokracije nema u izvršnoj vlasti, demokracija je u parlamentu.

(Milan Bandić)

Naravno da je hijerarhijski ustroj inherentan izvršnoj razini vlasti, ali se on razlikuje u tome koliko se vrh

⁹⁹ Službeni glasnik Grada Zagreba 17/2010, točka 23.

¹⁰⁰ NN 74/2010 i NN 125/2014

hijerarhije, pri donošenju odluka, oslanja na stručna znanja i profesionalnost svojih podređenih ili ih zaobilazi ako nisu dio mreže moći. Kako će kasnije biti detaljnije opisano, u Zagrebu je slučaj potonji.

Opravdanost takva pristupa Bandić tumači izbornim rezultatom, a opetovane izborne uspjehe pripisuje percepciji birača koji rezultate u prvom redu vide u izvanjskom uređenju grada, povećanju broja turista te raspršivanju malih, ali opipljivih "koristi"¹⁰¹ biračima svih političkih i ideoloških preferencija iz socijalne politike Grada.

Tajna mojih 5 mandata je da ljudi poznaju samo rezultate. ...bio sam drugačiji od drugih. Ljudi su nešto upamtili. Grad izgleda kao evropska metropola – on je multietničan, multikulturan, multikonfesionalan. Ja sam gradonačelnik svih građana... imam širinu, mogu zgrabiti lijevo, desno i centar... Politika nije umjetnost mogućeg, nego umjetnost realiziranog.

(Milan Bandić)

Potonje potvrđuju i birači iz grupe apstinenata i birači drugih stranaka navodeći jeftinije cijene dječjih vrtića od susjednih gradova, povećan broj turista tijekom ljetne sezone i sezone Adventa (apstinenti) te socijalnu osjetljivost za marginalizirane skupine – asfaltiranje Kozari Boka, socijalni stanovi - te za umirovljenike - subvencioniranje javnog prijevoza, subvencioniranje kulturnih i rekreativnih sadržaja (Bandićevi birači). No dok su Bandićevi birači izrazito zadovoljni takvim potezima, apstinenti i birači protukandidata su kritičniji pa navedene poteze tumače kao kupovanje neupućenog dijela biračkog tijela:

...sa novcem od prireza svih građana Bandić ciljano kupuje glasove u određenim skupinama.

(birač opozicije)

Bandić je eksponiran na tim malim mjestima i uvijek se pojavljuje među ljudima i ljudi ga prepoznaju. Evo i moja kćer koja je mlada "Pa joj! Bandić, onako je kratak, otresit.", njima je zanimljivo, jel tako? (-Ima neupućenih). Da! Neupućeni. "A joj, daje besplatan prijevoz, besplatne knjige.", a ne vide da mi to sve plaćamo kroz prirez. (Da..) Isto iz neznanja, većina ljudi ne zna, nije upućena, nego ono što vidi površno...

(birač opozicije)

Iako mjere socijalne politike trebaju biti osjetljive za ranjive i marginalizirane društvene skupine, važno je napomenuti kako je problematično, iz perspektive kvalitete javnog upravljanja, ako ih se provodi bez sustavnih analiza potreba, procjena učinkovitosti ili procjena dugoročnih negativnih posljedica. Građani su u fokus-grupama isticali mjeru majki-odgajateljica koje su - da bi mogle ostvariti taj status - napuštale radna mjesta što će ih, kad djeca prerastu vrtićku dob, staviti u nepovoljan položaj na tržištu rada. Istovremeno se djecu ispisivalo iz vrtića - što su sugovornici prepoznali kao negativno u smislu njihove socijalizacije.

Drugi sugovornici također prepoznaju politiku koja se obraća različitim ideološki i društveno pozicioniranim skupinama, no smještaju je u negativan kontekst ne samo na razini pojedinih birača nego i - puno važnije - političkih struktura.

[Takva] „catch all“ politika... dobiva svoj ekvivalent u obliku vladanja na način da je horizontalno premrežio sve političke opcije.

(predstavnik civilnog društva)

¹⁰¹ Dodaci na mirovine, besplatni udžbenici za sve učenike neovisno o materijalnom statusu roditelja, uređenje komunalne infrastrukture i sl.

S obzirom na ovakav pravni okvir, sugovornici vjeruju da su mehanizmi koji se koriste u Gradu Zagrebu brojni: podjela proračunskih zaliha, neutralizacija kritike zapošljavanjem u gradskim tvrtkama, namještanje javnih natječaja, kontrola službeničke hijerarhije te mijenjanje prostornih planova u korist partikularnih interesa investitora. Potonje omogućuje daljnju izgradnju i učvršćivanje klijentelističkih odnosa, ali i gubitak kontrole nad procesom uslijed međuovisnosti aktera. Upravo o toj međuovisnosti - koju možemo nazvati i "zarobljenim otimačima" - slikovito se izrazio jedan od naših sugovornika:

Bandić je nesretan čovjek... On je tragična figura... Stvarao je mrežu da bi sad postao njen rob... U kolo kad hoćeš, a iz kola kad te puste – Bandić više ne može iz svega ovog izaći.

(novinar 1)

Prema mišljenju je naših sugovornika ključna institucija u gradonačelnikovu pogonu Zagrebački Holding d.o.o, kojeg čini 15 podružnica - bivših gradskih poduzeća, a osim toga u vlasništvu ima i osam trgovačkih društava te jednu ustanovu¹⁰². Zagrebački je holding osnovan 2007, u 100% je vlasništvu Grada Zagreba, a zapošljava preko 11.000 ljudi. Skupštinu Holdinga nominalno čine tri člana: gradonačelnik Bandić, zamjenica gradonačelnika Vesna Kusin te pročelnik Gradskog ureda za financije Slavko Kojić. Tomu je unatoč Bandić jedini član Skupštine koji ima moć odlučiti s obzirom na to da je "zajednički zastupnik predstavnika člana Skupštine"¹⁰³. Drugim riječima, on samostalno odlučuje o načinu korištenja Holdingova proračuna, koji je za 2016. iznosio oko 5 milijardi kuna.

Naši sugovornici smatraju da mu je izrazito centralizirano upravljanje Holdingom omogućilo i veću razinu kontrole nad javnom nabavom, s time da birači opozicije u fokus-grupama Zagrebački Holding nazivaju "kriminalnom organizacijom" zbog načina upravljanja poduzećem "koje ima prihode u milionima eura, i di se osobe dovode na čelo tih javnih poduzeća po stranačkoj privilegiranosti... bez ikakvih natječaja."

Kroz Holding Bandić kontrolira tko uzima poslove u drugoj najvećoj tvrtci u državi.
(istraživač)

I u tome leži njegova moć. On je cijeli grad pretvorio u interesnu grupu, čija je on energetska točka i koja će osigurati da se serviraju veliki interesi i da se klijenteliziraju različite skupine u gradu.

(predstavnik civilnog društva)

Spominjali su i radna mjesta u kontekstu resursa kojim se "mešetari" - u Holdingu i gradskoj upravi - uključujući i zapošljavanje predstavnika oporbe u Holdingu u svrhu političke trgovine, odnosno ušutkavanja kritike. Prevladava mišljenje da takve osobe u Holdingu „dobivaju visoke pozicije, na kojima ništa ne rade. Na niže se pozicije, kažu, u Holdingu zapošljava uz pomoć osobnih veza u političkim strankama.

On ima užasno jak politički instinkt za to. Svaki put kad nanjuši neku moćnu kritiku, to jednostavno apsorbira. Da im posao. Kad god je to bilo jako, njegov glavni instinkt je bio da to kupi – "super, ti se zalažeš za to, ajd' to napravi, evo ti projekt".

(istraživač)

¹⁰² Godišnja izvješća Grupe Zagrebački holding za 2014. i 2015. (http://www.zgh.hr/UserDocImages/dokumenti/izvjesca/Go-di%C5%A1nje%20izvje%C5%A1%C4%87e_2015_Grupa%20ZGH.pdf; http://www.zgh.hr/UserDocImages/aktualnosti/Direkcija/Dokumenti%20pdf/Grupa%20Zg%20holding_Godi%C5%A1nje%20izvje%C5%A1%C4%87a_2014_potpisano_za%20javnu%20objavu.pdf)

¹⁰³ <http://www.zgh.hr/o-nama-7/profil-13/skupstina/136>

Slične smo iskaze dobili i unutar fokus-grupa:

Svako pozna jednog čovjeka koji rade u tim firmama...koji doslovno ne smiju reći, ali privatno kažu da ne rade ništa, da cijeli dan samo sjede i dosađuju se.
(birač opozicije)

Drugi su spomenuti mehanizam javno-privatna partnerstva, "izuzetno komplicirani pravni poslovi za koje gradska uprava nema pravnu i ekonomsku ekspertizu da bi bila u stanju štiti javni interes čak i kad bi to htjela" - primjerice kompleks Arena Zagreb. Po mišljenju je sugovornika, upravo zbog manjka ekspertize u lokalnoj upravi, privatnik tumač javnog interesa u nekom poslu, što rezultira ogromnim utroškom sredstava na godišnjoj razini jer su ugovori sročeni tako da je lokalna samouprava odgovorna za infrastrukturu i njeno održavanje, a privatnik ubire profit. Kontroverze oko izgradnje Arene Zagreb dobro ocrtavaju takve odnose. Arena Zagreb je primjer tripartitnog, javno-privatnog partnerstva između Vlade RH, Grada Zagreba i građevinske tvrtke Ingre (investitora), bez velikog otpora javnosti jer se kompleks gradio radi Svjetskog rukometnog prvenstva u Zagrebu 2009. Šteta je za javni interes u široj javnosti prepoznata tek nakon nekoliko godina, nakon Izvješća državne revizije koje je pokazalo da zakupnina investitoru godišnje iznosi 7,2 milijuna EUR - od čega pola plaća Grad Zagreb, a pola država - te da je polovinu prihoda u 2014. Arena ostvarila upravo zahvaljujući Gradskim danima Grada Zagreba¹⁰⁴.

Što se Zagreba tiče, važno je i zaduživanje na globalnom financijskom tržištu koje je trebalo biti namijenjeno sređivanju vodovodne mreže, no sredstva su se nenamjenski potrošila na izgradnju naselja u Jelkovcu. Vraćanje tog kredita po riječima sugovornika može postati argument za koncesioniranje opskrbe stanovništva pitkom vodom - također jednim od načina zarobljavanja države, stoga što država nema kapacitete ili interesa u takve ugovore ugraditi osigurače protiv manipulacija javnim interesom.

Kad je riječ o specifičnim javnim politikama, naši su sugovornici mišljenja da se većina politika podređuje prostorno-planskim politikama, čak i kad iza njih ne stoje klijentelističko-koruptivni interesi jer je zemljište izvor prihoda za Grad kako bi bio financijski održiv. Komunalna naknada čini gotovo 13% proračuna Grada Zagreba za 2016.¹⁰⁵, a putem nje se financiraju komunalni radovi - opet poticaj većoj skupini birača koji od izgradnje imaju koristi.

Naši sugovornici smatraju kako su se unutar koruptivnog spektra vezanog uz gradsko zemljište iskristalizirala dva mehanizma kao najefikasnija: zamjene zemljišta te izmjene Generelnog urbanističkog plana (GUP) u namjeni ili dozvoljenom postotku izgrađenosti na česticama.

Zamjene su se zemljišta radile tako da bi sudski vještak privatno zemljište procijenio znatno više od gradskog. Grad bi zatim zamijenio zemljište za ono nominalno veće vrijednosti, a privatna osoba zamijenjeno zemljište prodala po stvarnoj tržišnoj vrijednosti¹⁰⁶. Jedan je od najpoznatijih primjera tzv. afera Krašograd¹⁰⁷, zbog koje je USKOK pokrenuo istragu¹⁰⁸. Protu usluge se očekuju u povratu dijela bespravno stečene imovine, financiranjem dijela kampanje na primjer.

¹⁰⁴ <http://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/svih-6-arena-posluje-s-gubitkom-2014.-je-u-njima-bilo-samo-288-dogadaja/301738/>

¹⁰⁵ [http://www.zagreb.hr/UserDocsImages/financije/PRORA-](http://www.zagreb.hr/UserDocsImages/financije/PRORA-CUN%202016/Prijedlog%20Izmjene%20i%20dopune%20proracuna%20za%202016.-NOVI.pdf)

[CUN%202016/Prijedlog%20Izmjene%20i%20dopune%20proracuna%20za%202016.-NOVI.pdf](http://www.zagreb.hr/UserDocsImages/financije/PRORA-CUN%202016/Prijedlog%20Izmjene%20i%20dopune%20proracuna%20za%202016.-NOVI.pdf)

¹⁰⁶ Dijelom je upravo zbog takvih i sličnih nepravilnosti i malverzacija 2014. donesena Uredba o procjeni vrijednosti nekretnina (NN 74/2014) i pripadajući Pravilnik o metodama procjene vrijednosti nekretnina (NN 79/2014). Naime prema obrazloženju novog Zakona o procjeni vrijednosti nekretnina (NN 78/15), Uredba i Pravilnik su doneseni zbog nedostatka "sustavnih pravila za procjenu vrijednosti nekretnina, što je dovodilo do brojnih nepravilnosti u praksi prilikom procjene vrijednosti nekretnina za tržište, kao i procjene vrijednosti nekretnina u određenim postupcima, primjerice u postupcima izvlaštenja ili u postupcima raspolaganja nekretninama u vlasništvu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te države." (naglasak dodan) (<http://edoc.sabor.hr/DocumentView.aspx?entid=18659>)

¹⁰⁷ U tzv. aferi Krašograd Bandićev je bliski suradnik, i tadašnji šef Holdinga, Slobodan Ljubičić odobrio zamjenu atraktivnog gradskog zemljišta u Maksimiru u zamjenu za zemljišta u Sesvetском Kraljevcu.

¹⁰⁸ <http://dnevnik.hr/vijesti/hrvatska/jos-jedan-udarac-bandicu-uskok-pokrece-istragu-za-aferu-krasograd---376661.html>

Primjer najkoruptivnije politike je prostorna politika Grada. Primjerice, Grad je dužan izgraditi ceste investitorima, neki investitori su morali pokloniti Gradu zemlju na kojoj je Grad gradio pristupnu cestu, a od drugih investitora Grad je za istu svrhu tu zemlju otkupljivao od tih investitora. Od trećih investitora je davao druge atraktivnije parcele za taj mali komadić zemljišta. Gradonačelnik je o tom osobno odlučivao. Kroz prostornu politiku ostvarena je najveća pljačka Zagreba.
(novinar 1)

U izmjenama GUP-a sugovornici ističu primjer izmjene namjene Kulmerovih dvora iz kulturnog dobra za javnu namjenu (hotel) u privatnu rezidenciju Ivice Todorica¹⁰⁹ - vlasnika koncerna Agrokor¹¹⁰. Iako nepotvrđenim istragama protiv Todorica, njega se i financiranje kampanja zagrebačkog gradonačelnika dovodi u vezu u nizu afera još od 2007¹¹¹.

Primjer je Glasnika Grada Zagreba gdje ćete naći mnogo odluka koje se tiču suradnje Zagreba i Agrokora i sve su u korist Agrokora. Najbolji primjer suradnje Grada Zagreba s krupnim poduzetnicima je razmjena zemljišta u kojoj je njegova firma dobila zemljište u Vukovarskoj ulici. Zauzvrat Todorčić financira Bandićeve kampanje.

...Todorčić drži oglašivačku industriju, distribuciju novina pa može utjecati na medije preko vlasnika, a ne urednika... Ako staviš Bandića u zatvor, imat ćeš protiv sebe većinu medija i Todorčića.

(novinar 1)

Agrokor je Bandićeva najveća podrška.

(političar 1)

Imaš označene parcele di je predviđeno za školu... A što se desilo – lokacija 1: Konzum, lokacija 2: Konzum, lokacija 3: Konzum. I ne mo'š nikom' ništa.

(lokalni službenik 2)

Jedan se od građana u fokus-grupama prisjetio vlastita iskustva s urbanističkim planom na području Müllerovog brijega, inače projekta iza kojeg po medijskim napisima stoje odvjetnik Nobile te poduzetnici Danko Končar i Miro Carić¹¹²:

Ne znam dal' ste čuli za projekt Müllerov breg. To je projekt od interesa Grada Zagreba, a cijeli Müllerov breg, to vam je onaj dio od okretišta na Črnomercu, ona, mogli bi reć zeleni breg, to se zove Müllerov breg. To su kupili lopina Pripuz, Nobile im je pravna podrška, i ne znam ko je treći.

I sad taj projekt je bil, cijeli onaj dio je zelena zona, e onda je prije ne znam koliko godina, je gradski ured za "bla bla bla", prostorno uređenje i ono ostalo, ..., je odredil da je cijeli Müllerov brijeg ... pretvoren je u nekakvu zonu di će moć biti gradnja, ali na 5 000 kvadrata. I pazite sad šta se dogodilo. Ja sam napisal, ovoga, žalbu i rek'o čujte pa mi nemamo 5 000 kvadrata, ali reko dobro bit će

¹⁰⁹ <http://www.tportal.hr/vijesti/hrvatska/53076/Todorici-vise-ne-zive-u-hotelu.html>

¹¹⁰ Agrokor je najveća kompanija na području bivše Jugoslavije koji je na kraju 2015. zapošljavao 55.975 osoba (prema Agrokor, Godišnje izvješće 2015 - <http://www.agrokor.hr/repository/files/0/f/0fbd2958526587-ca2a9d553d9e02010f.pdf>). U hrvatskim razmjerima on pripada kategoriji "prevelikog da propadne".

¹¹¹ <http://www.lupiga.com/vijesti/lupigin-serijal-nedodirljivi-ivica-todoric-prvi-medju-nejednakima>

¹¹² <http://www.tportal.hr/vijesti/244028/Skupstina-ce-stopirati-Nobilov-projekt-gradnje-2-000-stanova.html>

lijepo vidjeti kako su oni planirali te, gore parcele, bit će lijepo vidjet crveni krov, ali puno zelenja oko njega. To je bilo u proljeće,... A onda već krajem ljeta dolazi izmjena i ja gledam na tom djelu više nije obaveza 5 000 kvadrata, nego 900 kvadrata čestica, a pola možete zbetonirati. A nama, koji smo znači isto pod, u toj međi Müllerovog brijega, je ostalo i dalje 5 000 kvadrata.

(birač opozicije)

Za potrebe Horvatinčićeva projekta na zagrebačkom Cvjetnom trgu GUP je izmijenjen tako da je omogućio izgradnju podzemne garaže u pješačkoj zoni uz devastaciju urbane jezgre Grada Zagreba¹¹³ u korist izgradnje stambeno-poslovnog objekta. Unatoč višegodišnjim građanskim protestima i demonstracijama, što je uključivalo i građanski neposluš te nezakonita hapšenja građana, gradonačelnik u javnosti ističe kako je iznimno ponosan na spomenuti projekt jer gradu daje "evropski štih"¹¹⁴.

Budući da se njima mijenja ili namjena ili postotak izgrađenosti na određenoj parceli, sugovornici ističu kako su amandmani na GUP glavni oblik korupcije

Kako se odnose na pojedinačne parcele, time gradonačelnik postaje broker i dealer zemljišta, koji ispod sebe ima cijelu glasačku mašinu. Jer, racionalni je interes svakog malog vlasnika poljoprivrednog zemljišta njegova prenamjena da bi podigao vrijednost svoje imovine.

(istraživač)

Potkraj 2013. je USKOK pokrenuo istragu protiv Bandićevih suradnika upravo zbog više od 200 sumnjivih izmjena GUP-a, jer su godinama mimo procedure povećavali izradivost na projektima pojedinih investitora prikazujući izmjene GUP-a kao tipfelere¹¹⁵.

Sugovornici su, konačno, upozoravali na probleme niske kvalitete obnove cesta zbog nepoštivanja kvalitete ili količine građevinskog materijala što s jedne strane omogućuje "rješavanje problema građana", a s druge namirivanje potreba građevinskog lobija koji iz godine u godinu opetovano i izravnom pogodbom dobija poslove na asfaltiranju istih dionica cesta.

...kad se obnavljaju ceste, onda je navodno javna tajna da se stavi puno manji sloj asfalta i drugog materijala i zato puca tako brzo, i onda opet ta firma radi istu cestu u nedogled. Stupići uz cestu su isto način namirivanja građevinaru. ... Ne postoji način kontrole javnosti nad time koliko je materijala potrošeno u obnovi neke ceste. Tu je puno veća hobotnica nego kad se ljudi zabavljaju s fontanama.

(istraživač)

Slično su isticali i birači opozicije u fokus-grupama:

Gradonačelnik bez ikakvog pitanja, konzultiranja gradske skupštine, može potpisivati radove, ne znam da li do milion ili 10 miliona kuna. Prema tome on može sa svojim pajdašima, koji imaju male firmice ugovorit stotine malih radova koje vrlo lagano pokriješ. Ti kažeš, ne znam, treba asfaltirati ovu ulicu, i onda ovaj dođe s greberom, pojede centimetar asfalta, metne dva centimetra asfalta i to se naplati kao rekonstrukcija ulice, jel' da? A toga, u Zagrebu, fala Bogu, sad u zadnje vrijeme kol'ko god hoćeš.

(birač opozicije)

Također građani su se iz grupe apstinencata osvrtni i na problem javnih natječaja za koje postoji sumnja u namještanje, spominjući konkretne, medijski eksponirane primjere: izgradnju skupih WC-a na okretištu u Dupcu, zamjene stolica u gradskoj koncertnoj dvorani "Lisinski", Most mladosti, održavanje gradske

¹¹³ U kolovožu 2009. godine srušene su povijesne zgrade, kuća Granitz te kuća pjesnika Vladimira Vidrića na Cvjetnom trgu. Na njihovu je mjestu izgrađen trgovački centar, pri čemu nije ispoštovan projekt u dijelu koji osigurava javni prolaz s Cvjetnog trga na Gundulićevu ulicu.

¹¹⁴ <http://www.tportal.hr/vijesti/hrvatska/223408/Otvoren-obnovljeni-Cvjetni-trg.html>

¹¹⁵ <http://vijesti.hrt.hr/226679/uskok-provodi-istragu-zbog-izmjena-zagrebackog-gup-a>

rasvjete, zaključujući kako su *Ti natječaji čista farsa, to zna se već unaprijed tko će pobijediti na timnat-ječajima. Čista klijentela.*

Internu kritiku se suzbija zaobilaskom, odnosno formalnom promocijom - a zapravo degradiranjem zaposlenika gradske uprave koji naloge gradonačelnika ne izvršavaju. Nedavni primjer javnog istupa Zrinke Paladino - zamjenice pročelnika Gradskog zavoda za zaštitu spomenika kulture i prirode Zagreba, koja je putem FB-statusa¹¹⁶ upozorila na pogodovanje Tomislavu Horvatinčiću za postavljanje nadstrešnice na Cvjetnom trgu - zoran je primjer takve prakse: "Dogodi se da pročelnik mijenja rješenja kolega ili preda nekom drugom da promijeni sve ono za što dobiva nalog od gradonačelnika¹¹⁷" te "...zadnjih pet, šest mjeseci intenzivirali su se značajni predmeti u Zavodu koji nisu dolazili meni u ruke. Zna se događati da pročelnik sam mijenja neke odredbe ili daje nekom drugom da ih rješava, a da ja ne znam za njih¹¹⁸". Ovdje se očito radi o hijerarhiji onako kako ju razumije gradonačelnik govoreći da u izvršnoj vlasti nema demokracije.

Kritike oporbenih predstavnika manjih stranaka gradonačelnik rješava njihovim imenovanjima na visoke pozicije u tvrtkama Zagrebačkog holdinga, dok oni nerijetko prelaze u gradonačelnikovu stranku¹¹⁹, a prešutni se dogovor s HDZ-om najsnažnije očituje u protukandidatima za poziciju zagrebačkog gradonačelnika na izborima 2009. i 2013. HDZ je naime ponudio kandidate koji niti su imali šanse u izbornom srazu s Bandićem niti značajniju podršku svoje stranke. Što se SDP-a tiče, Bandić je formalno bio njihov kandidat na izborima 2009, iako sam tvrdi da je SDP u toj kampanji podržao njegova protukandidata - Josipa Kregara. Na izborima 2013. kandidirali su Rajka Ostojića, tada ministra zdravstva, što jasno pokazuje da SDP nakon Bandićeva odlaska nije uspio izgraditi snažnu organizaciju u Zagrebu. Njegovu političku dominaciju u Zagrebu u odnosu na dvije nacionalno najsnažnije stranke sugovornici ovako opisuju:

Veoma je različita situacija kod te dvije stranke, ali obje imaju jednu osobinu: neku vrstu ovisnosti o Bandiću. SDP, ili većina članova, danas u Zagrebu i ne može biti prava oporba, a to se i ne trudi. Žele ipak biti blizu vatri koju omogućava moć i novac. Nadalje, on ih je stvarao i puno bolje stoji na terenu. Treće, nemaju karizmatičnog lidera. HDZ je uvijek dosad bio uz Bandića. Njihovi kandidati su bili istaknuti reda radi i Zagreb su zanemarili. Sanader je imao izvrstan odnos s Bandićem, zato je ugušio i postavio stranku da bude lažna oporba. Kosor je imala prećih problema nego se baviti Zagrebom. Karamarko i Brkić su gajili dobre odnose i računali su na njega na izborima, što se pokazalo točnim.

(novinar 2)

Bandić je stvorio SDP u Zagrebu upornim radom, a Bernardić je zapravo Bandićev čovjek. Bandić ima utjecaja u SDP-u i u nekim drugim gradovima kao npr. u Rijeci... HDZ je zadnjih 15 godina s Bandićem. Bio je u dogovoru i sa Sanaderom, i sa Kosor, a posebno s Karamarkom. Uvijek su glumili sukob s Bandićem.

(političar 1)

Nepostojanje stvarne opozicije zamjećuju i građani u fokus-grupama:

Mislim da tu uopće opozicije ni nema. Tu se radi o interesima određenih skupina ... ako ih Bandić nahrani šta traže, glasat će za...

(birač opozicije)

¹¹⁶ <http://www.nacional.hr/zrinke-paladino-nezadovoljna-horvatincicevim-terasama-i-stanjem-u-gradskom-zavodu/>

¹¹⁷ <http://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/zrinke-paladino-kod-stankovica-nisu-me-htjeli-smijeniti-zbog-terase-na-cvjetnom-to-je-bio-samo-dobar-povod-u-pozadini-je-jedan-mnogo-veci-slucaj/5201839/>

¹¹⁸ <http://net.hr/danas/hrvatska/zvzdacica-koja-je-prozvala-ban-dica-otkrila-sve-je-trulo-u-poslu-kojim-se-bavim-a-gup-je-najveca-nesreca-grada-zagreba/>

¹¹⁹ <http://www.express.hr/top-news/bandic-uhljebio-sinove-i-kceri-palih-mocnika-7799#>

Pa ja, na primjer, za opoziciju nisam ni čuo. Ja samo eventualno kako gradonačelnik radi po Zagrebu, a opozicija ne znam ni tko su, ni što su.

(apstinent)

Ja velim da opozicije nema, da se oni među sobom dogovore. Oni namjerno stavljaju slabiju opoziciju da Bandić nema konkurenta, jer oni sami se dogovore sa Bandićem u vezi tih velikih poslova.

(Bandićev birač)

Ima i slučajeva kad se u Gradskoj skupštini ne glasa po stranačkoj liniji, nego se vidi međustranačka mreža koja pokazuje da one nemaju veze ni sa strankama ni s ideologijom. Primjer: glasanje za izmjene GUP-a radi garaže u Varšavskoj, gdje je dio SDP-a i dio HDZ-a glasao za izmjene GUP-a, a drugi dio protiv.

Tu se vidi kako je ta hobotnica široka i koliki je broj ljudi on uspio okupit' kojima je važno da je on na vlasti da bi zadržali svoj status.

(istraživač)

Civilno društvo, koje godinama upozorava na zloupotrebe položaja i ovlasti, gradonačelnik u javnosti ignorira, a njihove optužbe odbacuje s gnušanjem i legendarnom uzrečicom "neka institucije rade svoje posao", dok on dalje "dela". Istovremeno iste institucije uspješno upreže, najzornije hapšenjem 150 prosvjednika u Varšavskoj ulici koji su 2010. tijelima pokušavali zapriječiti početak radova na izradi podzemne garaže u pješačkoj zoni. U to je vrijeme ministar unutarnjih poslova bio Tomislav Karamarko (kasniji predsjednik HDZ-a) koji je zajedno s Bandićevim tadašnjim pročelnikom Ureda za graditeljstvo, Davorom Jelavićem sjedio u Upravnom odboru KK Zagreb.

Neformalni mehanizmi zarobljavanja lokalne države u Gradu Zagrebu

Sustav je, prema sugovornicima, dizajniran tako da samo gradonačelnik odlučuje o apsolutno svim važnim aspektima funkcioniranja Grada. Smatraju i kako takav sustav, osim na ovlastima koje proizlaze iz Zakona o lokalnoj samoupravi, počiva na Bandićevom vrlo specifičnom razumijevanju uloge gradonačelnika: biti na vlasti znači rješavati probleme, ali ne sustavno, javnim politikama, nego od slučaja do slučaja, pri čemu rješavanje problema ovisi o izravnom obraćanju za pomoć gradonačelniku. Tako se stvara osjećaj duga, protuusluge u formi političke podrške, financiranja kampanje ili barem glasova. Krajnji cilj političkog djelovanja drugim riječima nije korištenje lokalnih javnih resursa radi ispunjenja ciljeva iznesenih u izbornom i političkom programu nego organiziranje procesa i resursa radi ostanka na vlasti.

...to je one-man show. Svaka inicijativa i sve završne odluke su na gradonačelniku, iako upravu čini preko 3000 ljudi.

(političar 2)

Grad Zagreb je u fazi predpolitike, tu se ne može govoriti o sustavnim politikama.

(lokalni službenik 1)

Koncentracija u liku i djelu jednog čovjeka je osnovni problem u Zagrebu... Sve je podređeno liku jednog čovjeka i to je jedini sustav. Grad od skoro milijun ljudi ne bi trebao mijenjati debljinu asfalta, širinu kolnika ili boju klupice po želji gradonačelnika.

(novinar 2)

On nema viziju, strategiju, on ne promišlja..., on samo razmišlja lokalno, u trenutku...

(lokalni službenik 3)

Nema planskog i sustavnog upravljanja Gradom, nego se ad hoc upravlja. I struktura vlasti je postavljena tako hijerarhijski i piramidalno – gradonačelnika se pita za sve. Nema autonomije sektorskih ureda unutar izvršne vlasti.

(istraživač)

Gradonačelnik je broj jedan u donošenju odluka, a od njega se moć ne širi po vertikali nego po koncentričnim krugovima i neformalnim vezama koje su uspostavljane s ciljem prakticiranja klijentelizma u javnim politikama.

(novinar 1)

Posljednji citat potvrđuju i građani u svim fokus-grupama koji, uz nekolicinu iznimaka, osim Bandića za donositelje odluka spominju “tajkune” (Todorić), “kapital” (Horvatinčić), “kumove” i moćne i medijski eksponirane odvjetnike (Šerić, Hanžeković, Nobilo, Prodanović).

Izuzev gradonačelnika, koji je zadnjih 16 godina nepromjenjiva figura, postoji i niz ljudi koji su bili dio “unutarnjeg kruga” na temelju lojalnosti gradonačelniku, zaduženi za operativnu provedbu njegovih odluka. Bivši najbliži suradnici s vremenom nestanu iz najužeg kruga¹²⁰, ali se, zanimljivo, ne okreću protiv gradonačelnika. Takvo ponašanje sugovornici vežu za dobro plaćene “nevidljive” pozicije ili percepciju da se - bez implicirane vlastite veze s problematičnim odlukama i potezima - nemoguće okrenuti protiv gradonačelnika.

On naravno ima krug suradnika koji su mu veoma lojalni, pogotovo prije optužnica i uhićenja.

(novinar 2)

Bitna je odanost.

(lokalni službenik 3)

Sustav vladavine Gradonačelnika temelji se na stručnjacima kojima se okružio i koji odrađuju sve poslove, klijentelističkim mrežama te “kupovinom” drugih dionika kroz ustupanje poslovnih prostora, različitim donacijama te imenovanjima u upravna i druga tijela.

(lokalni službenik 1)

Izuzetak u tom smislu predstavlja njegova bivša zamjenica, Sandra Švaljek, koju Bandić nije uspio uvući u svoju mrežu, koja je za vrijeme njegova boravka u istražnom zatvoru demonstrirala da upravljati Gradom Zagrebom nije “atomska fizika” zbog čega ju dio sugovornika smatra najvećom prijetnjom Bandiću na nadolazećim izborima 2017. Fokus-grupa s biračima opozicije potvrđuje potonje:

...onih par mjeseci gospođe Švaljek, ne. Kol'ko god je to ovak', naizgled malo, minorno, ali ona je čak dirnula u Holding i počela je neke stvari radit. I kad je počela i rekla idemo samo javnim natječajem popunjavat ovo, ono, iz Remetinca je dobila nogu... znači ako ta žena ili ljudi takvog profila dođu do, do toga da mogu upravljati gradom, ja pretpostavljam da ipak neće kopirati Bandića.

(birač opozicije)

¹²⁰ Naši sugovornici kao članove najužeg kruga navode dugogodišnjeg pročelnika Gradskog ureda za obrazovanje kulturu i sport, bivšeg pročelnika Gradskog ureda za prostorno uređenje, zaštitu okoliša, izgradnju Grada, graditeljstvo, komunalne poslove i promet ili bivšeg predsjednika uprave zagrebačkog Holdinga, dugogodišnjeg najbližeg suradnik Milana Bandića koji je i navodni “mozak” svih financijskih operacija Grada Zagreba.

Također, postoje javna lica, te osobe koja u pozadini "sređuju stvari" i vode računa o tome da su odluke zakonski/statutarno utemeljene. U potonjem kontekstu - i aktualnom sastavu - sugovornici su spominjali Mira Lacu - pročelnika Ureda gradonačelnika - Ivicu Lovrića - pročelnika Gradskog ureda za obrazovanje, kulturu i sport - te Slavka Kojića - pročelnika Gradskog ureda za financije.

Što se klijentelističke mreže tiče, sugovornici su identificirali dva tipa: "produktivni dio" u koji ubrajaju predstavnike građevinskog lobija, druge poduzetnike, financijaše i pravnike te "zaštitni dio" u koji svrstavaju policajce, javne službenike i niže ešalone pravosudnog sustava putem kojih gradonačelnik dobiva informacije.

Građevinski sektor je imao izuzetno bitnu ulogu u stvaranju potrebe za potrošnjom prostora i za podmićivanje. Dok su bili u ekspanziji, oni su diktirali ritam okretanja - ne samo zbog velike komunalne naknade, nego i zato što je to neki dominantan proces.

(predstavnik civilnog društva)

Postoji nekoliko tih građevinskih poduzetnika koji su u nekom kumskom ili rođaćkom odnosu s Bandićem... i drugi poduzetnici koji su financijeri kampanja.

(istraživač)

Gradonačelnik donosi gotovo sve odluke, a nekolicina "klijenata", "poduzetnika" ima veliki utjecaj posebno iz građevinskog sektora i sektora upravljanja otpadom.

(lokalni službenik 1)

U pozadini svega u gradu je Bandićev dobar odnos s centrima trgovačke i financijske moći... [Osim toga] Bandić ima izvrstan kontakt sa srednjim slojem u policiji, ne s ministrom. Njega zanima onaj tko ga u policijskom Uskoku prisluškuje... Takav dolazi Bandiću jer je slabo plaćen za svoj posao. I tako cure stvari iz sustava i istraga...

(političar 1)

Stvaranju pozitivne slike "radišnog" gradonačelnika svakako doprinose i lokalni mediji. Sugovornici su govorili o gotovo potpunoj kontroli lokalnih medija, koji su gradskim dotacijama za svoj rad u službi stvaranja "kulta ličnosti" gradonačelnika i prate ga u stopu. Za 2016. su godinu 3 lokalne televizijske postaje i 8 lokalnih radijskih postaja dobile ukupno 9.988.000 kuna temeljem javnog poziva za subencioniranje proizvodnje i emitiranja audiovizualnih i radijskih programskih sadržaja u programima nakladnika televizija i radija¹²¹. Nadalje 26 poduzeća ili udruga/neprofitnih medija dobilo je dodatnih 1,3 milijuna kuna temeljem Javnog poziva za dodjelu potpora male vrijednosti za sufinanciranje proizvodnje i objave programskih sadržaja u elektroničkim publikacijama¹²². Iako među financiranim medijima ima i onih neprofitnih, čak i onih kritičkih, iznosi koje takvi mediji dobivaju su znatno niži, a doseg znatno manji. Najvišu razinu sredstava dobivaju lokalne radijske i televizijske postaje - što je dijelom razumljivo zbog viših troškova produkcije programa - pa su tako oni u prosjeku dobili 908.000 kn. Istovremeno, portali, među kojima je većina neprofitnih, u prosjeku su dobili 50.000 kn.

...izvrsno ih zna iskoristiti za poslati poruke koje želi, odnosno zna kako ih iskoristiti da izbjegne odgovore na prava pitanja. Godišnje osigurava 15 milijuna kuna za medije i osigurava si nekritičko praćenje. Kada ga se dočeka s neugodnim pitanjima, onda je često agresivan prema novinarima. Gradska uprava je prilično zatvorena, informacije kontrolirane.

(novinar 2)

¹²¹ <http://www.zagreb.hr/UserDocsImages/rezultati%20natjecaja-mediji.pdf>.

¹²² <http://www.zagreb.hr/UserDocsImages/dodjela%20potpore%20male%20vrijednosti%202016.pdf>

Svi mediji u Gradu Zagrebu su kupljeni, a mediji odrađuju zadatke provodeći propagandu Gradonačelnika. U nekim slučajevima osnivaju se i vlastiti mediji, primjerice lokalne radio i TV stanice.

(lokalni službenik 1)

U svakom od segmenata (poduzetnici, mediji, udruge) izgrađena je interesna mreža kojoj je cilj održavati gradonačelniku popularnost. Onaj tko nije dio te mreže i ne želi to biti, neće dobiti novac. ... U takvoj konstelaciji vaš mediji nema šanse. Nema obračuna s kritičnima, ali podržavaju se samo nekritični. Početkom 2000-ih gradonačelnik nije znao kako mediji funkcioniraju i podcijenio je njihovu snagu, a oni su mu u to vrijeme zadavali probleme. Onda su krenuli programi financiranja medija i emisija od strane Grada, a onda se osniva i lokalna televizija. Mediji mu u nedostatku novca izlaze u susret i prodaju svoju vjerodostojnost. Kritički intonirani članci su vremenom nestali iz novina i televizija.

(novinar 1)

Manje uspješno od lokalnih, nacionalne tiskovine pokušava kontrolirati pomoću svojeg odvjetnika Hanžekovića (inače vlasnika Hanze medije), Ivice Todorica (o čijim oglasima te distribucijskoj mreži kroz kioske i maloprodaju ovise financijske konstrukcije svih medijskih nakladnika u Hrvatskoj) te Katoličke crkve s kojom je Bandić u izrazito bliskim odnosima, koja pak ima snažan utjecaj na Večernji list.

...troši 10-ak milijuna kuna na portale i lokalne TV stanice. ...sistem tako funkcionira da im grad plaća da obavještavaju o akcijama i aktivnostima gradonačelnika. S nacionalnim medijima su drugi igrači - Hanžeković je u odličnim odnosima s Bandićem, a taj odnos je jako kompleksan i kompliciran.

(političar 2)

Potvrda navoda o kontroli nad lokalnim medijima našla se i u pismu Romana Bolkovića, novinara, suvlasnika i glavnog urednika lokalne televizijske postaje OTV, čiju je autentičnost za tportal potvrdio sam Bolković¹²³. U njemu se žali članovima Rotary Cluba Kaptol da Bandić od njega traži otpuštanje urednika emisije Veto Sanjina Španovića, i to zato što je Španović o njemu negativno pisao na osobnom FB profilu te ga kritizirao kao gost u jednoj emisiji HRT-a. Bolković mu nije dao otkaz, i ugovor se OTV-a sa Zagrebačkim holdingom za sponzorirane emisije kojima je cilj "redovito i sustavno izvješćivanje građana o aktivnostima, projektima i novostima, odnosno promicanje javnosti rada Zagrebačkog holdinga" ukinuo¹²⁴.

OTV je, kao i Z1 televizija, imao dugi niz godina ugovore sa Zagrebačkim Holdingom, naprosto zato što pratimo zagrebačke gradske tvrtke. I to je nestalo, nama je to oko pola milijuna kuna godišnje. Tog ugovora više nema. Razlog za to je Bandićeva ljutnja, a paralelno je taj novac ukinut i Z1 televiziji¹²⁵.

Istim pismom Bolković potvrđuje i navod sugovornika o izostanku kritički intoniranih medijskih priloga:

...na mojoj televiziji, u cijelom programu, ne samo u mojoj emisiji, nije izrečena u 27 godina postojanja OTV-a/Jabuke TV ni jedna jedina negativna riječ o Milanu Bandiću. Jer, ja to kao suosnivač, suvlasnik i direktor programa te televizije nisam dao¹²⁶.

U isti se kontekst dovodi i kasno donesen zaključak gradonačelnika o odabiru korisnika državne potpore za subvencioniranje proizvodnje i emitiranja audiovizualnih i radijskih programskih sadržaja u programima nakladnika televizija i radija za 2016. - 3. listopada 2016¹²⁷. Za produkciju programskih sadržaja u 2016, i to navodno tek nakon što je saznao za dogovor oko sporazumnog raskida radnog odnosa između Španovića i OTV-a. Na ovom se primjeru vidi kako pritisak na lokalne medije, osim direktnom uskratom financiranja "neposlušnom mediju", primjenjuje uskraćivanjem financiranja ostalim lokalnim medijima. To pak za posljedicu stvara pritisak i nameće krivnju unutar novinarske profesije zbog osobne odgovornosti za sudbine kolega.

¹²³ <http://www.tportal.hr/vijesti/hrvatska/440860/Pismo-kao-dokaz-Bandic-vuce-konce-kroz-tajanstveno-drustvo-bogatasa.html>

¹²⁴ <http://www.tportal.hr/vijesti/hrvatska/254181/Holding-na-reklamu-potrosio-vise-od-Janafa-i-Plinacroa-zajedno.html>

¹²⁵ <http://www.tportal.hr/vijesti/hrvatska/440860/Pismo-kao-dokaz-Bandic-vuce-konce-kroz-tajanstveno-drustvo-bogatasa.html>

¹²⁶ Ibid.

¹²⁷ <http://www.zagreb.hr/default.aspx?id=96891>

Osiguravanje potpore birača u Gradu Zagrebu

Budući da partikularni interesi gradonačelnika ponekad konvergiraju sa stvarnim potrebama građana, Bandić njihovu podršku osigurava - kako smatraju sugovornici - populističkim potezima, pogotovo u socijalnoj politici koju brojni smatraju jednom od najuspješnijih. Nekolicina sugovornika ipak ističe “faze” socijalne politike koje se razilaze po “iskrenosti” njezinih namjera.

Bandićev mandat se uvijek treba gledati u nekoliko veoma različitih faza koje su postojale tijekom 16 godina. Način rada danas i prije 10 godina nije isti iako ima zajednička obilježja. Od pozitivnih stvari, svakako treba izdvojiti...veliku socijalnu osjetljivost.

(novinar 2)

Kozari Bok kao primjer istinskog iskoraka na početku spram marginalizirane skupine se danas pretvorio u populizam i čistu manipulaciju slikom – postao je dio medijske vidljivosti koji se pumpa.

(predstavnik civilnog društva)

U fokusu nisu potrebe ljudi nego potrebe gradonačelnika i njegove moći. Ponekad se te potrebe poklope s potrebama gradonačelnika i onda je to u redu.

(novinar 1)

U vrijeme pretkampanje se “rješavaju problemi malih ljudi” - gradonačelniku građani ukazuju na probleme (neasfaltirane ili oštećene ceste, problemi s javnim prijevozom, rasvjetom i sl.), koje gradonačelnik efikasno rješava radi dojma osobe koja postiže rezultate. Takav način djelovanja potvrđuje i sam gradonačelnik.

Ja jedva čekam ić' među ljude. Idućih 6 mjeseci ću uzet neki mali električni auto i samo se vozit gradom i pit kavu s ljudima. To mi je najbolja promidžba. Jedan će bit kraj mene koji piše šta ne valja. Petkom ću sazvat koordinaciju i reć' im da to riješe.

(Milan Bandić)

Rješavanje mu tih problema omogućuje upravo proračunska zaliha te diskrecijsko pravo odlučivanja o iznosima do milijun kuna, o čemu su mediji i civilno društvo opetovano izvještavali u prethodnim Bandićevim kampanjama, uz optužbe da koristi javni novac u svrhu vlastite političke promidžbe¹²⁸. Tim su se optužbama za predstojeće izbore pridružili i HDZ-ovci¹²⁹ i SDP-ovci¹³⁰, koji su u prosincu 2016. najavili da namjeravaju rušiti proračun za 2017. – HDZ stoga “što nije dovoljno razvojan”, a SDP eksplicitno da bi onemogućili Bandiću još jednu pobjedu na izborima uz pomoć gradskih sredstava. Međutim, prije drugog je čitanja Bandić očito uspio postići dogovor s HDZ-om te uvrstivši nekoliko njihovih amandmana - “teških” 202 milijuna kuna - osigurao njihovu potporu i izglasavanje proračuna za 2017¹³¹.

Dio socijalne politike u obliku novčane pomoći za umirovljenike s mirovinama nižima od 1.500,00 kn - mjere koja se provodi godinama¹³²- sugovornik iz fokus-grupe birača opozicije vidi kao “kupovinu glasova” ističući: *Moj tata je glas'o za njega zato što dobija, ne znam, onih 200 kuna*. Slično prepoznaju i birači iz skupine apstinencata:

¹²⁸ [http://www.lupiga.com/vijesti/gradjani-platili-reklamu-i-samo-](http://www.lupiga.com/vijesti/gradjani-platili-reklamu-i-samo-pregled-dojke-bandic-koristi-za-kampanju-gong-zloupotreba-resursa-i-novca-gradjana)

[pregled-dojke-bandic-koristi-za-kampanju-gong-zloupotreba-resursa-i-novca-gradjana](http://www.lupiga.com/vijesti/gradjani-platili-reklamu-i-samo-pregled-dojke-bandic-koristi-za-kampanju-gong-zloupotreba-resursa-i-novca-gradjana)

¹²⁹ <http://www.tportal.hr/vijesti/hrvatska/454819/HDZ-preko-proracuna-rusi-Bandica.html>

¹³⁰ <http://vijesti.hrt.hr/363051/bandic-predlaze-155-milijuna-kuna-veci-proracun-za-zagreb>

¹³¹ <http://www.24sata.hr/news/bandic-ipak-ne-pada-mikulic-je-najavio-da-ce-podrzati-proracun-504143>

¹³² <http://www.zagreb.hr/print.aspx?id=1949>

Dijele se Božićnice od 100 kuna penzićima.

Em su Božićnice, koverta se nose dole pa se podijele i onda naglo dobijemo izlazak na izbore.

Apstinenti isto shvaćaju i novu mjeru plaćenog statusa majki-odgojiteljica, koju je Bandić uveo u Gradu Zagrebu u jeku predizborne kampanje za parlamentarne izbore 2016, ističući kako će je uvesti na nacionalnom nivou ukoliko bude izabran za premijera: *dobar [mu je] potez da će privući glasačko tijelo*. Istovremeno im je sporan izostanak planiranja:

Interesantno je da sredstva nisu predviđena za takvu svrhu, a odluka je donesena i odluka se počinje provoditi... Ta odluka, kao i većina drugih odluka, donijele su se na prečac, bez analize, bez pripreme, bez mišljenja stručnjaka. Ja mislim da je to veliki problem, to je možda i dobra odluka, ali to je palo s neba u određenom trenutku.

Osim isticanja ili uvođenja novih socijalnih mjera, u predizborno se vrijeme reaktiviraju i najave velikih infrastrukturnih projekata: obnova sljemenske žičare (koja ne vozi od 2007, a obnovu se najavljuje od izbora 2009.), denivelacija rotora na Remetincu (najavljivana prije izbora 2013.), sanacija odlagališta na Jakuševcu (trebala je biti završena davne 2005.), a ususret nadolazećim izborima pojavila se i najava nadzemne željeznice koja će povezivati centar grada sa zračnom lukom.¹³³ No danih se, neizvršenih obećanja, neki građani jako dobro sjećaju ako je suditi prema sudionicima naših fokus-grupa:

Uglavnom, samo sam htio reći na ta obećanja gospodina Bandića, da govori, da puno obećaje... Da će Radničku cestu napraviti u vrlo kratkom [roku], kad je to bilo, pa negdje oko 2008, 2009. da će početi s radovima i tad je negdje i Domovinski most bio napravljen i sve to. Jednostavno to se odužilo na te pravno imovinske odnose pa je stalo...

(Bandićev birač)

Svake godine kad dođe, ili pred izbore pogotovo, priča se ponavlja od A do Ž. U međuvremenu se napravi nekakva fontanica, ili ovako nešto što lagano zamaže oči, sedam godina se gradila produžena Branimirova, jel da? Možda i više. Mislim, i tako, takav nekakav objektić, i onda se poslože tramvaju kroz Horvaćansku i ajmo dobit izbore, jelda? Ali, ono da bi se počelo, sistematski organizirati urbanistički kako će se grad rješavati. Da se rješava promet, pa riješi jednu stvar, pa da ljudi znaju da si to riješio, a ne sto stvari obećаш...

(birač opozicije)

Godinama obećava, a obećanja ne izvršava. Možete vi jednom obećati pa ne završiti, ljudi će zaboraviti, ali ako je to konstanta, da se to čini godinama... prema obećanju prvobitnom, sljemenska žičara je već trebala biti gotova. Dalje, rotor na Remetincu je također trebao biti gotov...

(apstinenti)itičar 1)

Osim neispunjenih obećanja, u svim trima fokus-grupama zamjerali su mu izuzetno lošu prometnu politiku koja ne potiče korištenje javnog prijevoza, nego izgradnjom i spuštanjem cijena parkiranja u garažama u centru njegovo zagušenje. Nezadovoljni su cijenom i voznim redom javnoga prijevoza, bacanjem novca u fontane unatoč činjenici da dijelovi grada i dalje nemaju riješenu kanalizaciju, nedostatku vrtićkih i školskih kapaciteta te lošim uvjetima rada u vrtićima i školama (manjak didaktičke opreme, stare i neobnovljene škole). I dok apstinenti i birači opozicije za takvo stanje krive uglavnom gradonačelnika, njegovi su birači skloniji nedostatke pripisati neučinkovitim gradskim službama. Ipak, Bandić, značajnim kritikama građana unatoč, i dalje uspijeva održati dominantnu političku poziciju što nameće zanimljivo pitanje razloga takva njegovog uspjeha. O tom faktoru i ostalim faktorima opstojnosti Bandićeve vlasti - umjesto zaključka ove studije slučaja.

¹³³ <http://mreza.tv/bandic-pretvara-zagreb-u-veliko-gradiliste/>

Faktori opstojnosti vlasti Milana Bandića u Gradu Zagrebu

Osim identificiranih i opisanih sistemskih nedostataka koji omogućuju izgradnju sustava upravljanja baziranog na klijentelističkim odnosima - prvenstveno Zakon o lokalnoj i regionalnoj (područnoj) samoupravi i Zakon o lokalnim izborima - ovo je istraživanje pokazalo i da opstojnost Milana Bandića (i ostalih dugogodišnjih (grado)načelnika i župana) ovisi i o drugim čimbenicima od kojih svakako izdvojiti treba slabu (ili nepostojeću) političku opoziciju te kontrolu lokalnih medija putem njihova financiranja, upregnutih u izgradnju "kulta ličnosti".

Osim toga se iz vida ne smije izgubiti ni Bandićev odnos s nacionalnom razinom vlasti koju također karakterizira 'ja tebi-ti meni'-načelo, s obzirom na to da mu natjecanje na nacionalnoj razini omogućuje i dodatni prostor za pregovaranje na/o lokalnoj razini. Potonje se u recentnom razdoblju najbolje vidjelo iz podrške Bandićevih zastupnika HDZ-ovu mandataru Oreškoviću za sastavljanje Vlade u prosincu 2015, dok je HDZ zauzvrat podržao prijedlog proračuna Grada Zagreba za 2016.

Dodatni faktor koji su naši sugovornici spominjali je i pitanje vjerodostojnosti pravosudne vlasti. Naime neki su sugovornici ukazivali i na vjerojatnost da dobri odnosi s nacionalnom razinom vlasti znače i zaštitu od sudskog progona, s obzirom na široko rasprostranjenu percepciju da se istrage i suđenja za najviše rangirane lokalne i državne službenike u Hrvatskoj događaju u trenucima kad u političkom smislu uđu u kategoriju "mrtvaca". Isto vide i u fokus-grupama:

Sad mene interesira kako će naš gradonačelnik proći, da je bolje prošao na ovim državnim izborima, ja sam siguran da nikada za ništa ne bi odgovarao jer je osigurao sebi političku zaštitu. A sad, loše je prošao i ne znam... Da li će ga tko štititi i koliko?

(apstinent)

No, osim politički oportunističkog *timinga* kaznenog progona obnašatelja vlasti, u kontekstu upitne vjerodostojnosti pravosuđa, sugovornici su spominjali i druge grane pravosudne vlasti:

Trgovački sud u Zagrebu je sramota i najveći problem – svi pričaju o mnogostrukim dealovima na tom sudu. Ali nije samo trgovački. I upravni sud je problem.

(istraživač)

Grad Zagreb financira Trgovački sud, Zagreb mu održava zgradu, daje sredstva u milijunima kuna. Suci su svi iz Zagreba i Bandić je našao način da se približi tim ljudima... Isto vrijedi i za Ustavni sud.

(novinar 1)

Višegodišnja umreženost gradonačelnika sa svim miljeima u Zagrebu, ali i šire osigurava takvu mrežu odnosa da on uvijek ima koga nazvati za pomoć... Za svaki od slučajeva...mogla bi se napraviti mala disertacija kako su različito tumačeni zakoni. To ne može biti slučajno.

(novinar 2)

15% pravosuđa su krajnje problematični slučajevi gdje ima svega, pa i kriminala. Bandićevi slučajevi su vođeni sramotno, a glavni problem je bio što je on utjecao na svjedoke da lažno svjedoče. Odvjetnici su posrednici i oni za Bandića obavljaju posao čak i prema Ustavnom sudu...Mnogi svjedoci su promijenili svoje iskaze... Zašto?! Inače je glavna stvar namještanje presuda koje se tiču zemljišnih i građevinskih poslova.

(političar 1)

Jedan od dosad nespomenutih faktora, a koji svakako treba uzeti u obzir, je i ponašanje birača. Hrvatska je naime zemlja s izuzetno niskom razinom demokratske političke kulture birača i nositelja izbornih dužnosti. Stoga u Hrvatskoj, za razliku od demokratski razvijenijih država, nositelji vlasti ne samo da mogu ostati na dužnosti unatoč aferama nego ih građani opetovano i biraju čak i s pravomoćnim presudama za zloupotrebu položaja i ovlasti. Jedno je od naših istraživačkih pitanja, dakle, nužno bilo fokusirano upravo na te slučajeve, gdje su osobito zanimljivi bili, u slučaju Zagreba, odgovori Bandićevih birača s obzirom na broj afera i sudske postupke u tijeku.

Dio njih barem načelno smatra da se političari koje prate afere ne bi smjeli ni kandidirati dok na sudu ne dokažu da su nevini:

Ja bih skroz zabranio znači kandidiranje, mogućnost kandidiranja... Svaka optužnica podignuta je s nekim razlogom, na temelju nečega, nekih dokaza, indicija i Bandić ih ima... Ne, ne bih dozvolio, znači ne podržavam to ponovno kandidiranje. Imaš neki teret na leđima, prvo se toga riješi, dokaži da si nevin pa se onda idi, nastavi u politiku i u ime naroda bori.

Jedan je dio načelno protiv kandidiranja osoba s optužnicama i presudama, ali svoju podršku racionaliziraju ovako:

Ja bih osim političke lustracije, napravila i ekonomsku lustraciju. Dakle, svi koji su se ogriješili o zakonu sa baze moći. Znači ja sam u vlasti, ja napravim to i to, ti više ne možeš biti u vlasti, ne možeš više imati moć ako tako nešto napraviš pa bio to i naš gospodin Bandić ili bilo tko drugi... Dakle ja sam za to da se ljudima koji imaju grijehe da im se grijesi ne opraštaju jer kad dođu u opoziciju oni će ih ponoviti. [Oko glasanja za Bandića na idućim izborima] sam na velikoj vagi.

Drugi dio smatra da bira manje zlo, koje iako možda krade, ipak nešto i za grad napravi:

Ja sam prva glasala bila za njega ... bez obzira što je on bio optužen, nije bio, sad Boga pitaj kakve afere... Od dva zla, biraš manje zlo... I ono, svi znaju Bandić, dobro krade, ali Bandić je dobar... jer Bandić koliko god da je ukrao, pa nešto je i napravio. On je zapravo nešto, barem vizualno i poboljšao, ta neka kultura grada, možda uzdignuo ga malo kulturno... Tako da mislim da prije zbog toga ljudi glasaše za njega jer oni znaju da će on nešto napraviti, a sad, ne znam, glasa se xy, a ne znaju baš da će on to napraviti... Znaju da će ukrast, to je sigurno, ali ne znaju da će nešto napraviti za grad.

A jedan pak dio glasanje za one koji su se ogriješili o javnu funkciju tumači kulturom:

A što se tiče toga, da li ćemo mi glasati za Bandića zato što je on bio procesuiran... Kod nas ljudi to ne uzimaju za zlo, kod nas čovjek koji se nije, to znači jesi se snašao ili se nisi snašao, ako se nisi snašao onda nisi ni vrijedan tog položaja, jel? Nekako u našoj kulturi, naša kultura govori o tome da, da je to normalno. Da ako si ti na tom položaju da je normalno da uzimaš proviziju i tako dalje. Mislim da to ljudi ne zamjeraju. Ne znaju baš da će on to napraviti... Znaju da će ukrast, to je sigurno, ali ne znaju da će nešto napraviti za grad.

Jedan dio, naposljetku, smatra da se radi o medijskim podmetanjima:

E ovo i za Bandića kad pričaju ovakav, onakav... Ja imam svoje mišljenje, da je jako vrijedan, najradišnji, ako je pogriješio nije namjerno sto posto, a nitko nije bezgrešan. Svi mi griješimo u svemu. Voli raditi, evo takvo je moje mišljenje. Ja sad na druge glasače vidim da utječu mediji... Ja mislim da mu ljudi podmeću. Možda novine i više nadodaju, možda ima nešto, ali nadodano.

Uz ovakva objašnjenja i racionalizacije Bandićevih birača, ponašanje apstinenta daje drugu sliku medalje. Naime u izbornim ciklusima od 2001. do 2013. u prosjeku je gotovo 60% birača u gradu Zagrebu apstiniralo, pri čemu je uočljiv izrazit pad izlaznosti između prvog i drugog kruga na izborima 2009. i 2013.¹³⁴ Tako je na izborima 2013. uzmemo li u obzir izlaznost i glasove za svakoga od kandidata tek 25% od ukupna broja birača u Zagrebu odlučilo da će gradonačelnik biti Milan Bandić¹³⁵.

Fokus-grupa s apstinentima je ukazala na moguće razloge takvom ponašanju birača. Razlozi njihove apstinencije na izborima 2013. leže u nepovjerenju da bi njihov izlazak na izbore išta bio promijenio:

Pa zato što smo znali tko će pobijedit' i da se ništa neće promijenit', jel'?

Uvijek se izglasa jedna te ista osoba,... ne bi ama baš ništa promijenio moj glas.

Ja nisam izaš'o ne što me ne interesira, nego sam znao da će Bandić uvjerljivo pobijedit', glasao ja za njega ili za nekog drugog, ništa se ne mijenja.

Većina je sudionika iste fokus-grupe, s druge strane, izrazila spremnost izlaska na nadolazećim izborima 2017:

Sad znam za koga ću glasat i tko može nešto promijenit

[Sad] ima više kandidata.

*Ne samo da ima više kandidata, nego su ljudi nezadovoljni sa ovim stanjem...
Predugo to traje i jednostavno su ljudi počeli jamrati, budemo izašli.*

Svibanj 2017. pokazat će hoće li njihovu namjeru slijediti "tiha većina građana" - što bi moglo dovesti do političkog pada Milana Bandića - ili će ponovno biti dovoljan svaki četvrti Zagrepčanin koji je zaključio da je u redu "birati manje zlo, iako uzima proviziju", i to mu neće zamjeriti "jer je to tako u našoj kulturi". Ta ipak – "tko radi, taj i griješi".

¹³⁴ 2009.: prvi krug 41,69% - drugi krug 33,62%; 2013.: prvi krug 44,12% - drugi krug 38,30% - www.izbori.hr

¹³⁵ Ukupno je u drugom krugu glasalo 259.974 birača, a za Bandića je glasalo njih 170.798; ukupan broj građana s pravom glasa bio je 683.573. http://www.izbori.hr/2013Lokalni/rezult/informacija/Z21_GRAD_ZAGREB.pdf

**GRAD
DUBROVNIK**

Politički kontekst Grada Dubrovnika

Grad Dubrovnik je županijsko središte Dubrovačko-neretvanske županije i jedan od najprepoznatljivijih hrvatskih gradova zbog svojih prirodnih ljepota, iznimno bogate i očuvane kulturne baštine čiji je značajan dio pod zaštitom UNESCO-a te duge turističke tradicije. Tradicionalno upravo turizam predstavlja uvjerljivo najvažniji izvor prihoda Grada, njegov najveći zamašnjak, ali i daljnji potencijal za ekonomski razvoj.

Dubrovnik je ranih 1990-ih pretrpio teška ratna razaranja. Velik je dio grada te njegove vrijedne prirodne i kulturne baštine, osobito u ranim godinama rata, bio oštećen ili posve uništen. Kroz cijele 1990-e, u razdobljima rata i poslijeratne obnove, potrajala je vanjska percepcija dubrovačkog područja kao nesigurnog, i to ne samo do završetka rata u Hrvatskoj 1995. nego i kasnije zbog relativne blizine konfliktom Kosovu kasnih 1990-ih. Zbog toga je u posljednjem desetljeću 20. stoljeća prošao ekonomski teško razdoblje postavši neatraktivnim za turizam. Prema različitim je iskazima 2000. godina označila prijelomnu točku između gospodarskog stanja uvjetovanog ratnim razaranjima i poslijeratnom obnovom, i ponovnog turističkog i gospodarskog uzleta Dubrovnika koji traje do danas. Godine intenzivna širenja turističke ponude učinile su tako od Dubrovnika jedan od gradova s najvišim životnim standardom u Hrvatskoj, a pozicije donošenja odluka u gradu izrazito politički atraktivnima i prestižnima.

Zahvaljujući prihodima od turizma, važna je karakteristika Dubrovnika visina gradskog proračuna koja iz godine u godinu raste do vrlo visokih iznosa za prilike gradova u RH. Prema podacima o izvršenju proračuna jedinica lokalne samouprave u 2015¹³⁶, dubrovački je proračun - po apsolutnom iznosu - četvrti po visini u Hrvatskoj, a po visini proračuna u odnosu na broj stanovnika sedmi¹³⁷ što gradskim vlastima omogućuje isporuku visokog standarda usluga.

Zbog ekonomske ovisnosti o turizmu, politički je imperativ lokalnih vlasti tijekom godina postao osiguravati uvjete za nesmetan razvoj turizma i povećanja prihoda od njega. Posebnost je i prednost turizma u dubrovačkoj regiji to što je - u usporedbi s drugim gradovima na jadranskoj obali - relativno najmanje sezonalan, prvenstveno zahvaljujući privlačnosti dubrovačke baštine i kulturne ponude¹³⁸. No opća je percepcija da ovisnost gradskog gospodarstva o turizmu uvjetuje i izrazitu usmjerenost na ljetnu sezonu, tijekom koje se masovnim priljevom turista ostvari i najveći dio prihoda. Prema navodima o masovnosti turističkih posjeta, čini se kako je na snazi medijski uvriježen koncept "kruzeromanije" – oslanjanja na dolazak kruzera s velikim brojevima turista koji u Dubrovniku ostaju kratko, ali – očekuje se – obilno troše¹³⁹. Zbog ove ovisnosti, zamjetan je trend gotovo kontinuirano intenziviranje turističke djelatnosti i povećanje turističkih kapaciteta u gradu i oko njega - izgradnjom objekata i komercijalizacijom prostora - često nauštrb javnog prostora i zelenih površina. Drugo, šire ograničenje "monokulturnog" oslanjanja na

¹³⁶ <http://www.ijf.hr/upload/files/file/newsletter/108.pdf>

¹³⁷ Unatoč Vlahušićevim tvrdnjama (<http://www.dubrovackidnevnik.rtl.hr/vijesti/grad/rebalans-proracuna-glatko-prosao-vlahusic-pricao-o-trudu-vican-se-nije-slozio-fotogalerija>), ipak se ne radi o najvišem proračunu po glavi stanovnika JLS u Hrvatskoj.

¹³⁸ <http://www.poslovni.hr/hrvatska/sezonalnost-ublazavaju-zele-ni-trendovi-i-globalni-potresi-ali-i-price-poput-ljubavi-klepetana-i-malene-312325>

¹³⁹ No, prema nekim analizama, ovaj model donosi znatno manje prihoda nego bi se moglo očekivati obzirom na brojnost turista: <http://www.slobodnadalmacija.hr/novosti/biznis/clanak/id/156426/kruzeri-nam-donesu-53-a-odnesu-338-milijuna-eura-godisnje>

turizam proizlazi iz ekonomskog fenomena poznatog pod imenom “nizozemska bolest”, pri kojem preveliko oslanjanje na obilni resurs i privlačenje stranih valuta za posljedicu ima aprecijaciju domaće valute, rast cijene domaćih proizvodnih *inputa*, preferiranje uvoza i usporavanje gospodarskog rasta¹⁴⁰. Izrazita usmjerenost gradske privrede na turizam još neposrednije izaziva i njezinu ovisnost o izvanjskim faktorima, zbog čega nepredvidive krizne situacije mogu drastično utjecati na razinu prihoda od turističke sezone¹⁴¹.

Stalno je poticanje rasta turizma prema sugovornicima eklatantno usvojeno u vrijeme drugog mandata gradonačelnice Dubravke Šuice (HDZ, 2005-2009.), a za trajanja mandata njezina nasljednika - nekadašnjeg ministra zdravstva (2001-2003) - Andra Vlahušića (HNS, 2009-danas), rast je dodatno intenziviran. Bilanca uzleta turizma tijekom tih mandata ogleđa se u podacima Državnog zavoda za statistiku¹⁴² o turističkim dolascima i noćenjima u Dubrovniku koji pokazuju kako se broj dolazaka od 2005. do 2015. (prva i posljednja godina za koju su dostupni potpuni podaci) gotovo udvostručila (s 462.000 na 890.000 dolazaka), a broj ostvarenih noćenja u istom razdoblju narastao za nešto više od 50% (s 1,92 na 2,98 milijuna noćenja).

Ovaj rast, međutim, ima bitna ograničenja u smislu kapaciteta prometne i komunalne infrastrukture Dubrovnika za svakodnevnu apsorpciju tolikog broja ljudi. Posebno je pritisku pritom izložena povijesna gradska jezgra, pogotovo više stoljeća stara infrastruktura za odvodnju - koja je svake sezone napregnuta velikim brojem ljudi - zbog čega postupno erodira¹⁴³. No bez obzira na negativne učinke od dolaska prekomjernog broja turista i kontinuiranog oštećivanja povijesne jezgre grada, gradske su vlasti u proteklih desetak godina učinile turizam neupitnim strateškim gospodarskim prioritetom za Dubrovnik i u njega ulažu praktički sve razvojne kapacitete Grada:

Turistički rezultati se izražavaju brojkama dolazaka i noćenja i sve to lijepo zvuči, ali u Dubrovniku dolazi do pada kvalitete života kad se iskrcaju kruzeri, tu je nerazmjer između broja ljudi i kvalificiranog kadra.

(novinar 3)

Fokus na razvoj gradskog turizma u svakom je slučaj dominantan i uživa jaku političku podršku samog gradonačelnika¹⁴⁴, ali nije i jedina koncepcija “na tržištu” – prema iskazima sugovornika dobro upućenih u razvoj turizma, koncepciji komercijalizacije uže gradske jezgre postoje i plauzibilne dopune koje bi istovremeno doprinijele ravnomjernijem razvoju regije i donekle rasteretile Dubrovnik.

Svima je jasno da će se trebat' definirati neke konkretnije razvojne politike – znači gdje želimo biti – i ići prema tome, raditi neke miniprojekte kojima bi se preusmjerili turistički tokovi. Postoji mjera za alternativne turističke ture, to bi sljedeće godine trebalo biti intenzivnije. Znamo da su najtraženije ture Grad, Lokrum...a Grad sada želi dati subvencije onim turističkim agencijama koje su spremne osmisliti nešto drugačije – da se ide na ruralna područja, na otoke...ali većina i dalje želi vidjeti Grad. (...) Imamo i prekogranične mogućnosti.

(javni službenik)

¹⁴⁰ <https://eclectica.hr/2016/10/01/hrvatski-turizam-sjajna-sezona-2016-nizozemska-bolest>

¹⁴¹ <http://www.seebiz.eu/hrvatska-ekonomija-ranjiva-zbog-pretjerane-izlozenosti-turizmu/ar-148657/>

¹⁴² Publikacija “Dolasci i noćenja turista u komercijalnom smještaju”

¹⁴³ Prema preporukama izvještaja monitoring misije UNESCO-a u Dubrovnik iz studenoga 2015., dubrovačka povijesna jezgra ima kapacitet apsorbirati maksimalno 8.000 turista dnevno, u odnosu na 15.000 koliko ih sada dolazi u pojedinim periodima. Glavne preporuke izvještaja dostupne su na adresi:

<http://www.justdubrovnik.com/2016/05/unesco-published-its-report-preservation-of-dubrovnik-is-a-matter-of-priority/32732/>

¹⁴⁴ Tim više što je gradonačelnik po službenoj dužnosti ujedno i predsjednik Turističkog vijeća TZ Grada Dubrovnika -

<http://www.zakon.hr/z/342/Zakon-o-turisti%C4%8Dkim-zajednicama-i-promicanju-hrvatskog-turizma> čl. 18.st.2.

Zbog važnog udjela u cjelokupnoj turističkoj ponudi Republike Hrvatske te globalne prepoznatljivosti (koja nastavlja rasti zahvaljujući filmovima i televizijskim serijalima koji se proteklih godina snimaju u Dubrovniku), razvoj je grada bio od interesa za svaku vlast na nacionalnoj razini. Prema podacima Državnog izbornog povjerenstva, u Dubrovniku je od 1993. do 2016. održano ukupno sedam ciklusa lokalnih izbora. Sve do izvanrednih izbora 2015, u Gradskom vijeću koalicije predvođene HDZ-om imale su u svakome od šest saziva relativne većine - u sazivu vijeća nakon izbora 1993. apsolutnu. Na izvanrednim lokalnim izborima 2015, odnos snaga u Gradskom vijeću po prvi se puta promijenio te je relativnu većinu preuzela koalicija HNS-SDP-HSU. No u Gradskom vijeću nikad nije bila uspostavljena izrazitija dominacija jedne stranke (pa ni HDZ-a) te je ono u svim svojim sazivima ostalo podijeljeno između HDZ-a (koji od 2009. u Gradskom u vijeću nastupa s koalicijskim partnerima), koalicije HNS-HSLS-SDP (u prošlosti najčešće upravo u tom sastavu) te HSS-a- osobito 90-ih i ranih 2000-ih - koji je na izborima redovito nastupao samostalno.

Uz stranke koje su afirmirane i na nacionalnoj razini, u svakom je sazivu Gradskog vijeća (osim onoga nakon izbora 1997.) bila s jednim do tri mjesta zastupljena barem jedna neovisna lista, odnosno kandidacijska lista grupe birača – od 2013. do danas to je kandidacijska lista grupe birača izrasla iz građanske inicijative *Srđ je naš*, koja je ulaskom u Gradsko vijeće počela neslužbeno nastupati pod imenom *Srđ je Grad!* Iako nije moguće tvrditi da su sve nezavisne liste tijekom godina artikulirale autentičan protest ili predstavljale stvarnu alternativu lokalnim podružnicama “velikih” stranaka, ostaje činjenica da - za razliku od mnogih drugih lokalnih jedinica - nijedna stranačka pripadnost nije konzistentno garantirala sudjelovanje u gradskoj vlasti u Dubrovniku. Neovisni su akteri tijekom godina uglavnom imali svoj glas u gradskom predstavničkom tijelu.

Od 2005. do danas u svakom je sazivu Gradskog vijeća bila prisutna još jedna od tih opcija – ona okupljena oko Pera Vićana – koja 2005. i 2009. u Gradsko vijeće ulazi kao nezavisna lista, a na izborima 2013. i 2015. nastupa pod stranačkim imenom *Dubrovački demokratski sabor*. Sam se Pero Vićan pritom više puta kandidirao i za vijećničku i za gradonačelničku funkciju - u sva je tri ciklusa neposrednih izbora bio Vlahušićev protukandidat za gradonačelničko mjesto - ali nikada u drugom krugu izbora. Ovog se poduzetnika, prema iskazima mnogih sugovornika, povezuje s privatizacijom – u nekim slučajevima ekonomski štetnom¹⁴⁵ – turističkih poduzeća u Dubrovniku i na dubrovačkim otocima te mu se pripisuje (odnosno, donedavno mu se pripisivalo¹⁴⁶) dugogodišnje osobno prijateljstvo s gradonačelnikom Vlahušićem.

Za posljednji period gradske politike (u posljednjim dvama izbornim ciklusima, od 2013.) karakterističan je tzv. *Dubrovački dogovor* – široki “sporazum o nenapadanju” sklopljen na inicijativu gradonačelnika Vlahušića između većine stranaka zastupljenih u Gradskom vijeću (HDZ, HNS, SDP, HSS, HUS i HSP AS), formaliziran potpisivanjem 2013, s prvobitnom nakanom stvoriti politički blok koji će izglasati izmjene urbanističkog plana uređenja (UPU) radi realizacije megaprojekta golf-resorta na brdu Srđ ponad Grada – *Golf parka Dubrovnik* (v. niže). No kritičari navode kako je svrha dogovora bila i šira: osigurati međusobnu podršku stranaka u Gradskom vijeću koordiniranim glasanjem u korist prijedloga u kojima se međusobno podržavaju interesi različitih opcija. Ovaj je model suradnje, prema medijskim navodima, korišten i u radnim tijelima Gradskog vijeća, primjerice za postavljanje upravnih tijela pojedinih javnih poduzeća i ustanova¹⁴⁷.

Po svemu sudeći, osipanje Dubrovačkog dogovora neizglasavanjem proračuna za 2015. je pokazalo kako je pokušaj osvajanja vlasti u Dubrovniku, osobito uoči neizvjesnih lokalnih izbora koji će se održati u

¹⁴⁵ <http://www.dulist.hr/afera-vrtovi-sunca-besjedica-i-vican-nepravomocno-oslobodeni-optuzbi/317402/>

¹⁴⁶ <http://www.slobodnadalmacija.hr/dalmacija/dubrovnik/clanak/id/104355/andro-vlahusic-iznenadit-cu-i-uskok>

¹⁴⁷ <http://www.dubrovniknet.hr/novost.php?id=27847#.WFQhoX1jcw8>

proljeće 2017, prioritet višeg reda od održavanja strateške interesne koalicije. No, prema drugim izvorima, Dubrovački dogovor neformalno, i pod drugim imenom, opstaje i na gradsku će politiku i dalje utjecati sprega stranaka u Gradskom vijeću:

...i dalje su jedina oporba ostali ti Srđevci, koji se stalno bore za jedno te isto (...) svi ovi drugi izdanci tih velikih, središnjih stranaka – SDP, HDZ – uvijek sklope taj tzv. Dubrovački dogovor kad su takvi nekakvi bitni projekti za budućnost Grada. A čini se da o tim, zapravo najbitnijim projektima, građani nekako najmanje i razmišljaju.

(novinar 2)

Od neovisnosti RH, na mjestu gradonačelnika/-ce smijenili su se kandidati i kandidatkinje HDZ-a (gradonačelnik Nikola Obuljen, 1993.-1997.; gradonačelnica Dubravka Šuica, 2001.-2009.), HSS-a (gradonačelnik Vido Bogdanović, 1997.-2001.) i HNS-a (gradonačelnik Andro Vlahušić, od 2009. do danas).

I dok je za očekivati kako je izbor gradonačelnika u periodu dok su se (grado)načelnici birali u lokalnim predstavničkim tijelima bio formiran aktualnim sporazumima i odnosima snaga u Gradskom vijeću, dosadašnja tri ciklusa izravnih izbora pokazali su kako Andru Vlahušiću - kao prvom izravno izabranom gradonačelniku među biračkim tijelom - nije bilo lako osigurati široku potporu. Vlahušić je u svakome od triju dosadašnjih izravnih izbora za gradonačelnika (izbori 2009, 2013. i izvanredni izbori 2015.) izabran tek u drugom krugu izbora, a u dvama (onima 2009. i 2015.) je to postigao s uskom prednošću (izabran s tek 53,9 posto glasova 2009. i 50,1 posto 2015.), što upućuje na to da njegova potpora nije stabilna te da je na izborima 2017. moguća smjena na gradonačelničkom mjestu, a ukoliko izmjene Zakona o lokalnim izborima prođu ocjenu ustavnosti - i posve sigurna (v. niže).

Najzad pojava Mosta nezavisnih lista na sceni nacionalne politike je zanimljiva i za lokalnu politiku u Dubrovniku. Budući da je izrastao iz lokalnih nezavisnih opcija koje su, u prvim fazama okupljanja platforme, velikim dijelom bile vezane za gradove i općine upravo u Dubrovačko-neretvanskoj županiji (uz Splitsko-dalmatinsku), Most je obuhvatio i opozicijskog političara iz Dubrovnika – Mara Kristića, kandidata Kandidacijske liste grupe birača *Srđ je Grad!* – zastupnika u 8. i u 9. sazivu Hrvatskog sabora. Kristićev ulazak u politiku na nacionalnoj razini poveziv je s dvama efektima u dubrovačkoj politici. Lista *Srđ je Grad!* postala je, što se nekih ispitanika tiče, u cjelini povezana s Mostom nezavisnih lista i tako zamijenila izvorište građanske inicijative s temeljima u političkoj opciji koja je prisutna na nacionalnoj razini politike – u vladajućoj koaliciji. Usto je upravo angažmanom saborskih zastupnika Mosta na dnevni red vraćena nemogućnost kandidiranja za javne dužnosti osoba osuđenih za kazneno djelo zlouporabe položaja i ovlasti. Klub zastupnika Mosta je u prijedlog izmjena Zakona o lokalnim izborima uključio i odredbu koja onemogućuje kandidiranje pravomoćno osuđenim osobama na kazne zatvora u trajanju jedne godine ili više za djela protiv službene dužnosti, da bi naknadno taj prag smanjen na šest mjeseci¹⁴⁸. Zbog očite podudarnosti ovako preinačene odredbe s Vlahušićevom osudom na uvjetnu kaznu od šest mjeseci zatvora, taj je zakonski prijedlog percipiran kao pokušaj da se na razini nacionalnog zakonodavstva prekine Vlahušićev gradonačelnički staž. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnim izborima izglasan je 15. prosinca 2016. upravo s ovom odredbom, dok je oporba najavila kako će ga poslati na ocjenu ustavnosti¹⁴⁹.

¹⁴⁸ <http://www.vecernji.hr/hrvatska/most-opet-promasio-metu-lex-vlahusicem-1133259>

¹⁴⁹ <http://www.dubrovackidnevnik.rtl.hr/vijesti/politika/izglasa-li-most-i-hdz-vlahusic-zasad-eliminiran-iz-izborne-utrke-prosao-lex-vlahusic>

Formalni mehanizmi zarobljavanja lokalne države u Gradu Dubrovniku

Aktualni način vođenja gradske politike prema iskazima nekih sugovornika zapravo započinje izborom Dubravke Šuice na gradonačelničku dužnost 2001. Gradonačelnica Šuica svojeg je prethodnika Vida Bogdanovića zamijenila najavljujući vraćanje prosperiteta Dubrovniku i ponovljeni status turističke Meke. U ostvarivanje je nauma krenula izgradnjom turističkih kapaciteta¹⁵⁰, a važan je alat u ovom planu bila činjenica da u Gradskom vijeću prostorni plan nije bio izglasan¹⁵¹, što je bitno olakšalo velik broj ad hoc prenamjena zemljišta, mahom iz negrađevinskih u građevinska ili zemljišta s turističkom namjenom:

U prostornom planiranju je bilo svega, cijeli prvi [Šuičin] mandat je Dubrovnik bio bez prostornog plana dok se nisu namirili brojni interesi. Izgrađena je garaža, nikoga ne brine zašto je koštala gotovo više 10 milijuna eura više od realne cijene, niti zašto je sklopljen ugovor koji, po svemu sudeći, gradske financije stavlja u vrlo opasno stanje.

(novinar 1)

Odredbe novog Prostornog plana uređenja omogućile su početak intenzivnije turističke izgradnje u Dubrovniku te nastojanje gradskih vlasti da se gradski prostor u sve većem postotku postupno komercijalizira. Među manje eksponiranim posljedicama dosadašnjih prostornih planova, bitno je olakšana devastacija zelenih površina i, prema navodima, svaki je novi plan donio mogućnost da se još jedan zeleni ili javni "otok" u gradu pretvori u komercijalnu površinu, kao što je npr. nova terasa restorana ili kafića, ili pak proširenje postojeće:

Nikad zapravo nismo imali plan upravljanja starom gradskom jezgrom – postojao je, ali nikad ga se nije slijedilo. Sadržavao je planove za različite aktivnosti, kako balansirati različite stvari, pametno upravljati. A sad imamo širenje kafića i restorana, svake godine non-stop novi objekti, jer nema strategije, plana ni nacrt. Ali postoji Zavod za urbanu obnovu koji treba nositi strategiju – ovo je nešto što je UNESCO tražio.

(poduzetnik 5)

Prema navodima poznavatelja političkih prilika u Dubrovniku u Šuičinom su se drugom mandatu (2005.-2009.) pojavile naznake praksi poticanja neumjerenog rasta turizma, kao i barem jedan široko publicirani slučaj sumnje u pogodovanje - daleko preplaćeni projekt javno-privatnog partnerstva od upitne javne koristi: tzv. afera "Javna garaža". Radilo se o izgradnji javne garaže (2005-2009.) u javno-privatnom partnerstvu između Grada i investitora Midia grupe¹⁵² po cijeni od oko 18 milijuna eura. To je pobudilo sumnje u pogodovanje investitoru za projekt od kojeg očekivana financijska korist za Grad nije ostvarena¹⁵³. Zahvaljujući odredbi ugovora prema kojoj Grad kao solidarni sudužnik proračunskim

¹⁵⁰ <http://arhiv.slobodnadalmacija.hr/20031221/dubrovnik01.asp>

¹⁵¹ Novi Prostorni plan uređenja donesen je 2001. godine: http://www.dubrovniknet.hr/print_verzija.php?id=21908

¹⁵² <http://www.tportal.hr/vijesti/hrvatska/8037/Dubrovnik-dobio-prvu-javnu-garazu.html>

¹⁵³ http://www.srd-je-grad.hr/garaza_ukratko/

sredstvima jamči minimalnu dobit od korištenja garaže na godišnjoj osnovi, postignuto je upravo suprotno - godinama su stvarani dugovi¹⁵⁴. Postoje i navodi kako je kao investitor za izgradnju Garaže angažirana upravo Midia grupa jer je već surađivala s Dubrovačkom biskupijom, a direktora tvrtke se povezivalo sa Šuičinim stranačkim kolegom Miomirom Žužulom¹⁵⁵.

Prozivajući svoju prethodnicu za samovolju i pogodovanje financijskim interesima, kampanju uoči lokalnih izbora 2009. HNS-ovac je Andro Vlahušić temeljio upravo na antitezi Dubravki Šuici: predstavljao se kao političar koji namjerava vratiti red u upravljanje Gradom, osobito u prostorno planiranje i gospodarski razvoj. Značajan element ove kampanje bila je eksplicitna platforma protivljenja razvoju turizma koji se oslanja na profiliranje Dubrovnika u destinaciju za kruzere i izgradnju golf-terena na Srđu, pri čemu je Šuica prikazivana kao glavna promotorica takve vizije¹⁵⁶.

Tako je u kampanji 2009. Vlahušić govorio:

*Golfu svaka čast, ali golf neće produžiti sezonu u Gradu Dubrovniku. Mislim da je zadatak nove gradske uprave i mene kao gradonačelnika upravo privući ljude srednjeg sloja, napuniti privatni smještaj, a tek onda početi pričati o kruzerima i golfu. Kruzerima i golfu svaka čast, ali tek nakon Dubrovčana i tek nakon menadžmenta destinacije.*¹⁵⁷

No vrlo brzo nakon izborne pobjede 2009, Vlahušić mijenja stav:

*Ja kao gradonačelnik i moji zamjenici dajemo svaku potporu projektu golfa na Srđu ali uz tri uvjeta: sudjelovanje javnosti, ekološku studiju i dobit Dubrovčana - rekao je Vlahušić. Dodao je i kako je Dubrovnik grad otvoren za investitore otvorenog srca i otvorenih računa. (lipanj 2009.)*¹⁵⁸

Otad je provedba projekta golfa na Srđu postala upadljivim strateškim prioritetom i Vlahušićevih gradonačelničkih mandata.

Ja na golf gledam kao zelenilo, za razliku od sto drugih ljudi koji na golf gledaju kao urbanizam. (...) U svim gradovima svijeta, kada su se pred pedeset godina gradila golf-igrališta, danas su to jedina zelena područja u gradovima, sve drugo se pretvorilo u naselje.

(Andro Vlahušić)

Do izvanrednih je izbora 2015. došlo zbog neizglasavanja gradskog proračuna u prosincu 2014, a tadašnjoj stabilnosti Vlahušićeva položaja sigurno nije doprinijela ni njegova upletenost u aferu Šipan¹⁵⁹ - pogodovanje poduzetniku Peru Vićanu pozajmicom dva milijuna kuna iz gradskog proračuna za kupnju vile Dubravka na otoku Šipanu 2010 - protivno odredbi Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi te Statutu Grada Dubrovnika o gradonačelničkoj ovlasti raspolaganja gradskim novcem.

¹⁵⁴ <http://dubrovackidnevnik.rtl.hr/vijesti/afere/dorh-odbacio-jos-jednu-prijavu-u-slucaju-garaza-dubravka-suica-je-svetica>

¹⁵⁵ <http://www.jutarnji.hr/arhiva/suica-ostetila-grad-za-devet-milijuna-kuna/3926322/>

¹⁵⁶ <http://www.index.hr/vijesti/clanak/suica-prodala-srdj-ispod-cijene-i-ostavila-gotovo-praznu-gradsku-blagajnu-/436666.aspx>

¹⁵⁷ <https://www.youtube.com/watch?v=FU497GKARIY>

¹⁵⁸ <http://www.dubrovniknet.hr/novost.php?page=1&id=6182#.WFkxn1jcw8>

¹⁵⁹ <http://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/afere-si-pan-krivi-su-dubrovacki-gradonacelnik-dobio-godinu-dana-zatvora-uvjetno-vican-10-mjeseci/1372524/>

Ona propisuje kako je maksimalni iznos kojim diskrecijski raspolaže gradonačelnik milijun kuna¹⁶⁰. Afera je završila kaznenim postupkom te 2012, osuđujućom presudom zbog zlouporabe položaja i ovlasti na uvjetnu kaznu od 10 mjeseci zatvora, smanjenu na šest mjeseci pravomoćnom presudom 2015, s rokom kušnje od tri godine¹⁶¹. U istom je sudskom postupku na uvjetnu kaznu od šest mjeseci osuđen i Pero Vićan, drugi sudionik afere. U trenutku izbora 2015, druge veće afere koje se vezuju uz gradonačelnikovo ime su: Revelin (s optužnicom podignutom protiv gradonačelnika, ponovno za zlouporabu položaja i ovlasti¹⁶²) i Lazareti (kršenje odredbi Zakona o javnoj nabavi¹⁶³) – također javno poznate. Prvostupanjska je presuda za aferu Šipan 2012. uvjetovala i HNS-ove tvrdnje o tome kako on sigurno neće biti istaknut kao gradonačelnički kandidat njihove koalicije na sljedećim lokalnim izborima, onima 2013¹⁶⁴.

Tim je najavama unatoč Vlahušić ponovno bio istaknut kao kandidat¹⁶⁵ te je osvojio svoj drugi mandat, i to s većom podrškom (59,8%) nego na prethodnim izborima. S jedne je strane tomu doprinio neuspješni referendum o urbanističkom planu uređenja koji bi omogućio gradnju smještajnih kapaciteta na Srđu, čime je Vlahušićeva pozicija dodatno legitimirana. S druge strane, efekta su imali i izostanak snažnih protukandidata kao i osjetno niža izlaznost nego u drugom krugu prethodnih lokalnih izbora. Naime, dok je izlaznost na izbore 2009. između prvog i drugog kruga (u koji su ušli Andro Vlahušić i Dubravka Šuica) porasla s 48% na 55%, na izborima 2013. (na kojima su se u drugom krugu suočili Vlahušić i Teo Andrić, kandidat koalicije HDZ - HSP AS – HSLS) izlaznost je od prvog do drugog kruga izbora pala s 49% na svega 45%.

Glavni opis dubrovačkog modela upravljanja, kako se profilirao tijekom dosadašnjih triju mandata gradonačelnika Vlahušića, mogao bi biti “upravljanje kroz gradonačelnikovu viziju”. Vlahušićevo obnašanje gradonačelničke dužnosti pokazuje izrazitu naklonost modelima i procesima upravljanja koji koriste informacijsko-komunikacijske tehnologije i zasnivaju se na izrazitoj marketizaciji i turističkoj komercijalizaciji različitih aspekata života u Dubrovniku, osobito javnih prostora i kulturne baštine. Vlahušićeva vizija razvoja grada izrijeком smjera slijediti koncepciju “pametnog grada” (*smart city*) – urbane cjeline izuzetno dobro opremljene informacijsko-komunikacijskim tehnologijama, koja odgovara na upite i zahtjeve “korisnika” pri čemu su “korisnici” i stanovnici grada i oni koji u njemu privremeno borave kao posjetioци i turisti. Ova umreženost i dostupnost usluga, u kombinaciji s povijesno-kulturnom vrijednošću Dubrovnika, omogućuje da se u Dubrovniku za čitav niz usluga – pa i one svakodnevne - naplaćuju znatno više cijene od hrvatskog prosjeka.

Hvaleći suradnju Grada Dubrovnika s investitorima, gradonačelnik navodi kako u pregovorima s investitorima vodi računa o koristima koje Grad od njih može ostvariti, naglašavajući kako su troškovi -nastali od korištenja Grada za visokobudžetnu filmsku i televizijsku produkciju¹⁶⁶ - opravdani jer će se višestruko isplatiti u obliku brendiranja Dubrovnika. Sličnom se logikom prepoznatljivosti i jedinstvenosti ponude u Dubrovniku argumentira i otvaranje drugim globalnim poslovnim subjektima:

¹⁶⁰ <https://www.dubrovnik.hr/uploads/20140528/Statut%20Grada%20Dubrovnika.pdf> (čl. 41., st. 3.)

¹⁶¹ <http://www.dulist.hr/pravomocna-presuda-vrhovnog-suda-u-afere-sipan-krivi-su/224317/>

¹⁶² <http://dubrovniknet.hr/novost.php?id=35494#.WHeXgX1jcw8>

¹⁶³ <http://www.dulist.hr/potonule-tri-lade-novac-nestao-lazareti-neobnovljeni/241827/>

¹⁶⁴ <http://www.vecernji.hr/hrvatska/hns-nakon-presude-vlahusic-vise-ne-moze-biti-nas-kandidat-488495>

¹⁶⁵ <http://www.vecernji.hr/hrvatska/vlahusic-se-kandidira-unatoc-presudi-u-afere-sipan-982096>

¹⁶⁶ HBO, Lucas Film

Mi smo najmanji grad na svijetu u kojem Uber vozi. Pozvao sam gospodina Kalanicka [osnivač Ubera] da dođe u Dubrovnik i napravi prvi Uber-boat, jer ja se bavim budućnošću. Od Kalanicka, od Elona Muska [direktor Tesla Motors], od filmske i industrije slobodnog vremena, od toga da nemamo turiste nego potrošače...

(Andro Vlahušić)

Gradonačelnik vrlo dosljedno izlaže i menadžersko razumijevanje upravljanja Dubrovnikom: umjesto razvoja grada govori o upravljanju poduzećem; služi se pojmovima "turista kao potrošača" i "industrije slobodnog vremena", s naglaskom na povećanje ponude i efikasnost u pružanju sadržaja na koje posjetitelji mogu kontinuirano trošiti:

Cijene koje smo prije osam godina naplaćivali za zidine i muzeje povećao sam tri puta, u stvari uskladio sam ih sa uvjetima na tržištu, a prvi put u povijesti novac od ulaznica za zidine uplaćuje se u gradski proračun, sve zato što se zamjeram. Zato što punim proračun Grada protiv mene se vode postupci. Nije mi problem otvoriti disko klub u Revelinu, koji je danas jedan od najprepoznatljivijih u ovom dijelu svijeta, niti staviti adventske kućice na Stradun, drugi se to ne usude ili nemaju ideju.

(...)

Nova javna uprava se zove društvo temeljeno na uslugama, a ne na vlasništvu – to je Uber Society.

(...)

Da pitate druge gradonačelnike u Hrvatskoj što je to, vjerojatno većina njih ne bi znala. Međutim, ja jako dobro znam što je to 5G – s 5G oni putnici o kojima smo govorili, koji imaju smartphone, imaju radno mjesto 24 sata. Oni u Dubrovnik mogu doći raditi 24 sata, zabavljati se i potrošiti novac. Jer neće spavati, jer će svaki dan biti ili na Game of Thrones turi, na Lokrumu, zabavljati se u Revelinu uz nastupe svjetskih D.J.-eva, na Tosci i cijelo će vrijeme biti zaposleni.

(...)

...ne bavim se samo papirima, nego novim projektima kao što je filmska industrija, Tosca i hiperbrendiranje. To jedini u Hrvatskoj radim, čak i u Europi to ne rade.

(Andro Vlahušić)

Vizija gradonačelnika Vlahušića ocrtana ovim navodima zapravo se profilirala u glavni pokretač javnih politika gradske vlasti u proteklih nekoliko godina. Ona pogoni proračunska izdavanja i odnose u političkoj areni, donosi novac u gradski proračun, odlučuje o prioritetima njegova trošenja te u svakom pogledu presudno usmjerava razvoj Grada u gospodarskom smislu s osjetnim posljedicama na život u njemu. Prekapacitirana komercijalizacija shvaćena je kao nužnost hoda ukorak s hiperpovezanim svijetom u kojemu su se uslužne djelatnosti i "industrija slobodnog vremena" nezaustavljivo ekspanzirali i transformirali:

Promijenila se klasična definicija turista, danas imamo potrošače. Turist je onaj koga se doživljavalo kao pasivnog potrošača, koji plati puni pansion u nekom hotelu, leži na plaži i eventualno pojede sladoled. Potrošač je osoba koja je 24 sata na dan spremna trošiti novce ukoliko mu ponudite proizvod i uslugu za njegov novac.

(...)

Netočno je da turisti malo troše, nego je Hrvatska neinventivna, nesređena, gradovi ne proizvode, a današnji turist - potrošač čini bitnu razliku – omogućuje izvoz roba i usluga na kućnom pragu.

(...)

Ljudi putuju, putovanja su postala sve jeftinija te time dostupnija većem broju ljudi, a industrija slobodnog vremena je sve snažnija. I to je proces koji je nezaustavljiv. Stvari koje se sada događaju su potpuno promijenile odnos prema putovanjima. Putovanja se smanjuju samo u slučajevima rata, terorizma i nesigurnosti. Potrošača imate koliko god hoćete i jedan ručak u Londonu je skuplji od dolaska preko vikenda u Dubrovnik. Pitanje je što će se ljudima ponuditi u ta tri dana koliko su ovdje.

(Andro Vlahušić)

Opipljivi se kontinuitet i tempo rasta gradskog proračuna (osim u najintenzivnijim godinama globalne financijske krize; 2007-2010.) pokazuje važnim jer - brojčano teško oborivu - viziju neprekidnog rasta i razvoja Grada održava u svijesti birača. Taj rezultat postaje još impresivnijim kad se u obzir uzme da je od 1. siječnja 2013. stopa prireza u Dubrovniku smanjena s 15% na 10%¹⁶⁷. Od 2010. (prva puna godina Andra Vlahušića na gradonačelničkom položaju) do 2015. godine iznos izvršenja gradskog proračuna narastao je za više od trećine, što se većim dijelom pripisuje upravo rastu turističke ponude, a time i prihoda od turizma.

Odgovarajući na kritike dijela njegovih političkih oponentata, ali i sugrađana o tome kako je njegova vizija dugoročno neodrživa, Vlahušić kaže:

Žao mi je što ne razumiju, ne mogu im pomoći, a i ne trudim se previše oko toga.

S druge strane - da je povijesna gradska jezgra ranjiva na pretjeranu eksploataciju te da razvojna koncepcija Dubrovnika u cijelosti mora uvažiti načelo njegove održivosti upozorava i UNESCO, ne propuštajući navesti ni planirane megaprojekte kao potencijalne izvore ugroze za kulturnu baštinu Dubrovnika:

Dokumenti pruženi na zahtjev Centra za svjetsku baštinu pokazuju da bi znatna veličina razvoja [golf-resorta] mogla ostaviti ireverzibilan učinak na izuzetnu univerzalnu vrijednost kulturnog dobra. Razvoj bi izbrisao jasno povijesno razlikovanje između urbanog kompleksa Dubrovnika – kao jedinstvene tvorevine srednjovjekovne arhitekture – i planiranja Grada, njegovog krajobraza i ruralnog okruženja¹⁶⁸.

¹⁶⁷ Odluka o izmjenama i dopunama Odluke o gradskim porezima i prirezu porezu na dohodak Grada Dubrovnika, Službeni glasnik Grada Dubrovnika br. 14/2012 - http://www.dubrovnik.hr/uploads/20140830/1358327776_311_m.doc

¹⁶⁸ Report on the UNESCO/ICOMOS Reactive Monitoring mission to the Old City of Dubrovnik, Croatia, 27 Oct.-1 Nov. 2015, str. 6; whc.unesco.org/document/141053 [The documents provided upon the request by the World Heritage Centre demonstrated that the large size of the development could have an irreversible impact on the property's OUV. The development would eradicate the clear distinction that has historically existed between the urban complex of Dubrovnik, as a unique creation of medieval architecture and town planning, its landscape and rural environment setting.]

Planiranje megaprojekata i opširna komercijalizacija javnih prostora i dobara supostoji s izostankom zadovoljenja nekih osnovnih potreba života u Dubrovniku. Jedna je od dugotrajnijih zamjerki gradskim vlastima propust riješiti dva komunalna problema koji kvaliteti života u Dubrovniku odavno štete: nedostatak adekvatne kanalizacijske infrastrukture u povijesnoj jezgri grada te neizgradnja pročištača vode, zbog čega nakon svake obilnije kiše voda u Dubrovniku nije pitka. No čini se kako su ove kritike poredbeno manje važnosti od slijeđenja razvojne putanje – riječima jedne od sugovornica, “nećete dobit' birače na nečem prozaičnom kao što je pročištač vode”:

Mislim, za reć' pravo, mi sad imamo organizirane cisterne, čim padne kiša možemo vodu uzet sa cisternom, malo smiješno u ovo doba.

(...)

Taj pročišćavač, to je nužno potrebno pod broj jedan.

(Izborni apstinenti)

Nadalje korištenje javne funkcije za pogodovanje imenovanjima i postavljanjima na dužnosti u gradskoj upravi ili javnim poduzećima je - slično kao i drugim istraživanim slučajevima - mehanizam poznat i u Dubrovniku. Oporbeni političari navode kako je upravo u vrijeme Vlahušićevih mandata zapošljavanje u upravi i javnim poduzećima uzelo maha¹⁶⁹, no svjedočenja građana u fokus-grupama govore o tome da je takva praksa vezana uz sve stranke:

...nije to sve na jednom čovjeku, mnoge ove službe, ja mislim da to uvijek, ide nekako stranački, čini mi se, pa da uvijek mi se za dešpet čini nešto ovo drugo, a ako je na vlasti ova priča, onda ova druga opcija je baš neće za dešpet i obrnuto.
(birač pozicije)

Na primjer, gradonačelnik i njegova stranka su zaposlili – neću sad slagat' – jedno 20 ljudi. ... normalno da će ga slušat' i radit'. Pa to je normalno.
(birač opozicije)

Ja ne mogu dobit' posao u ovome gradu zato jer odbijam se učlanit' u bilo koju od tih stranaka. (-Točno, najtočnije.) I ja posao dobit' ne mogu i to je činjenica. Ja sam za svih njih oporba, kao što i jesam i svakom ću reć': ti si lažov. I ja posao dobit' neću.

(birač opozicije)

Istina, moj je sin, moja kćer, javila se na natječaj za posao. Nećemo o tome koja firma, oni su rekli „ne, bili bi te primili da ti je brat u stranci, to ti je brat kriv, nije ti brat u stranci“.

(birač opozicije)

No za razliku od većine drugih lokalnih sredina, posebnost je Dubrovnika upravo *Dubrovački dogovor*, koji – osim što se primjenjuje na strateške odluke - važi i za “podjelu plijena” među strankama u sprezi,

¹⁶⁹ <http://www.dubrovnikpress.hr/index.php/component/k2/item/22080-frankovic-vlahusic-je-zaposljavao-cijele-obitelji>

pa tako zapošljavanja i imenovanja služe međusobnom prebijanju dugova za podršku projektu golfa u Gradskom vijeću..

U velikim projektima je uvijek na snazi Dubrovački dogovor.

(...)

Što je Grad bogatiji, to više uhljeba može biti „u krugu“.

(novinar 2)

Cijela priroda Dubrovačkog dogovora je bila upravo to – ima torte za sve, ajmo se podijeliti'.

(predstavnik civilnog društva 5)

Mehanizmima koji proizlaze iz lokalnih ovlasti, za Dubrovnik je osigurana i izuzetno važna potpora u obliku pogodnih propisa na državnoj razini. Prema više navoda, važni kanal jačanja gradonačelnikovog utjecaja bio je upravo upliv (ostvaren prvenstveno preko lobiranja vrha njegove političke stranke¹⁷⁰) na donošenje odluka na nacionalnoj razini, odnosno poticanje donošenja zakonskih akata koji služe olakšavanju pokretanja i upravljanju projektima na razini grada; toj su svrsi svojedobno poslužila tri zakonska propisa pri čemu su potonja dva još uvijek na snazi:

- Izmjene Zakona o obnovi spomeničke cjeline Dubrovnika i drugih nepokretnih kulturnih dobara u okolici Dubrovnika (2014)¹⁷¹,
- Zakon o žičarama za prijevoz osoba (2010)¹⁷², te
- Zakon o strateškim investicijskim projektima Republike Hrvatske (2013)¹⁷³.

Svrha je sviju navedenih zakona (bila) donekle slična, s obzirom na njihove glavne učinke: urediti zakonodavni okvir za ekonomsku eksploataciju postojećih prirodnih resursa – prvenstveno prostora, i to zelenih površina – utemeljenu na uvjetima pogodnima za izvlaštenje vlasnika, izgradnju i komercijalizaciju. Sve su te funkcije ujedno bile potrebne i za ostvarenje golfa na Srđu, a osim Zakona o strateškim investicijskim projektima čija je namjena šira, upadljivo zvuče skrojenima imajući na umu (i) podršku dubrovačkoj gradskoj politici:

Ako [A. Vlahušić] ne može lokalno dobiti ono što želi, ide u Zagreb po to. I nikad se nije stidio to učiniti.

(poduzetnik 6)

Posebno su zanimljiva bila nastojanja izmjena Zakona o obnovi spomeničke cjeline Dubrovnika (...). Naime jedan je od važnih generatora gradskih turističkih prihoda prodaja ulaznica za zidine koje povijesni dio grada opasavaju - zidine koje su još 1952. dane na upravljanje i održavanje Društvu prijatelja dubrovačke starine (DPDS), udruzi koja okuplja ugledne članove - od kojih su mnogi (bili) društveno, pa i politički angažirani. Društvo upravlja zidinama i drugom materijalnom, u prvom redu arhitektonskom,

¹⁷⁰ <http://www.tportal.hr/vijesti/hrvatska/321215/Zbog-golf-terena-u-bescijenje-ste-dali-sume-i-vode.html>

<http://republika.eu/novost/18884/zakona-o-strateskim-investicijama-je-kvalitetan-on-je-kljuc-oporavka-gospodarstva>

¹⁷¹ NN 19/2014

¹⁷² NN 79/07, 75/90, 61/11, 22/14

¹⁷³ NN 133/2013, 152/14, 22/16

baštinom povijesne gradske jezgre, a prema periodički obnavljanom ugovoru s Gradom Dubrovnikom¹⁷⁴ u gradski proračun preusmjerava polovinu prihoda od ulaznica, čija se cijena formira zajednički. No gradonačelnik Vlahušić ovaj aranžman nije smatrao zadovoljavajućim:

Otkako sam ja postao gradonačelnik, najvrednija imovina koja po četvornom centimetru stvara vrijednost su dubrovačke zidine. Zamislite da je gradonačelnik jednog grada to dao besplatno, protuzakonito, jednoj udruzi! Ja sam to vratio u iznosu 50% - zato imam sudsku presudu da sam kriv, jer sam vratio novce od ulaznica za zidine u Grad.

(Andro Vlahušić)

Svrha izmjena Zakona o obnovi spomeničke cjeline Dubrovnika je bila spomenike kojima DPDS upravlja - time i prihod od njih - u potpunosti podvesti pod ingerenciju Grada, najrazvidnije izraženo u članku 36. predloženog teksta Zakona:

Danom stupanja na snagu ovoga Zakona upravljanje i gospodarenje dubrovačkim gradskim zidinama kao javnim dobrom u općoj upotrebi preuzima Grad Dubrovnik te prestaju sva prava trećih osoba koje su po bilo kojoj osnovi (ugovoru i dr.) koristile, upravljale ili gospodarile gradskim zidinama. Od dana stupanja na snagu ovoga Zakona bez pravnog učinka i ništetni su svi pravni poslovi sklopljeni u svrhu upravljanja, korištenja ili gospodarenja dubrovačkim gradskim zidinama.

Ovu je odredbu DPDS uspješno osporilo pred Ustavnim sudom¹⁷⁵. No znakovit je bio ovaj, činilo se, uspješan pokušaj korištenja državne zakonodavne vlasti za rješavanje bilateralnog pitanja u nadležnosti jedinice lokalne samouprave u očitu korist lokalne vlasti.

U sličnom su smjeru išle i izmjene inače vrlo tehničkog Zakona o žičarama za prijevoz osoba donesene u prvom redu radi žičare koja prevozi putnike iz Grada na Srđ, s obzirom na to da drugih žičara za prijevoz putnika – osim one sljemenske i malobrojnih ski-liftova koji nisu vučnice – u Hrvatskoj zapravo i nema. Izmjene su Zakona iz 2014, između ostaloga, propisale kraće maksimalno trajanje koncesija u području žičara te manji opseg prava koncesionara na jednostrano upravljanje dobrom koje je dano u koncesiju, uključujući tu i ograničenje prava investitora zatražiti postupak izvlaštenja privatnog vlasništva preko kojeg trasa žičare prelazi. Ove izmjene doprinijele su promidžbenim aktivnostima gradonačelnika, odnosno učvršćivanju imidža dobročinitelja, stavljajući naglasak na činjenicu kako dubrovačka žičara, iako u funkciji već dugo, Gradu ne donosi dobit¹⁷⁶.

Napokon najdalekosežniji i vjerojatno najkontroverzniji od ovih propisa je Zakon o strateškim investicijskim projektima Republike Hrvatske. On propisuje bitna proceduralna olakšanja za investitore koji žele pokretati projekte od "strateškog" značaja sukladno kriterijima u tekstu Zakona, o čemu je bilo riječi u dijelu studije koja se bavi pravnim okvirom pogodnim za zarobljavanje. Važno je istaknuti da je ovaj

¹⁷⁴ http://citywallsdubrovnik.hr/wp-content/uploads/2012/05/dodatak_o_upravljanju_i_gospodarenju_gradskim_zidinama.pdf

¹⁷⁵ http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2014_03_32_595.html

¹⁷⁶ <http://www.index.hr/vijesti/clanak/vlahusic--zeli-da-ministarstvo-prometa-dubrovačkoj-žičari-uskrati-odobrenje-za-rad/904060.aspx>

Zakon donesen u vrijeme kad su resor gospodarstva (nadležan za dodjelu statusa strateških projekata) i resor graditeljstva bili u rukama Vlahušićeve stranke – HNS-a. Kasnije izmjene ovog Zakona (prosinac 2014.) učinile su odredbe koje pogoduju građevinskim investitorima još permissivnijima utoliko što su omogućile da se u realizaciju kreće s osiguranih vrlo niskih 10% ukupne vrijednosti projekta (novi čl. 11.a) – čime investitori vrlo lako mogu ući u novu kategoriju “potencijalnih ulagača”, što direktno doprinosi prihvatljivosti špekulantskih, rizičnih projekata¹⁷⁷.

Jedan od takvih projekata, doduše još uvijek neproglašen strateškim, je i dosad nerealizirani međunarodni projekt *Golf-park Dubrovnik* - ujedno i potencijalno najvažnija instanca zarobljavanja lokalne države u partikularnom interesu na području Grada Dubrovnika. Ako do njegova ostvarenja dođe, projekt bi istovremeno bio simbol i vrhunac politike uprezanja lokalnih resursa u privatni nekretninski biznis pa je detaljnije opisan u nastavku.

Projekt izgradnje ekskluzivnog golf-resorta na brdu Srđ iznad Dubrovnika opremljenog luksuznim smještajnim kapacitetima je ishod ranijeg približavanja dubrovačkih vlasti i Maje Brinar Frenkel, zamjenice Goranka Fižulića, ministra gospodarstva u vladi Ivice Račana (2000-2003.) te supruge izraelskog biznismena Aarona Frenkela, navodnog investitora u golf na Srđu preko poduzeća *Razvoj golf d.o.o.*

U smislu infrastrukturnih zahtjeva za njegovu realizaciju, a s obzirom na nedostatne količine vode na Srđu za potrebe projekta, minimalni zahtjevi uključuju dopremu vode i odvod otpadnih voda te pripadne električne pumpe za tu svrhu, za čije su napajanje već stvoreni preduvjeti¹⁷⁸. Usto unatoč ranijim najavama kako će troškove prometnog povezivanja budućeg resorta snositi investitor¹⁷⁹, prijedlog gradskog proračuna za 2017.¹⁸⁰ bio je stavljen na glasanje s predviđenim izdatkom od 25 milijuna kuna upravo za prilazne ceste.

Naši su sugovornici jednoglasni u ocjeni kako je izgradnja golf-resorta sekundarna u odnosu na glavnu svrhu projekta – podizanje vrijednosti zemljišta te stvaranje uvjeta za apartmanizaciju Srđa i elitni nekretninski biznis u neposrednoj blizini Grada o gradskom trošku.

Pretpostavke za kasnija nastojanja “golfizacije” Srđa postavljene su za mandata Dubravke Šuice kad je postignut politički konsenzus kako će do provedbe tog projekta doći. Potvrda ključne uloge ovog projekta je svečana sjednica Vlade Ive Sanadera u Dubrovniku 11. studenoga 2005, na kojoj je Zaključkom Vlade¹⁸¹ projektu iskazana podrška i zadan okvirni datum dovršetka.

Prema navodima više sugovornika, u Vlahušićevim je mandatima podržavajući odnos njegove prethodnice prema projektu golfa nastavljen i intenziviran. Nakon (a, moguće, i zbog) pojave organiziranog građanskog otpora, pojavila se dosad neviđena razina političkog konsenzusa u Gradskom vijeću u obliku Dubrovačkog dogovora, unatoč kritikama stručnjaka¹⁸², civilnog društva (demokratizacijskih inicijativa i organizacija za zaštitu okoliša) te šire javnosti.

¹⁷⁷ <http://www.index.hr/vijesti/clanak/zeleno-akcija-i-gong-odbacite-zakon-o-strateskim-spekulantima/789541.aspx>

¹⁷⁸ <http://www.dulist.hr/proradila-trafostanica-srd-nije-radena-radi-golfa-nego-zbog-dubrovnika/306297/>

¹⁷⁹ <http://dnevnik.hr/vijesti/hrvatska/andro-vlahusic-tvr->

<di-da-ce-infrastrukturu-za-projekt-golf-na-srdju-platiti-investitor-kroz-komunalni-doprinos---460223.html>

¹⁸⁰ <http://www.dubrovnik.hr/clanak.php?a=12365>

¹⁸¹ <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/Sjednice/Arhiva/118-01-3.pdf>

¹⁸² <http://pogledaj.to/prostor/plan-upravljanja-sacuvat-ce-dubrovnik-od-stihijskog-koristenja-bastine-2/>

Usljedi izostanka uvažavanja stava dobrog dijela javnosti, projekt je naišao i na organizirani građanski otpor. U jeku intenzivnih priprema za početak provedbe projekta u travnju 2013, građanska inicijativa *Srđ je naš!*, formirana još 2010. kako bi spriječila provedbu građevinskih projekata na Srđu bez prethodnog očitovanja građana, inicirala je provođenje građanskog referenduma kako bi izgradnja bila obustavljena.¹⁸³ Ipak, ni s potrebnim brojem prikupljenih potpisa proces nije bio lišen pokušaja diskreditacije građanskog odlučivanja. Za početak je odlukom Gradskog vijeća datum održavanja referenduma (28. travnja 2013.) protivno logici racionalnog trošenja resursa, odvojen od datuma redovnih lokalnih izbora (19. svibnja), što je bio uspješni pokušaj destimuliranja izlaska dovoljnog broja glasača na referendum. Osim toga je Vlahušić uoči referenduma koristio taktike zastrašivanja mogućom isplatom odštete investitoru za nepoštivanje odredbi ugovora¹⁸⁴.

Predstavnica je investitora Maja Brinar Frenkel pritom uložila osobni napor u diskreditiranje referenduma o prostornom planu, navodeći u velikom intervjuu Jutarnjeg lista na dan održavanja referenduma kako se radi o "referendumu ni o čemu" i kako će se projekt golfa nastaviti neovisno o njegovu ishodu.¹⁸⁵ Rezultati su referenduma bili 1.846 (16%) glasova „za“ i 11.977 (84%) glasova „protiv“, ali zbog nedostatne izlaznosti (31,5%, od potrebnih 50% + 1 glas), referendum nije bio valjan.

Ovdje je zanimljivo primijetiti kako je u istom razdoblju došlo i do inozemnih pritisaka koji su podržavali provedbu projekta golfa na Srđu, uključujući one tadašnjeg predsjednika Europske komisije, Josea Manuela Barrosa, čiji je utjecaj na vlast u Hrvatskoj – tada na pragu postajanja državom članicom Europske unije – imao znatnu političku težinu. Upravo je Barroso tada poslužio kao dodatni kanal lobiranja izraelskog predsjednika Shimona Peresa, nezadovoljnog blokadom izraelske investicije¹⁸⁶.

U rujnu 2016. je projekt golfa na Srđu ponovno doveden u pitanje presudom Upravnog suda u Splitu kojom je oboreno rješenje ministarstva nadležnog za zaštitu okoliša o prihvatanju projektne studije utjecaja na okoliš¹⁸⁷. Tom je presudom izrada studije vraćena na početak, što se potvrdilo i poništenjem lokacijske dozvole za projekt u veljači 2017¹⁸⁸.

¹⁸² <http://pogledaj.to/prostor/plan-upravljanja-sacuvati-ce-dubrovnik-od-stihijskog-koristenja-bastine-2/>

¹⁸³ Pritom je zanimljivo kako je, prema navodima, još u jeku predizborne kampanje 2009., nastupajući na platformi protivljenja projektu golfa, A. Vlahušić najavljivao kako će staviti njegovu provedbu na odlučivanje referendumom: <http://www.slobodnadalmacija.hr/dalmacija/dubrovnik/clar-nak/id/109997/vlahusic-odustao-od-predizbornog-obecanja-nista-od-referenduma-o-golfu-na-srdu>

¹⁸⁴ <http://www.poslovnipuls.com/2013/02/27/vlahusic-hoce-li-du-brovnik-snositi-financijsku-stetu-ako-na-referendumu-odbijemo-golf-park/>

¹⁸⁵ <http://www.jutarnji.hr/vijesti/golf-na-srdu-ide-bez-obzira-na-referendum-maja-brinar-frenkel-otkriva-ekskluzivno-za-nedjeljni/1141457/>

¹⁸⁶ http://www.novolist.hr/Vijesti/Hrvatska/Pritisak-iz-inozemstva-Peres-i-Barroso-intervisiraju-za-golf-na-Srdu?meta_refresh=true

¹⁸⁷ <http://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/odvjetnik-cerimag-ic-odluka-upravnog-suda-u-splitu-pocetak-kraja-projekta-apartmanizacije-srda/4665578/>

¹⁸⁸ <http://www.vecernji.hr/hrvatska/upravni-sud-srusio-lokacijsku-dozvolu-za-projekt-golfa-na-srdu-1148779>

Neformalni mehanizmi zarobljavanja lokalne države u Gradu Dubrovniku

Uz formalne mehanizme - one koji proizlaze iz javnih ovlasti - barem je podjednako važan i učinak neformalnih mehanizama zarobljavanja. Njih nije moguće - i to slučaj Dubrovnika dobro pokazuje - svesti na ilegalno postupanje vlasti, nego se prvenstveno radi o prostoru koji je na raspolaganju obnašateljima vlasti donositi diskrecijske odluke, ali i o njihovom osobnom utjecaju i sposobnosti sklopiti ili održavati bliske odnose s drugim elitama.

U bavljenju strukturom zarobljavanja lokalne vlasti u Dubrovniku se, zanimljivo, pojavljuje malen broj osobnih imena. Osobe kojima je gradonačelnik okružen često se spominju kao izvršitelji naloga, njihova se imena pojavljuju tek sporadično i obično su ograničena na pojedinačna iskustva ispitanika. Među dosljedno poimenice istaknutim osobama je aktualni zamjenik gradonačelnika - Željko Raguž. Nekadašnji je HSS-ovac - danas predsjednik Dubrovačke stranke (DUSTRA)¹⁸⁹ - prepoznat kao gradonačelnikova osoba od povjerenja također aktivan u rješavanju problema Grada. Uz Vlahušićevo se ime najčešće pojavljuje i Ragužovo kao odgovor na pitanje o tome tko donosi važne odluke za funkcioniranje Grada:

Kao sjajnog suradnika [gradonačelnik] je dobio Raguža. Izašao je iz HSS-a kad ga je Hrg pritiskao da mora u koaliciju s HDZ-om, osnovao je Dubrovačku stranku i oni su sad skupa s Vlahušićem na vlasti. Oni su isto "agencija za zapošljavanje", tako da i s te strane postoji jako biračko tijelo, koje će podržavat' tu koaliciju.

(novinar 2)

Prema navodima većeg broja sugovornika gradska uprava u pravilu nema autonomiju od političke hijerarhije, nego funkcionira kao tehnički izvršitelj naloga. Iako ovo naizgled odgovara funkciji profesionalne uprave, po navodima sugovornika nedostaje oslanjanje na njihova stručna znanja u procesima odlučivanja. I sam gradonačelnik navodi da klasična javna uprava ne igra važnu ulogu za ostvarenje njegove vizije upravljanja gradom i da u tom smislu može biti i teret:

Uprava ne znači ništa, ako građani nemaju kvalitetnu uslugu. U novome svijetu nije važna uprava, nego algoritmi. Nema potreba da igdje više idete danas. Uber Society ili Uber City je grad temeljen na uslugama i ne pozna ni jednog zaposlenog.

(Andro Vlahušić)

S druge strane, sugovornici su govorili o grupi gradonačelniku najbližih službenika i njihovoj lojalnosti kao osobini:

Njegov ured su država u državi – nedodirljivi, na raspolaganju su 24 sata, iznimno lojalni i drži ih kao kap rose na dlanu. Uživaju svo moguće nagrađivanje za koje on ima ovlasti. To je fascinacija njegovim likom i djelom kao da su hipnotizirani.

(novinar 2)

¹⁸⁹ <http://dubrovackidnevnik.rtl.hr/vijesti/grad/osnovana-dubrovacka-stranka-dosta-nam-je-mentora-iz-zagreba-da-nam-kroje-sudbinu>

Neki su od ispitanika primijetili neformalne utjecaje na pristup izvršavanju graditeljskih i infrastrukturnih poslova kao oblik klijentelizma. Pritom je uvjerljivo najčešće spominjana činjenica kako je gradonačelnikov brat Mladen Vlahušić direktor građevinskog poduzeća VIAM d.o.o.¹⁹⁰ koja često obavlja građevinske poslove u Dubrovniku¹⁹¹. No za mandata posljednjih dvaju dubrovačkih gradonačelnika nisu iste građevinske tvrtke uživale blagodati ugovora s Gradom:

Firma od [gradonačelnikovog] brata – VIAM – je bio propao, a onda je od gubitnika postao jako uspješna firma, ali njemu to ništa ne znači što ga netko za to proziva. Recimo, VIAM je radio raskršće na Ilijinoj glavici, Srđevci su ga prozvali na Gradskom vijeću, on je nonšalantno rekao: "moj brat gore kopa 24 sata – pa je li sramota radit"? I ljudima je to OK. Prije toga, Vulix i Konel su bili dvije tvrtke od Šuice koje su u međuvremenu propale, a VIAM je preuzeo njihov posao.

(novinar 2)

Iako je obiteljska povezanost tvrtke VIAM s gradonačelnikom dobro poznata,¹⁹² podržavatelji aktualne gradske vlasti poslove tvrtke s Gradom nisu smatrali spornima:

Meni se čini – kad bih ja imala brata koji je na nekakvoj takvoj funkciji, i da treba nešto napraviti brzo, ne prekasno, da bude unutar nekakvih raspoloživih, očekivanih novaca, prema nekim normativima, da ne ide sve dalje i da možeš na neku firmu, na neku osobu računat' k'o da ti to radiš, ja ništa, nikako ne bih rekla.

(birač pozicije)

Pritom činjenicu da je tragova o poslovima VIAM-a s Gradom Dubrovnikom manje nego bi se očekivalo sugovornici objašnjavaju jednostavnim mehanizmom:

VIAM je uvijek bio kooperant, ako nije bio glavna građevinska firma koja je dobila posao.

(novinar 2)

Više je sugovornika spomenulo stihijske građevinske i druge radove na uređenju Grada kao oblika neslužbene predizborne promidžbe. Kao jedan od najprepoznatljivijih recentnih projekata¹⁹³ upamćeno je loše izvedeno prevlačenje pojedinih važnih gradskih prometnica mikroasfaltom – visokokvalitetnim materijalom za ceste - o čijem se postavljanju, uz tehničke propuste, navodi i činjenica da je postavljan u vrijeme predizborne kampanje 2013.:

Puno ljudi sam čuo u gradu, prvo presvlačenje mikroasfalta, koje je kada je sunce zagrijalo u sedmom, osmom mjesecu postalo, ona bijela crta po sredini je postala zmija. Tamo gdje su se parkirali autobusi, (-Valovi.) tamo su bili valovi.

(birač opozicije)

Uzmite samo asfaltiranje grada Dubrovnika prošle godine. Prevučen je mikroasfalt po gradu u sedam sati ujutro. Igrom slučaja, u toj sam firmi gdje se radi mikroasfalt, gdje se radi asfalt kako treba. Ono što su oni učinili sa opterećenjem autobusa iz Mokošice po mikroasfaltu, istog momenta, dobili smo kolotrage, dobili smo gospođe koje imaju štikle koje bi probušile, udubile asfalt i koja bi ostavila cipelu, nastavila dalje ić' bosa, a sve zbog jedne snimke iz zraka da bi se grad crnio, da je grad asfaltiran kompletno.

(birač pozicije)

¹⁹⁰ https://sudreg.pravosudje.hr/registar/f?p=150:28:0::NO:28:P28_SBT_MBS:060153548

¹⁹¹ <http://www.portaloko.hr/clanak/viam-na-gradilistima-gradonacelnik-vlahusic-vjesto-izbjegava-sukob-interesa/0/37762/>

¹⁹² <http://dubrovniknet.hr/novost.php?id=50042#.WHd0Qn1jcw9>

¹⁹³ http://www.dubrovniknet.hr/novost.php?id=25527&fb_comment_id=192368850939648_454782#.WHjQPH1jcw8

No uz Vlahušićev se utjecaj veže i nekoliko slučajeva navodnog pogodovanja pojedinim poduzetnicima na štetu javnog interesa i gradskog novca. Uz spomenutu aferu Šipan, afera većih razmjera koja se veže uz Vlahušića jest klub Revelin. Vlahušića se naime sumnjiči da je od 2010. do 2014. - u dogovoru s ugositeljem Lukšom Frankovićem – Frankoviću pogodio u dobivanju na korištenje Glavne dvorane u tvrđavi Revelin za noćni klub. Prema istoj su optužnici sredstvima gradskog proračuna neutemeljeno servisirani neki od troškova kluba¹⁹⁴, no problemi su i širi. Prema optužnici - za koju se prva rasprava pred Županijskim sudom još očekuje - za klub je umjesto predviđenog dijela prostora¹⁹⁵ u upotrebi cijeli prostor. U međuvremenu se utvrdilo i da vibracije glasne glazbe oštećuju povijesnu tvrđavu u kojoj je klub smješten.¹⁹⁶ Konačno, klub je 2012. bio poprištem incidenta kad je iz njega nasilno izbačen umjetnik Slaven Tolj - bivši voditelj udruge Art radionica Lazareti te otvoreni kritičar projekta Golf-parka Dubrovnik i komercijalizacije Grada, prepoznat i po istaknutoj ulozi na počecima inicijative *Srd je naš*.¹⁹⁷ Tolj je u međuvremenu preselio u Rijeku¹⁹⁸.

Potrebno je spomenuti i još jedan slučaj prekomjernog troška iz proračuna kojeg istražuje Državno odvjetništvo¹⁹⁹: restauraciju Lazareta – kompleksa zgrada neposredno izvan gradskih zidina - vrijedan i atraktivan prostor za rad organizacija civilnog društva među kojima su Humanitarna udruga "Deša", Art radionica Lazareti, ali i poznati klub "Lazareti". Dijelove su Lazareta – tzv. "lađe" – od 2012. restaurirali izvođači kojima je posao dodijeljen na javnom natječaju da bi se naknadno za završetak poslova u Gradskom vijeću tražilo dodatna sredstva, s obzirom na to da je za nedovršeni posao (obnovljenih 7 od 10 lađa) budžet za restauraciju značajno premašen²⁰⁰.

Prema iskazima pojedinih sugovornika, slučajevi Revelina i obnove Lazareta su - svaki na svoj način - indikativni za gradonačelnikov odnos prema kulturnoj sceni u Gradu. S jedne strane, imperativ je komercijalizacije doveo do prekomjerna komercijalnog korištenja povijesne gradske jezgre, s dugoročnom štetom. S druge je strane potrebno istaknuti i položaj nezavisne kulturne scene, znatno manje pogodnog partnera u komercijalizaciji kulture, a potencijalno - i smetnje. Budući da su upravo dubrovački umjetnici okupljeni oko Art radionice Lazareti i Slavena Tolja bili među prvim javnim kritičarima komercijalizacije Dubrovnika i gradskih vlasti koje su je uzdigle na rang službene politike, bili su izloženi pritiscima poput - za organizacije civilnog društva uvijek opasne - prijetnje uskratom gradskog prostora²⁰¹.

¹⁹⁴ [http://www.vecernji.hr/hrvatska/dok-vlahusic-ceka-odlu-](http://www.vecernji.hr/hrvatska/dok-vlahusic-ceka-odlu-ku-vrhovnog-suda-uskok-protiv-njega-pokrenuo-novu-istragu-988852)

[ku-vrhovnog-suda-uskok-protiv-njega-pokrenuo-novu-istragu-988852](http://www.vecernji.hr/crna-kronika/podignuta-optuznica-protiv-andre-vlahusica-1048446)

¹⁹⁵ <http://www.vecernji.hr/crna-kronika/podignuta-optuznica-protiv-andre-vlahusica-1048446>

¹⁹⁶ <http://www.slobodnadalmacija.hr/dalmacija/dubrovnik/ci->

[nak/id/248008/dubrovcani-na-nogama-revelin-puca-pod-decibelima](http://www.slobodnadalmacija.hr/dalmacija/dubrovnik/ci-nak/id/248008/dubrovcani-na-nogama-revelin-puca-pod-decibelima)

¹⁹⁷ <http://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/incident-na-koncer->

[tu-u-dubrovniku-tbf-dosao-u-majicama-srd-je-nas-slaven-tolj-pretucen-i-izbacen-iz-revelina/1518330/](http://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/incident-na-koncer-tu-u-dubrovniku-tbf-dosao-u-majicama-srd-je-nas-slaven-tolj-pretucen-i-izbacen-iz-revelina/1518330/)

¹⁹⁸ <http://net.hr/danas/intervju-tjedna-slaven-tolj-zele-ubiti-dubrovnik-da-lesinari-nesmetano-mogu-podijeliti-svoj-plijen/>

¹⁹⁹ <http://www.dulist.hr/potvrdeno-lazareti-pod-istragom-dorh-a/373358/>

²⁰⁰ Obnova svih 10 lađa trebala je po ugovoru stajati 30.745,680,40 kn, a konačni troškovi dosegli su 48.102.245,06 kn – vidi: <http://www.dubrovniknet.hr/novost.php?id=37328#.WF1mvLlbqMY>

²⁰¹ <http://www.e-novine.com/intervju/intervju-kultura/47840-Dubrovnik-raj-hohtaplere.html>

Osiguravanje potpore birača u Gradu Dubrovniku

Elementi se zarobljavanja lokalne države u Dubrovniku mogu prepoznati u postupcima gradske vlasti usmjerenima prema nekoliko različitih ciljnih skupina: (1) prema građanima (biračima), (2) prema domaćim, odnosno lokalnim poslovnim subjektima i interesnim mrežama te (3) transnacionalnom kapitalu. Potonja su dva elementa opisana su u prethodnim poglavljima - ovdje se fokusiramo na birače.

Bez obzira na svu povezanost i sposobnost ovladavanja formalnim i neformalnim mehanizmima vladanja, za održanje je vlasti ipak presudan samo jedan resurs – izborna podrška. Unatoč tome što sva politička konkurencija uključuje i element svjetonazorskog i vrijednosnog sukoba, za lokalnu su vlast vrlo važni socio-ekonomski faktori, odnosno mogućnost javnim politikama utjecati na dobrobit građana u lokalnoj zajednici, što je značajan čimbenik u mobilizaciji birača za izlazak na lokalne izbore.

No postotak dobivenih glasova pojedinih kandidata daje tek djelomičnu sliku o javnoj podršci koju uživaju – da bi podatak o danim glasovima za svakog od gradonačelničkih kandidata bio informativniji, dopuniti ga valja i podatkom o izlaznosti na lokalne izbore, koji u bitnome ukazuje na uspješnost mobilizacije građana oko lokalne politike. Izlaznost je na izravne izbore za gradonačelnika u Dubrovniku u svim trima dosadašnjim ciklusima bila stabilna i u okvirima prosječne (niske) izlaznosti za lokalne izbore u Hrvatskoj: oko 49% u prvom te između 45 i 55% u drugom krugu. Kad se podaci o izlaznosti na izbore dovedu u vezu s podacima o broju osvojenih glasova pojedinih kandidata/kandidatkinja na izborima, postaje očito kako je u dosadašnjim izravnim izborima gradonačelnik Dubrovnika bio biran podrškom otprilike između 25 i 30 posto svih dubrovačkih birača²⁰². Takvi nam podaci sugeriraju da većina birača u Dubrovniku za pitanja lokalne politike i nije pretjerano zainteresirana.

Za građane Dubrovnika koristi od gradske vlasti proizlaze iz toga da lako sudjeluju u prihodima od turizma pretvarajući svoje nekretnine u privatni smještaj od kojega mogu ostvarivati nezanemarive prihode. Osim turista, u Dubrovnik svake godine pristiže i nemali broj sezonskih radnika u turizmu, angažiranih u atipičnim oblicima rada koji za vrijeme turističke sezone stanuju u prostorima privatnih iznajmljivača smještaja čije nekretnine nisu toliko turistički atraktivne. Tako je ključ za osiguravanje biračke potpore u Dubrovniku, prema brojnim iskazima, u omogućavanju razmjerno velikom broju građana postati malim rentijerima, iznajmljujući svoje privatne kuće i stanove sezonskim radnicima ili kao turistički smještaj po često izuzetno visokim cijenama. Postati dionikom prihoda od turizma u gradu koji od njega živi od presudne je važnosti:

Povijesna jezgra Dubrovnika je danas najveći hotel u Hrvatskoj, ima 3.000 ležajeva i 5.000 stolica. To su napravili Dubrovčani. Oni su odlučili da svoje kuće ise, a ne prodaju ih, jer tjedno zarade onoliko za koliko su kupili stan u vlasništvo.

(Andro Vlahušić)

Cifre za koje se iznajmljuju apartmani su nezamislive u ostatku Hrvatske. Cijene idu do 200 EUR dnevno, a puni su 90-100 dana [godišnje].

(novinar 2)

²⁰² Prema broju palih glasova u drugom krugu izbora, Andro Vlahušić je izabran glasovima 29,7% (11.924 od 40.160) birača 2009., 27,1% (10.294 od 38.030) 2013. i 23,5% (9.059 od 38.468) 2015.

Prema medijskim je napisima²⁰³ samo u sezoni 2016. opseg smještajnih kapaciteta u privatnom smještaju premašio one u hotelskom, čemu je pogodio velik broj akreditiranih iznajmljivača privatnog smještaja²⁰⁴. Prema mišljenju nekih stručnjaka, ovo omasovljenje privatnog smještaja doprinosi srozanju standarda Dubrovnika kao turističke destinacije:

Nedavno upalim vijesti na HRT 1 i ekskluzivna vijest iz Dubrovnika, što je, javlja se [Božo] Burić i kaže da je broj kreveta u privatnom smještaju premašio broj kreveta u hotelima. I to je, kao, veliki uspjeh. I sad, ti svi iznajmljivači – ne svi, naravno – ali mnogi su “zimmer frei”, kao nekad. E, kad to premaši broj hotela, onda se događa ovo što se događa. On je već uništio i još će uništiti ovu destinaciju, ja ne znam kad će se to moći vratiti, bit će vrlo teško.

(poduzetnik 3)

Ljudi u Dubrovniku još uvijek jako dobro žive od turizma i malo je vjerojatno da će se povećati svijest o tome da se gradom ne upravlja na dobar način. Vlahušić je 250 taksista dao posao, ugostitelji su mali bogovi jer milijune kuna zarađuju na javnim površinama. Svake godine se povećava broj stolova i stolica. Previše ljudi na taj način potkupi, privatno iznajmljivanje je naraslo do bola, ljudi jako dobro žive. Sve je apartmanizirano.

(novinar 2)

Daleko je, ipak, od toga da su svi Dubrovčani ujedno rentijeri - velik broj građana ne posjeduje nekretnine koje bi im donosile dodatne prihode, a kao svi drugi snose teret visokih cijena života u Gradu, neriješenih infrastrukturnih problema (kanalizacija, pitka voda) i prometnih problema. Tomu unatoč, kao argument u prilog aktualne gradske vlasti isticala se visina izdvajanja iz gradskog proračuna i kvaliteta socijalnih programa,²⁰⁵ što kombinirano može predstavljati dostatan argument za velike skupine birača.

Velik je broj ispitanika naveo da Dubrovnik ima raznovrsne mjere usmjerene na različite društvene skupine i osobe različitih socioekonomskih statusa, uključujući gradski dodatak na najniže mirovine, subvencionirane udžbenike za sve učenike osnovnih škola u iznosu od 100%, darove za novorođenu djecu, subvencije za najam stana, stipendiranje studenata, poduzetničke potpore itd. Velik si dio podrške gradonačelnik osigurava upravo mjerama socijalne politike koju sugovornici smatraju jednom od najuspješnijih gradskih politika uopće:

Andro [Vlahušić] ima odličan socijalni program, istina dijelom naslijeđen od prethodnice – plaća subvencije za prijevoz, stanovanje i ostalo. Socijalna politika Dubrovnika je jedna od najboljih u državi. Tu je i obrazovanje, koje Andro financira, što je posebno dobro za obitelji slabijeg imovinskog stanja. Nažalost nije postavljeno određeno osiguranje da se ti mladi ljudi nakon školovanja vrate živjeti u Dubrovnik. Osim toga, riješio je promet koji je sad puno prohodniji, a brine se i za ostale komunalne aktivnosti. On je ustvari, pravi komunalni gradonačelnik, što je u jednu ruku dobro.

(političar 3)

²⁰³ <http://dubrovackidnevnik.rtl.hr/vijesti/grad/u-dubrovniku-se-dobro-zivi-privatni-smjestaj-dozivio-eksploziju-milijunti-dolazak-ove-godine>

²⁰⁴ Prema adresaru privatnih iznajmljivača smještaja Turističke zajednice Grada Dubrovnika (http://www.tzdubrovnik.hr/news/gm_smjestaj/index.html), na dan 4.1.2017. u Dubrovniku postoje 652 objekta u funkciji privatnog turističkog smještaja.

²⁰⁵ <http://www.index.hr/vijesti/clanak/osuda-ne-smeta-ni-hn-su-ni-vlahusicu-a-ni-dubrovcanima-vlahusic-je-kerum-s-diplomom-677031.aspx>

No tu nije kraj mjerama koje doprinose naklonosti birača. Naime prometni položaj Dubrovnika, grada na krajnjem jugu zemlje - u prometnoj izolaciji i odvojen od ostatka Hrvatske teritorijem grada Neuma s okolicom (koji potpada pod teritorij Bosne i Hercegovine) - uvjetuje i važnost zračnog prometa. Imajući u vidu potrebu samih Dubrovčana putovati u druge krajeve Hrvatske, Grad je donio prilično ekstravagantnu mjeru: bezuvjetno subvencioniranje aviokarata za letove do Zagreba²⁰⁶ te subvencije za troškove cestarine na autocesti A1 za povratna putovanja (relacija Ploče-Zagreb-Ploče)²⁰⁷. Subvencije za aviokarte u 2016. su, prema podacima, nešto više od 1,3 milijuna kuna, čime je Grad sudjelovao u troškovima za više od deset tisuća karata²⁰⁸.

Faktori opstojnosti vlasti Andra Vlahušića u Gradu Dubrovniku

Uz javne politike, važan faktor u mobilizaciji za izlazak na izbore je i percipirana kvaliteta kandidata. No birači različitih opcija u Dubrovniku mišljenja su da ponuda političkih opcija nije zadovoljavajuća. U svim se skupinama ispitanika moglo čuti mišljenje kako na lokalnim izborima nije lako dati glas "iz uvjerenja" jer nema ni kvalitetnih opcija :

Ja sad ne vidim na dubrovačkoj političkoj sceni osobu koja može njega srušit'. Jedino zakonom ako se zabrani da osobe s pravomoćnim presudama mogu izlaziti na izbore ili okončanje istraga za Revelin i Lazarete, koje su se sad ponovno negdje izgubile. (...) Ja ne vidim da njega netko može maknut' s trona – on će tu vječno stolovat'.

(novinar 2)

Loši protukandidati. Očajni protukandidati. (-Da.)

...koji demotiviraju građane...

Da, i onda građani vide da nemaju za koga glasat', pa većinom i ne izlaze na izbore.

(izborni apstinenti)

Imaju velike ambicije, ali nemaju mogućnost i sposobnost na jedan natjecateljski način skinut' gradonačelnika. I onda evo – mislim, smiješno mi je kada se ide zakonom – evo, ovaj "Lex Vlahušić", nemaju sposobnost skinut' ga na drukčiji način. Dakle, nemaju planove, nemaju ideju, nemaju program.

(izborni apstinent)

Uz nedostatak percepcije o postojanju pluralnosti političkih opcija, može se čuti i da je nužno da dužnost vođenja Grada preuzme *netko kome je do Grada stalo* i tko će njime upravljati *marom dobrog gospodara* (birači opozicije). Ovaj se sud prvenstveno odnosi na gradonačelničku dužnost, s obzirom na to da je

²⁰⁶ <http://www.dubrovniknet.hr/novost.php?id=22519#.WF1dtrlbqMY>

²⁰⁷ <http://dubrovackidnevnik.rtl.hr/vijesti/jeftinije-dubrovcanima-evo-kako-mozete-preuzeti-obrazac-za-subvenciju-cestarine>

²⁰⁸ <https://www.dubrovnik.hr/clanak.php?a=12378>

javna vidljivost lokalne predstavničke vlasti znatno manja pa u svijesti građana zauzima manje istaknuto mjesto. Očekivano iznoseći sud o adekvatnoj osobi za upravljanje Gradom, ispitanici su podijeljeni oko osobe koja bi adekvatno obnašala funkciju gradonačelnika, čak i u skupini birača opozicije. S druge strane, mnogi su aktualnom gradonačelniku skloni priznati karizmu i snalažljivost:

Mi smo krivi sve. Svi mi koji biramo, mi smo krivi. Pa kako u prvom, u prvom mandatu su svi govorili protiv Andra Vlahušića, svi. I opet je Andro Vlahušić izabran u drugom mandatu. (-I na prijevremenim izborima.) I na prijevremenim. Pa 'ko je onda tu lud? Nije Andro nego mi, brate. Mi svi koji biramo!

(birač opozicije)

Na primjer, Vlahušić, on meni osobno se ne sviđa, ali ga cijenim, ima jednu inteligenciju, tako lako vlada s masama, nešto začepka, radi, predstavi se lijepo. Ja ne vidim sad na primjer od svih onih 200 u gradskom vijeću, koliko ih ima, ne vidim nekog ko bi radio bolje od njega, a nisam ni njegov glasač ni njegov fan, čak naprotiv, napravio mi je veliku štetu. Ali ja ne vidim nekog, na primjer, za razliku, sa Matom [Frankovićem, HDZ] sam dobar, popio sam kava i više sam politički nastrojen ovamo, na Matu, ali između njih dva meni je draže da je Vlahušić tu, razumiješ?

(birač opozicije)

Taj mozak se lako neće povući, ja vam kažem, godinama on radi (...) to je nevjerovatno, mislim, kad vi razgovarate s tim čovjekom, taj mozak stvarno radi jednom nevjerovatnom brzinom...

(izborni apstinent)

Sve dosad navedeno ukazuje na to da je ključni akter aktualnih dubrovačkih praksi upravljanja – a time i zarobljavanja lokalne vlasti – Andro Vlahušić, ali na temeljima koja je postavila njegova prethodnica. Vlahušićev je utjecaj danas presudan u krojenju lokalne razvojne politike, pri čemu se oslanja na lojalnost gradskih vijećnika koji u proteklom sazivu Gradskog vijeća - neovisno o opciji iz koje dolaze - participiraju u lokalnoj vlasti zahvaljujući Dubrovačkom dogovoru. Drugim riječima, opozicija je slaba.

Drugi potencijalni kontrolni mehanizam – lokalna medijska scena je u Dubrovniku iznenađujuće velika u odnosu na njegovu veličinu, te relativno izdašno financirana javnim sredstvima²⁰⁹. U raspoloživim je planovima javne nabave Grada Dubrovnika²¹⁰ za razdoblje 2014-2016, vidljivo da Grad Dubrovnik na godišnjoj razini troši na oglašavanje (uključujući oglašavanje projekta Dubrovačke kartice) u medijima između 220.000 te čak 1,1 milijun kuna. No uz izravne izdatke gradskog proračuna, sugovornici navode da je uvriježena praksa da poduzeća kojima je Grad Dubrovnik (su)vlasnik zakupljuju prostor u lokalnim medijima za plaćene oglase i prigodne objave, i tako *de facto* reklamiraju mjere gradske vlasti - poput subvencija za građane. Tako se, prema iskazima naših sugovornika, iznos koji odlazi medijima od tijela javne vlasti bitno povećava, što vlastima omogućuje učinkovitu kontrolu medija.

Stoga ne čudi da unatoč relativnoj brojnosti lokalnih medija, političku neovisnost kao odliku dubrovačkih medija sugovornici nisu naveli:

²⁰⁹ Prema podacima regulatornog tijela (Agencija za elektroničke medije), u Dubrovniku djeluju nakladnici triju radijskih postaja (od čega je jedna redakcija Hrvatskog radija), jedne lokalne televizije (DU TV) te čak deset elektroničkih publikacija, odnosno internetskih portala, uz brojne lokalne tiskane medije - <http://www.e-mediji.hr/hr/>

²¹⁰ https://www.dubrovnik.hr/javna_nabava.php

Propagandna mašinerija Šuicina je dovedena do savršenstva u Vlahušićevim mandatima. Šuica je imala veliku potporu, ali onda su se svi u jednom trenutku okrenuli protiv nje.

(novinar 2)

Novinari moraju primit' plaću, i to se postiže klikovima i marketingom, ali ni to ti nekad ne može do kraja nadoknaditi ono što je moguće dobiti iz proračuna. A ovisnost o proračunu automatski izaziva autocenzuru, ne možeš pisat' slobodno. To je problem u cijeloj državi.

(novinar 3)

Prema navodima sugovornika iz civilnog društva, nevladine organizacije u Dubrovniku - pa ni one starije i više prepoznate - uglavnom nemaju mogućnost mobilizirati širi krug građana oko praksi upravljanja Gradom. Nezavisna je kulturna scena bila izvor najglasnije kritike postupaka gradskih vlasti do pojave inicijative *Srđ je naš!* Dio je inicijative odlučio politički djelovati u Gradskom vijeću, a dio i dalje - ali u smanjenom intenzitetu - radi unutar civilno-društvene scene. Ipak, zbog relativno visokog životnog standarda, dobre socijalne politike te općenito slabog interesa za lokalnu politiku - što sugerira izlaznost na lokalne izbore, ali i na referendum - širu je podršku javnosti u Dubrovniku teško osigurati.

Biračima pak Vlahušićevi mandati vjerojatno djeluju kao razdoblje ne pretjerano problematičnog upravljanja Gradom, popraćeno gospodarskim procvatom, a uspoređuju ga s mandatima njegove prethodnice protiv koje su se također javljale sumnje u pogodovanja protivna javnom interesu (afera Garaža), pri čemu su koristi bile puno uže distribuirane.

Dodatni elementi koji se čine relevantnima za opstojnost Vlahušićeve vlasti - premda su vjerojatnije rezultat prevelikog oslanjanja na turizam negoli samih praksi zarobljavanja su: (1) novi prihodi koje dio lokalnog stanovništva ostvaruje iznajmljivanjem smještaja neprikladnog za turiste sezonskim radnicima, (2) velik broj sezonskih radnika koji u Dubrovniku provedu dobar dio godine (3) odljev mozgova. Prvoj grupi Vlahušićeva vizija razvoja turizma odgovara jer im omogućuje nove prihode od iznajmljivanja turistički neatraktivnih prostora sezonskim radnicima. U slučaju sezonskih radnika, većinom se radi o mladim ljudima iz drugih krajeva Hrvatske i regije, koji rade honorarno ili na određeno vrijeme, a smještaj im često pružaju upravo njihovi poslodavci. S obzirom na duljinu boravka, oni zapravo utječu na promjenu strukture stanovništva, ali nemaju pravo glasa jer službeno prebivaju u drugim lokalnim jedinicama. Konačno, sugovornici su često spominjali i "odljev mozgova" - Dubrovčane koji odlaze na studij u druge krajeve Hrvatske, ali ih cijena života - pogotovo cijene nekretnina u Dubrovniku - odvraćaju od povratka. U obama se slučajevima radi o mladim ljudima, koji u političkom životu grada - pa ni kao birači - uopće ne sudjeluju. Prvi jer nemaju pravo glasa, iako u Dubrovniku borave većinu godine, drugi, jer unatoč pravu glasa u Dubrovniku, u njemu ne žive.

Politička je nestabilnost u Dubrovniku u najnovijem razvoju događaja ipak odigrala ulogu. Naime prijedlog je gradskog proračuna za 2017. odbačen na sjednici Gradskog vijeća 21. prosinca 2016, a tjedan dana kasnije nije izglasana ni Odluka o privremenom financiranju²¹¹. Vlahušić je tako ostao bez gradonačelničkog mandata, a Gradsko je vijeće raspušteno drugi put u dvije godine. Do redovnih lokalnih izbora na dužnost je stupila povjerenica Vlade, Nada Medović²¹².

²¹¹ <http://www.slobodnadalmacija.hr/dalmacija/dubrovnik/clanak/id/460480/u-dubrovnik-stize-povjerenik-vlade-nije-prosla-odluka-o-privremenom-financiranju-buduci-povjesnicari-imati-o-ce-mu-pisati>

²¹² <https://vlada.gov.hr/vijesti/priopcenje-sa-zatvorenog-dijela-18-sjednice-vlade-republike-hrvatske/20064>

Ova je studija pokazala da su u slučaju Dubrovnika gotovo svi lokalni politički akteri, uz pomoć nacionalnih središnjica - a kad je potrebno i međunarodne financijske i političke elite - uključeni u prakse zarobljavanja. Stoga se nameće pitanje u kojoj mjeri predstojeći lokalni izbori mogu to promijeniti.



GRAD SLAVONSKI BROD

Politički kontekst Slavonskog Broda

Suvremena je povijest Slavonskog Broda, i njegove šire regije, obilježena deindustrijalizacijom, naslijeđem rata te odsutnošću gospodarskog rasta i razvoja. Modernizacija i urbanizacija brodsko-posavske regije se temeljila na zapošljavanju tisuća radnika u prerađivačkim i industrijskim pogonima – samo je u “Đuri Đakoviću” zaposleno bilo 16 tisuća radnika²¹³. Industrija je ove regije poharana ratnim vihorom, a dokrajčena hrvatskom inačicom privatizacije državnih poduzeća. Odsutnost kvalitetne i učinkovite nacionalne politike regionalnog razvoja vidljiva je i u neumitnim brojkama. Ključnim društvenim problemom postaje nezaposlenost i neadekvatne stope gospodarskog rasta i razvoja. 1990-ih si je HDZ, upravo u područjima s naslijeđem rata - kao pokret i kao stranka “zaslužna za hrvatsku neovisnost i samostalnost” - uspio osigurati trajnu podršku birača. Slavonija i Slavonski Brod postaju politička utvrda HDZ-a.

Broj se stanovnika Slavonskog Broda do 2001. kontinuirano povećavao - u bivšoj državi uslijed urbanizacije i industrijalizacije, u RH zbog migracija u Bosni i Hercegovini. Slavonski je Brod tako 1971. imao oko 40 tisuća stanovnika, 1991. 57, a 2001. - preko 64 tisuće stanovnika²¹⁴. Negativni ekonomski trendovi potaknuli su depopulacijske trendove pa je Slavonski Brod 2011. tako imao oko 59 tisuća stanovnika. Ovo sugeriraju i podaci o migracijama na razini županija – broj osoba koje su izvan RH doselili u ovu županiju je 1998. iznosio 3720, a 2015. tek 300. Istovremeno je došlo do značajnog povećanja broja iseljenih osoba, koje su pritom napustili i Hrvatsku (vanjske migracije) – 1998. ih je bilo samo 172, a 2015. čak 1571. Podaci koji dodatno ukazuju na depopulaciju u Slavanskom Brodu su smanjenje broja osoba navedenih u popisima birača koji se izrađuju prije svakih izbora. Iako postoje drugi razlozi za neuvrštavanje osoba u popis birača (poput npr. nevažeće osobne iskaznice), s relativnom sigurnošću možemo tvrditi da značajan broj otpada i na osobe iseljene iz Grada. Od 2013. do 2016. se broj birača u popisima birača za Slavonski Brod smanjio za gotovo 3 tisuće (točnije, 2 838 birača²¹⁵). Stopa se nezaposlenosti kreće, ovisno o mjesecu, između 10% i 11%. Nezaposlenost u ljetnim mjesecima zbog sezonskih poslova pada pa u zimskim ponovno raste²¹⁶.

Recentna se politička povijest Slavonskog Broda može podijeliti na razdoblje prije i poslije gradonačelnika Mirka Duspare. Mirko Duspara je u posljednjih 10 godina prošao put od gradonačelnika kompromisnog rješenja lokalnih desnih stranaka do nezavisnog gradonačelnika sa širokom biračkom podrškom. Politički je rast Mirka Duspare obilježen postupnim smanjenjem oslanjanja na stranačku infrastrukturu, uslijed čega se razvijao personalizirani, osebujući stil upravljanja.

Iako je 2005. najveći pojedinačni broj mandata (8) ostvarila koalicija predvođena SDP-om, većinu u vijeću formiraju stranke centra i desnice (koalicija predvođena HDZ-om, HSLS i HSP) koje za gradonačelnika izabiru Mirka Dusparu (tada vijećnik HSP-a)²¹⁷. Rodom iz bosanske Posavine, odrastao u

²¹³ <http://lupiga.com/vijesti/propast-djure-djakovica-svede-ni-na-sesnaestinu-broja-radnika-s-milijardom-kuna-minus-a-od-samostalnosti>

²¹⁴ Naselja i stanovništvo Republike Hrvatske 1857-2001, Popis stanovništva 2011. <http://www.dzs.hr/>

²¹⁵ www.izbori.hr

²¹⁶ <http://www.hzz.hr/default.aspx?id=10055> te

http://www.sbplus.hr/slavonski_brod/gospodarstvo/ostalo/najvise_evidentiranih_nezaposlenih_starije_je_od_50_godina.aspx#.WHjYd_Q_Xcs

²¹⁷ http://www.izbori.hr/2005Lokalni/rezultati/Z12_BRODSKO-POSAVSKA.pdf

<http://www.index.hr/vijesti/clanak/slavonski-brod-gradonacelnik-mirko-duspara-iz-hspa/269504.aspx>

Slavonskom Brodu – postaje četvrti liječnik na funkciji gradonačelnika Slavonskog Broda (Jerković, Meter i Vukelić). Dusparino oponiranje HDZ-u spletom okolnosti poprima oblik političke borbe protiv korupcije – takav se barem dojam proširio u javnosti. Slučaj odmarališta na Korčuli započinje krahom njezina vlasnika - Ferijalnog saveza²¹⁸. Država 2000. poklanja odmaralište Gradu Slavonskom Brodu, no s njime i sporne financijske obveze (nenaplaćeni građevinski radovi). Vjerovnici ubrzo podižu tužbe protiv Grada kao novog vlasnika. Duspara odbija potpisati nagodbu s tužiteljima te javnosti ovo predstavlja kao glavni razlog pucanja koalicije s HDZ-om. Na slučaju odmarališta u Korčuli Duspara gradi imidž zaštitnika gradske imovine što mu omogućuje uvjerljivu pobjedu nad HDZ-om na izvanrednim lokalnim izborima 2007. Dusparina koalicija (HSP-HSLS-HSS) ima jednaki broj vijećnika kao HDZ i SDP zajedno. Novu većinu u Gradskom vijeću formiraju koalicija predvođena HSP-om te SDP²¹⁹. Iako se radi o više nego čudnovatoj koaliciji, SDP-u je koaliciju moguće braniti i pred vlastitim biračima i prema nacionalnoj središnjici jer su alternative bile vladavina HDZ-a ili bezvlašće. S druge strane, od ovog trenutka nadalje odnos se Duspare i SDP-a kontinuirano razvija i produbljuje do te mjere da ga se 2015. ozbiljno razmatralo kao nezavisnog kandidata na SDP-ovoj listi za nacionalne izbore²²⁰.

Od slučaja odmarališta na Korčuli nadalje, Dusparino oponiranje HDZ-u eskalira i on mu postaje glavni politički neprijatelj što, čini se, rezultira manjim brojem državnih projekata. Na nacionalnoj se razini postepeno otkriva HDZ-ovo korupcijom obilježeno upravljanje državom u Sanaderovo vrijeme, a sličan loš imidž prati i Zdravka Sočkovića - tada jednog od najutjecajnijih HDZ-ovaca u Slavonskom Brodu²²¹. Dusparino oponiranje ovakvom HDZ-u stoga zadobiva i antikorupcijski moment.

Direktni su izbori 2009. bili veliki rizik, ali i nezanemariva prilika za Mirka Dusparu koji u prvom krugu osvaja gradonačelnički mandat s 50,59% glasova. U Gradskom vijeću HSP osvaja 12 vijećnika (koalicija HDZ-a 7 vijećnika, a SDP-a 5 vijećnika)²²². Iste se godine iznova zahuktava odmaralište na Korčuli – pokrenuta je ovrha nad gradskim proračunom i gradskom imovinom vrijednom 18 milijun kuna. Duspara pravnim putem uspijeva zaustaviti ovrhu u slučaju koji je postao nacionalna medijska priča te dodatno osnažuje imidž zaštitnika koji je stao na žulj privatnim interesima²²³. Dok s ključnih pozicija u HDZ-u osobe Sanaderova kruga s kojima se Duspara sukobljavao postepeno nestaju, nestabilnost unutar HSP-a raste i dovodi do nestabilne vlasti u Slavonskom Brodu. Duspara se sukobljava sa središnjicom stranke, gubi nadzor nad nekim vijećnicima, a kasnije i sam biva izbačen iz HSP-a, no većinu u Gradskom vijeću gubi tek pred sam kraj mandata²²⁴. Na izbore 2013. izlazi kao nezavisni kandidat s nezavisnom listom ljudi okupljenih oko njegove udruge "Pravaš"²²⁵. Ovaj put stvari ne idu tako glatko – nakon 40% glasova u prvom krugu s dobrim mu rezultatom od 31% prijeti HDZ-ov Dragan Jelić. Mobilizacija se birača između dva kruga čini kao ključni faktor - odaziv s 40% raste na 45%, a Mirko Duspara je pobijedio

²¹⁸ <http://www.vecernji.hr/slaponija/odmaraliste-vraceno-brodu-duspara-ce-traziti-odstetu-903975>

²¹⁹ http://www.slavonski-brod.hr/images/Mandati/2007_2009.pdf

<http://www.index.hr/vijesti/clanak/pravas-mirko-duspara-novi-gradonacelnik-slavonskog-broda/344121.aspx>

²²⁰ <http://m.tportal.hr/vijesti/392497/Pragmaticni-desnicar-zbog-kojeg-ce-Milanovic-zazmiriti-na-jedno-oko.html>

<http://www.novolist.hr/Vijesti/Hrvatska/I-bivsi-pravas-Mirko-Duspara-moguci-izborni-partner-SDP-a>

²²¹ <http://www.vecernji.hr/hrvatska/uz-kruljca-uhicen-i-jedan-od-najjacih-igraca-hdz-a-u-slaponiji-308695>

²²² <http://www.izbori.hr/izbori/izbori09.nsf/wi?openform;>

[http://www.slavonski-brod.hr/images/Mandati/2009_2013.pdf;](http://www.slavonski-brod.hr/images/Mandati/2009_2013.pdf)

<http://arhiva.nacional.hr/clanak/32149/predizborna-bitka-za-slavonski-brod>

²²³ Zanimljivo je da iduća velika presuda u ovom slučaju, u korist Grada Slavonskog Broda, također dolazi u izbornoj godini – 2013., te također tek nakon što je na izborima osvojio novi mandat.

²²⁴ <http://www.vecernji.hr/slaponija/duspara-gubi-nadzor-nad-vijecem-pravasi-izdaja-175741>

²²⁵ <https://banovac.mfin.hr/rnopr/Pretraga.aspx;>

<http://pravas.hr/>

s 53,26% glasova. Kao i na prethodnim izborima, Dusparina lista pojedinačno osvaja najveći broj mandata (10) i sklapa koaliciju sa SDP-om²²⁶. Rezultati izbora ukazuju na to da lijevo orijentirani birači nemaju velikih poteškoća na glasačkom listiću zaokružiti antihadezeovski alternativu - Mirka Dusparu. Radi izbjegavanja poteškoća s kojima se u izbornom procesu susreću nezavisne liste, Duspara 2016. osniva novu stranku *Duspara Mirko – Nezavisna lista*²²⁷.

Ovakve političke okolnosti omogućuju razvoj personaliziranog i osebnog upravljačkog stila. Mirko Duspara uspijeva preuzeti sve upravljačke uzde u Slavonskom Brodu. Činjenica da iza sebe nema velike stranke ni izgrađenu stranačku infrastrukturu ponekad jest nedostatak, ali i velika prednost jer pospešuje osobnu kontrolu nad cijelim gradom. Duspara, ističu mnogi, vlada uz pomoć tek nekolicine sebi vrlo bliskih osoba – od kojih su najčešće istaknuti Ankica Majetić - pročelnica gradskog Upravnog odjela za gospodarstvo, osoba od Dusparinog iznimna povjerenja koja, prema riječima naših sugovornika, vuče sve konce i osigurava legalnu utemeljenost sviju odluka - te Jerko Zovak - prema navodima sugovornika vlasnik najčitanijeg portala u gradu (SBPlus). Istodobno se, po svjedočenju sugovornika, bez problema, ponekad i brutalno rješava bivših suradnika s kojima se sukobljava, u koje gubi povjerenje ili koji mu naprosto više nisu potrebni.

On mijenja sve, mijenja stranke, mijenja ljude i to na brutalan, mislim stvarno na brutalan način. Za njegovih dvoje zamjenika u jednom do mandata on je nama, preko svojih isturenih osoba, zabranio da s njima kontaktiramo..... i dok su bili na funkcijama.

(lokalni službenik 1)

Osebnostni stil vladanja osobito dolazi do izražaja u okršajima sa službeničkim kadrovima koji uvijek završavaju tako da gradonačelnik i dalje neometano vlada – bilo da se radi o premještanju, otkazu ili preraspodjeli na novo radno mjesto. Diskrecijska moć gradonačelnika prepoznaje se u utjecaju na zapošljavanje u ustanovama i tvrtkama u vlasništvu grada, odlučivanju o komunalnim zahvatima i sl. U tom je smislu važno i da se protiv Mirka Duspare - nizu prijava unatoč - ne vodi nijedan ozbiljan sudski postupak niti postoji kakva formalna presuda. Dusparu sugovornici često uspoređuju sa zagrebačkim gradonačelnikom Milanom Bandićem zbog osebnog stila vladanja mimo vodećih političkih stranaka, ali i imidža neposrednog političara koji je u izravnom kontaktu sa svojim biračima.

²²⁶ <http://www.izbori.hr/2013Lokalni/rezult/krug-2/rezultati.html>;

http://www.izbori.hr/izbori/dip_ws.nsf/public/index?open&id=BF0A&

<http://www.index.hr/vijesti/clanak/pravas-mirko-duspara-novi-gradonacelnik-slavonskog-broda/344121.aspx>

http://www.slavonski-brod.hr/images/Mandati/2013_2017.pdf

²²⁷ <https://registri.uprava.hr/#!stranka-detalji/8glBAAEAAECAZgyAAFkdXNwYXLhAAAAAewEAAAAQEbb2niAgA>

Formalni mehanizmi zarobljavanja lokalne države u Gradu Slavonskom Brodu

Kao i u drugim istraživanim slučajevima najvažniji mehanizmi zarobljavanja lokalne države proizlaze iz ovlasti i odgovornosti vezanih za poziciju gradonačelnika u lokalnom političkom sustavu. Slavonski Brod ima neusporedivo manje resursa u usporedbi s drugim istraživanim slučajevima zbog čega se kontrola, utjecaj i moć mogu ostvariti u četiri područja: (1) kadrovska politika (zapošljavanje), (2) komunalno-građevinski zahvati, (3) upravljanje gradskom imovinom te (4) odnos s lokalnim medijima, a niže opisujemo lokalno kontekstualiziran model izgradnje mreža moći i zadržavanja kontrole nad resursima.

U sredini u kojoj je nezaposlenost istaknuta kao najveći društveni problem, kontrola nad zapošljavanjem u lokalnom javnom sektoru je izniman izvor moći. Radi se o sigurnim poslovima, a natjecanje je veliko jer zbog ograničenih resursa grad, njegove ustanove i tvrtke ne zapošljavaju često. Najveći je broj sugovornika te sudionika fokus-grupa (glasači opozicije i apstinenti) naglašavao zapošljavanje *svojih i podobnih* ne samo u gradskoj upravi nego čak i više u gradskim ustanovama i tvrtkama.

Zapošljavaju svoje ljude. Znači, što se tiče natječaja i svega... znači, ništa, bolje da ni ne izlazite.

(apstinent)

Evo, kad smo već kod toga, imam kolegicu koja je već pet godina... završila je kao odgajateljica, i doslovno joj je gradonačelnik rekao u lice da ako dođe u njegovu stranku da će dobit posao za stalno i nije došla i još uvijek nema posao – radi zamjene.

(apstinent)

Duspara drži sve... SDP imaju 2-3 čovjeka i zaposlene su njihove žene...

(lokalni službenik 2)

Znam par slučajeva di je bila potrebna veza, gdje je rečeno otvoreno da uđe u stranku ili plati toliko.

(birač apstinent)

Problem je što gradonačelnik zapošljava u školama, on to sve drži!

(birač opozicije)

...čak se, kada je u pitanju županija, a i Brod, organiziraju lažna testiranja... Zapošljava se opća bolnica, škole i to osnovne... javna poduzeća... sve što grad kao osnivač, gradonačelnik ima pod kontrolom.

(novinar 2)

Evidentno je da kroz te male sitne apanaže, onda sve prolazi... ja mislim da nema ni jedan Dusparin koji nije zaposlen u gradu... Udruga koja je uspjela pobijediti sve konkurente

(poduzetnik 1)

I sam Duspara ističe da je svjestan javne percepcije građana o kontroli nad zapošljavanjem, no negira vlastiti utjecaj na te procese. Gradonačelnik za primjer navodi samostalnost školskih odbora u zapošljavanju kadra i imenovanju ravnatelja, iako prema zakonu Grad direktno imenuje tri od ukupno sedam članova školskog odbora. Sasvim je, dakle, opravdano pretpostaviti da ta skupina podršku za svoje odluke može osigurati "vrbovanjem" samo jednog od preostalih članova odbora (bilo da se radi o jednom od dvaju predstavnika zaposlenika ili predstavniku roditelja).

Znate i sami kako sve ide – postoje natječaji i povjerenstva – ne znam ni kad se tko javi nit' me to zanima. Mi smo mala sredina, uvijek možete reć' ovaj je zaposlio ovoga preko veze ili onoga preko veze... Najveći dio ovih koji dolaze i koji traže sastanak i razgovor sa mnom - to je ili stan ili radno mjesto – to je problem. Svuda je percepcija – svi ste vi isti... Mi smo vlasnici osnovnih škola...ne možete vi čovjeku objasniti da ne mogu to ja... ne mogu – njega izabere školski odbor.

(Mirko Duspara)

Takvo kadroviranje ne odskače od drugih lokalnih jedinica, ali su sugovornici imali potrebu naglasiti da se ne razlikuje ni od praksi zapošljavanja u ustanovama i tvrtkama pod kontrolom Županije. Indikativan je primjer za lošu županijsku praksu posljednji krug velikog zapošljavanja u slavonsko-brodskoj bolnici koju je osnovala Županija - kada su navodno sve kasnije zaposlene medicinske sestre morale odraditi privatne intervju s predstavnikom HDZ-a.

Pa ja sam čula da je... Sočković... zapošljavao u bolnici medicinske sestre... a on nije njegov (Dusparin) čovjek.

(apstinent)

U bolnici kada se zapošljavao nekih 14 medicinskih sestara to se sve znalo da se ide u HDZ na dogovor

(novinar 3)

Vrlo je zanimljivo da je Duspara iznimno transparentno institucionalizirao lokalnu političku trgovinu. Naime svaka lokalna gradska tvrtka ima dva direktora – jednog kojeg postavlja SDP, a drugog gradonačelnik. Što bliski opcijama na vlasti vide kao sustav kontrole, drugima je nedvojbeni primjer političke korupcije – kupovine političke podrške zapošljavanjem.

Uglavnom sva naša trgovačka društva u pravila imaju dva direktora, znači dvočlana je uprava, ali nemate tehničkog direktora.... sustav kontrole, upravo da se ne bi događalo da netko pokuša zamrljati nešto.

(političar 1)

Kako možete zamisliti da su SDP i pravaši u koaliciji ... evo ovako, date svom koalicijskim partneru izmišljeno mjesto direktora, imate direktora svakog gradskog ili javnog poduzeća ... svi oni imaju svoje direktore, nadzorne odbore i upravna vijeća odnosno skupštine... u svakoj tvrtki imaju dva direktora i tako je kupio lojalnost svojih ljudi u gradskom vijeću... to je čista korupcija politička, to je čista konkretna, pragmatična korupcija koalicijskih partnera i kupovanje njihove lojalnosti u gradskom vijeću

(novinar 1)

Ta koalicija [s SDP-om] je samo interesno povezana.... oni jedni s drugima nemaju ništa osim što vrh SDP-a u Brodu ima od toga koristi i ni'ko drugi, samo dva – tri čovjeka. ... u zapošljavanju ... u trgovačkim društvima i ustanovama grada. Svi ti ljudi su bili nezaposleni.

(lokalni službenik 1)

Kako je već rečeno, Zakon se o trgovačkim društvima, osim na privatne tvrtke primjenjuje i na one u vlasništvu lokalnih i regionalnih jedinica te one u većinskom državnom vlasništvu. Idealan je primjer formalnog zarobljavanja (lokalnog) političkog sustava jer omogućuje preslikati sustav upravljanja i nadzora privatnih tvrtki - s raznovrsnim vlasničkim strukturama - na tvrtke kojima cilj ne smije biti samo profit, kojima u potpunosti upravljaju tijela javne vlasti, koje (barem posredno) moraju biti demokratski legitimirane jer pružaju javnu uslugu te kojima se mora učinkovito i transparentno upravljati jer njihov minus pokrivaju građani iz svojih džepova (ili dobiju lošiju uslugu). Odredbe koje se odnose na društva s ograničenom odgovornošću ne propisuju jedinstvene procedure za imenovanje članova nadzornih odbora i članova uprava lokalnih tvrtki, već se one mogu definirati osnivačkim aktima. Dok je ovakva sloboda u definiranju ustrojstva tvrtke u potpunosti u skladu sa principima slobodnog natjecanja na tržištu (koje onda uključuje i mogućnost samostalnog određenja ustrojstva tvrtke), čini se potpuno neprimjerenom za tvrtke koje pružaju javne usluge (neovisno je li tvrtka lokalna ili država). Kako ne bi bilo zabune da gradonačelnici imaju primat u toj proceduri, Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi dodatno normira da gradonačelnik imenuje i razrješuje predstavnike lokalne jedinice u trgovačkim društvima koje je jedinica osnovala. Spareni, ova dva zakona su jedan od najmoćnijih alata zarobljavanja lokalnih resursa.

Konkretno - tri lokalne tvrtke²²⁸ u vlasništvu Slavonskog Broda (Brod plin, Vodovod, Komunalac) imaju dva direktora koji zajedno zastupaju poduzeće. Osim te neobične prakse ukupni su kriteriji imenovanja članova uprave i njihova pravila uređeni osnivačkim dokumentima društva²²⁹. Nadalje, sukladno Zakonu o trgovačkim društvima skupštinu čine članovi društva - kad su ih osnovala lokalne jedinice - prema Zakonu o lokalnoj samoupravi gradonačelnik samostalno bira predstavnike jedinice u tim skupštinama. Duspars gradonačelnik imenuje Dusparu predstavnika člana (dakle Grada) u Skupštinu lokalne tvrtke. Ovaj formalni mehanizam zarobljavanja omogućuje gradonačelnicima preuzeti ulogu skupštine lokalnih tvrtki, najvažnijeg tijela društva u čiji opseg spada imenovanje nadzornog odbora koji zatim imenuje upravu (direktora). Glavni mehanizam lokalnog zarobljavanja izvire iz činjenice da se u skupštini nalazi samo jedan predstavnik osnivača – gradonačelnik. No pravni igrokazi ovdje ne prestaju. Skupština, naime, imenuje članove Nadzornog odbora na prijedlog gradonačelnika. U slučaju Slavonskog Broda, Mirko Duspara – gradonačelnik - u pisanoj formi Mirku Duspari - Skupštini društva - dostavlja prijedlog članova Nadzornog odbora društva. Nadzorni odbor potom samostalno imenuje upravu tvrtke, u slučaju Slavonskog Broda, podsjetimo – dva direktora. Koliko je Nadzorni odbor samostalan u odabiru direktora tvrtki, ukazuje i činjenica da imenovanje direktora uvijek prati politički sporazum SDP-a i Duspare (jedan je od direktora iz SDP-a, drugog određuje Duspara). Ovakvim načinom imenovanja dokida se mogućnost samostalnog i neovisnog rada nadzornog odbora. Ako nadzorni odbor ispunjava želje gradonačelnika vezane uz upravu tvrtke, ne treba očekivati da će on proaktivno propitivati zakonitost rada direktora - postavljenih na funkciju kako bi ispunili naloge gradonačelnika. Stvara se sistem bez nadzora, ovisan o jednoj osobi, stvara se gospodstvo nad lokalnim tvrtkama koje bi trebale raditi za javni interes.

²²⁸ <http://www.slavonski-brod.hr/index.php/gradska-trg-drustva>

²²⁹ <http://www.revizija.hr/izvjesca/2016/rr-2016/rad-nadzornih-odbora/brodsko-posavska-zupanija.pdf>

Državna je revizija 2016. provela nadzor nad radom nadzornih odbora lokalnih tvrtki u Brodsko-posavskoj županiji, zahvatila pritom tri spomenute brodske tvrtke i, među ostalim, utvrdila da direktno imenovanje članova Nadzornog odbora "nije u skladu s odlukom gradonačelnika o načinu provedbe javnog natječaja i uvjetima za članove nadzornih odbora trgovačkih društava u kojima grad Slavonski Brod ima udjele, prema kojoj gradonačelnik predlaže skupštini trgovačkog društva članove nadzornog odbora na temelju prethodno provedenog javnog natječaja koji se objavljuje na službenim internetskim stranicama grada Slavonskog Broda"²³⁰. Duspára, dakle, nije proveo traženi javni natječaj, ali se ovaj prigovor u budućnosti može jednostavno odstraniti jer Duspára može samostalno ukinuti obvezu provedbe javnog natječaja. Nadalje tvrtke nemaju pisana pravila za upravljanje sukobom interesa. Revizija ističe da se tokom 2015. na naknade za članove Nadzornog odbora potrošilo 386 tisuća kuna - iznos koji mogao biti manji za 190 tisuća kuna - da se umjesto mjesečnih paušala isplaćivao paušal za održanu sjednicu. Neovisni vanjski revizor nije izabran javnim natječajem – Brod plin je pribavio jednu ponudu, a odluku o izboru je donijela Skupština društva. Opet, Skupština društva - odnosno gradonačelnik Duspára. Ova posljednja zanimljivost predstavlja još jedan od načina urušavanja propisanog sustava nadzora.

Donekle je iznenađujuće što je jedna od točki otpora Duspárinom stilu i načinu upravljanja gradom službenički kadar gradske uprave. Odnos je gradonačelnika i službenika gradske uprave obilježen razmjenama optužbi za *mobbing*, nerad, nezakonitosti, opstrukcije, kršenje radnih prava i nepravilnosti. Prema navodima naših sugovornika, red se uvodi otpuštanjem većeg broja gradskih službenika (kao tehnološkog viška da bi netom zatim uslijedila nova zapošljavanja, navodno samo zbog provedbe postupka legalizacije), promjene sistematizacije radnih mjesta (ukidanje radnog mjesta za "nepoćudne" osobe), stroga pravila ponašanja za zaposlenike gradske uprave, navodna kontrola izlista telefonskih poziva i sadržaja svih mejlova poslanih za vrijeme radnog vremena. Najdrastičniji primjer jest kada je zaposlenica dostavila dokaze o ispunjavanju uvjeta za premještanje na drugo radno mjesto, a gradonačelnik je - u roku od 108 minuta - izmijenio sistematizaciju radnih mjesta i radno mjesto na koje je ta službenica trebala biti raspoređena ukinuo - što je interpretirano kao korak prema davanju otkaza toj službenici²³¹. Nacionalnim se, dakle, zakonodavstvom zarobljuje lokalni politički sustav. Naime, radni su odnosi u gradskoj upravi uređeni Zakonom o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN 86/08, 61/11). Njime je propisano da općinski načelnik, gradonačelnik i/ili župan donosi Pravilnik o sistematizaciji radnih mjesta čime se izvršnom čelniku daje alat za zarobljavanje gradske administracije stoga što smije diskrecijski sistematizirati radna mjesta, odnosno službeničke karijere svih svojih podređenih.

Na nas službenike se ne primjenjuje Zakon o radu (osim u onim dijelovima gdje to izričito piše)... Prošle godine kada je u gradu 12 ljudi dobilo poslovno uvjetovan otkaz, smanjenjem broja radnih mjesta ... inspektor rada se proglasio nenadležnim zato što oni ne mogu postupati prema nama u lokalnoj samoupravi. Za nas u inspekcijskom smislu nitko nije nadležan.

....

Kod nas je stvar postavljena tako da je apsolutno sve u funkciji jednog čovjeka. Nitko ne može raditi svoj posao profesionalno. Sve je pod ključem, sve je pod... pa što da vam kažem – gradonačelnik je zaključan s alarmom, ured.... službenici ne mogu ući u ured gradonačelnika... informacije do službenika dolaze putem pročelnika, koji su isključivo njemu podređeni.

(lokalni službenik 1)

²³⁰ <http://www.revizija.hr/izvjesca/2016/rr-2016/rad-nadzornih-odbora/brodsko-posavska-zupanija.pdf>

²³¹ <http://www.tportal.hr/vijesti/hrvatska/435096/Priznanje-Duspari-Reagirao-je-u-rekordnih-108-minuta.html>

Kontroliraju se nakon 3 sata svi telefonski pozivi koji su kome došli, koga smo zvali, postoje kamere u gradskoj upravi gdje se nakon 3 sata kontrolira sve koliko 'ko je hodnikom prošao, 'ko s kim je razgovarao... tamo vam ljudi ni'ko s nikim ne razgovara, jer se boje razgovarati, tamo je teror strašan uveden..

(lokalni službenik 2)

Egoizam gradonačelnika se možda očituje najbolje u odnosu spram djelatnika gradske uprave... Trebate razgovarati s njima pa ćete vjerojatno vidjeti da je to strah i da je to zadano - tako ili nikako... Piramida je jasno uspostavljena, ako nećeš slušati stari ideš van, dolaze drugi.

(poduzetnik 1)

Dok kritičari gradonačelnika ovo vide kao udar na one koji pružaju otpor, postoji i argument borbe s neradnicima-uhljebima, odnosno otprije postavljenim političkim kadrovima, koji "podmeću klipove":

Ima jedan problem u gradskim upravama, županijskim upravama pa i u državnoj vlasti... kako god koja vlast odlaze ostavlja svoje kadrove... nije to problem što oni koštaju, već što oni opstruiraju vlast... tako je i u gradu Slavonski Brod... kod njega je to pogotovo izraženo što je on individualac... on je sam, nema on svojih kadrova iz HDZ-a ili SDP-a, tamo niko nije njegov...

(novinar 1)

U gradskoj upravi kada pričate s ljudima koji tamo rade, oni svi tvrde da tamo vlada strahovlada i da se zapravo njemu rijetko tko može suprotstaviti. Postoji i ta priča da to nije strahovlada, već da on uvodi red... on se rješava ljudi koji njemu nisu skloni, ali u priči o otkazima u gradskoj upravi građani su većinom na njegovoj strani jer su ljudi inače alergični na tu situaciju u gradskoj upravi.

(novinar 3)

U nekoliko je izbornih ciklusa Duspara bio predvodnik političke koalicije. Dio političkog dogovora je bilo i uključivanje političkih partnera u upravljanje gradom kroz funkciju zamjenika gradonačelnika. Zamjenici imaju onoliko moći koliko im je gradonačelnik preda, a Duspara tome, prema sugovornicima, predaje malo. Dapače smatraju da su kontinuirani sukobi s njegovim političkim suradnicima obilježili njegovu vlast u Slavonskom Brodu.

Sve ide preko njega, isključivo preko njega, a tko pruži otpor, taj završi na ulici. Svi njegovi dogradonačelnici su na cesti, iz svih mandata prijašnjih... on ne da da se zaposle.

(lokalni službenik 1)

Gradonačelnik je promijenio već 8 ili 9 dogradonačelnika, zamjenika gradonačelnika, ni jedan ne valja.

(lokalni službenik 2)

Ako svaki mandat započinjete s novim ljudima koji su anonimusi ... onda je jasno kako je posložena vertikala. Usuđujem se reći da se vrlo čvrstom rukom vlada ovim gradom i to od strane nekolicine pojedinaca, najčešće je eksponiran gradonačelnik i još par koji su tamo.

(poduzetnik 1)

Kada počnete dobronamjerno ukazivati na problem i davati rješenja tog problema... vi ste neprijatelj. To su pokušali napraviti i bivši zamjenici, ni jedan nije ostao, čak ljudi ne mogu dobiti posao u gradu i nakon što su obavljali visoke i časne poslove

(poduzetnik 1)

Osim zapošljavanja/kadroviranja, kapital mreže se u Slavonskome Brodu gradi i putem komunalno-građevinskih zahvata, po čemu se ne razlikuje značajno od drugih istraživanih jedinica - osim što prednost dobivaju rubna gradska područja u kojima su ovi zahvati potrebni, čiji se broj stanovnika drastično povećao doseljavanjem iz BiH uslijed rata. Nabava je građevinskih radova obilježena sumnjama i javnim šuškanjima o diskrecijskom izboru ponuditelja i izvlačenju sredstava, iako nijedna od ovih priča nije dobila sudski epilog.

“Cjepkanje” se nabave - razdvajanje nabave usluga i robe na više postupaka kako bi se neprelaženjem zakonskog praga onemogućila njegova primjena, a omogućio direktni odabir izvođača - često ističe kao jedan od mehanizama koji omogućuje diskrecijska namještanja poslova. Posljednja afera o kojoj su se mediji raspisali zbog istražnih radnji represivnog aparata vezana je za izgradnju gradskih bazena, no, kao i do sada, Dusparsa izlazi neokaljana ugleda. Nekoliko zanimljivih primjera često se ističu zbog iznosa – javni WC koji je koštao 700 tisuća kuna te uređenje središta kružnog toka za 500 tisuća kuna, o čemu su govorili i građani u fokus-grupama.

Pa eto onaj kružni tok, pola milijuna kuna uređenje

(apstinent)

Evo, to su za mene, osobno, neke stvari koje ne treba koštati toliko, apsolutno. Četiri cvijeta u sredini - i čao.

(apstinent)

Intervjuirani sugovornici izrazito negativno ističu namještanje poslova manje vrijednosti te dodjelu gradskih poslova uopće kao instrument kojim se nepodobni kažnjavaju, a poslušni nagrađuju - za to, međutim, ne nude konkretne primjere osim izgradnje bazena i tvrtke Osijek Koteks s kojima je javnost upoznata jer je policija 2014. u provedbi izvida prikupila svu dokumentaciju.

Pričalo se da kada su se gradili bazeni da je gradonačelnik gradio neke stanove u Osijeku, a ništa nije dokazano.

(novinar 3)

Njegova moć upravo proizlazi... Taj njegov “izviđački tim” se zasniva na ja tebi ti meni interesu. On obožava miješalice, obožava beton... Veliki problem je javna nabava gdje sve otvara gradonačelnik. Ako nešto prelazi one limite kojima on određuje izvršitelja, taj se posao razbija na 5 dijelova, na 10 dijelova.

(novinar 2)

Imamo primjer gradskog javnog WC-a. Tu je isto ugovoreni iznos na 700,000, a na kraju je koštao milijun i pol kuna, di isto imamo iskaze nekih ljudi koji su rekli da su višak novca vratili njemu.

(lokalni službenik 1)

Nadalje upravljanje je gradskom imovinom - u što ubrajamo i davanje javnog prostora na korištenje

(terase i sl.) - prepušteno diskrecijskim odlukama lokalnih političkih elita. Intervjuirani su sporadično spominjali odluke o terasama kafića i (ne)radu komunalnih redara kao prostoru za sitna pogodovanja²³². Simptomatičan primjer je ugostiteljsko-poduzetnički poduhvat Dusparina navodnog prijatelja Stipice Blatančića²³³ koji je uz "blagoslov" Grada u Tvrdavi Brod (spomeniku nulte kategorije) otvorio caffè bar/pizzeriju. Grad je nekadašnjem Dusparinom prijatelju još nekoliko puta izišao u susret - u sklopu uređenja Tvrdave, Grad je o svom trošku uredio prostor oko ugostiteljskog objekta; dizanjem rampe omogućio se dolazak automobilom u ugostiteljski objekt što je dovelo do neprimjerenog parkiranja u spomeniku nulte kategorije, ali - povećanja atraktivnosti ugostiteljskog objekta; vlasnik ugostiteljskog projekta ne plaća direktno troškove režija, nego ih plaća Grad koji naknadno ispostavlja fakture tvrtki²³⁴. Ovo je ujedno i primjer volatilnih odnosa Duspore i njegovih suradnika. Naime prijateljstvo Duspore i Blatančića navodno je puklo, a posljedica je bila zatvaranje pristupa za automobile, ubrzo i kafića/pizzerije. Osim što ukazuje na pojedinačno pogodovanje odlukama gradske vlasti i uprave, daleko više govori o posljedicama urušavanja njihova privatnog odnosa s gradonačelnikom. Ako je bilo u javnom interesu otvoriti ugostiteljski objekt unutar spomenika nulte kategorije te drugim odlukama povećati šanse profitabilnosti ovakvog projekta, nemoguće je da je preko noći to odjednom prestao biti javni interes. Ili se pak radi o situaciji u kojoj Grad odustaje od ispunjenja javnog interesa kako bi se osvetilo osobi izvan kruga povjerenja gradonačelnika - što posredno govori i o važnosti kapitala mreže i o važnosti odnosa moći unutar mreže.

Kao i u drugim istraživanim jedinicima, značajan se dio utjecaja osigurava putem lokalnih medija. U Slavonskom Brodu prevladava uvjerenje da postoje mediji naklonjeni gradonačelniku (Radio Brod, SBPlus) i oni naklonjeni HDZ-u (Radio Slavonija, SBTv, Brodportal te da njihova naklonost ovisi o financijskoj potpori lokalnih i regionalnih vlasti i vlasničkim strukturama medija. Nekoliko je sugovornika istaknulo da županijski mediji ne prenose gradska događanja relevantna za čitavu županiju dok gradu naklonjeni mediji ne prate županijske novosti od interesa za građane Slavanskog Broda. Potpore se medijima dodjeljuju na godišnjoj osnovi temeljem javnog natječaja. Slavonski Brod je u posljednje tri godine za lokalne medije izdvajao od 330 do 400 tisuća kuna²³⁵. Tako je, recimo, gradskim novcem plaćena tjedna radio-emisija na Radiju Brod u kojoj gradonačelnik svaki tjedan prima pozive građana.

Vidim da medijski najviše radi s jednom stanicom... ja mislim da je to Radio Brod, on ima emisiju od 11 do 12 srijedom. Mislim da s ovima drugima ne komunicira zbog odnosa jer ova druga, Radio Slavonija, je HDZ-ovska.

(političar 1)

... inače na radiju redovito gostuje i odgovara na pitanja građana... ne može se reći za taj konkretan radio da je njegov, ali oni financiraju lokalne medije... ta pozicija kad su u pitanju lokalni mediji koji stvarno jesu u groznoj situaciji i koji teško preživljavaju... nekako se uvijek pretpostavljalo da ako te financiraju ne smiješ biti kritičan, to tako ne bi trebalo biti, ali u većini lokalnih sredina je tako.

(novinar 3)

²³² http://www.sbplus.hr/slavonski_brod/politika/upravasamouprava/gradska_redarska_sluzba_omogucila_kradu_4.aspx#.WHYU8lPhCUk

²³³ http://www.sbplus.hr/kolumne/manjinas/serija_skandaloznih_sudskih_presuda_u_slavonskom_brodu.aspx#.WHTzBFPhCUk

²³⁴ http://www.sbplus.hr/zivot/medijsko_smece/ne_ostavljajte_vase_smece_u_nasem_dvoristu.aspx#.WHYbS1PhCUI

²³⁵ http://www.slavonski-brod.hr/images/Financije/izvjesce_2013.pdf;

http://www.slavonski-brod.hr/images/Financije/izvjesce_2014.pdf;

http://www.slavonski-brod.hr/images/Financije/izvjesce_2015.pdf

SBPlus je također financijski dotiran iz lokalnog (ali i županijskog) proračuna. Značajan je broj sugovornika upravo Zovaka, bivšeg političara i vlasnika portala SBPlus, istaknuo kao jednu od osoba koje upravlja ju gradom, ili u blažoj varijanti – imaju veliki utjecaj na gradonačelnika. Osim toga, sugovornici su često isticali po njima mudar način na koji SBPlus kritizira rad gradonačelnika – te kritike se ujedno mogu shvaćati i kao uvijene pohvale njegovog rada.

SBPlus je najčitaniji portal u gradu i vodi ga Jerko Zovak... on je dosta kritičan, ali naklonjen je gradonačelniku tako da svaka kritika koja ide prema gradu je uvijek vrlo lukavo kak da kažem opremljena... ja tebe kritiziram, ali u stvari te hvalim... Gradonačelnik je zapravo vrlo otvoren prema medijima, uvijek je dostupan ako ga zoveš... no ako je nešto neugodno on isturi svog zamjenika... koji kaže što je, a onda nakon njega dolazi gradonačelnik i onda on ispada heroj jer riješi problem.
(novinar 3)

Dakle mediji koji su izdašno plaćeni na ovaj ili onaj način... novac radi čuda... probajte pratiti SB portal koji je, ja bih rekao, službeni glasnik gradonačelnika Broda...

(poduzetnik 1)

Osim toga Slavonski Brod u 19.000 primjeraka izrađuje i tiska besplatno kvartalno javno glasilo, dostavlja ga na kućnu adresu i tako informira građane o radu gradske vlasti i projektima u tijeku²³⁶. Nadalje Duspara koristi i *billboarde* na kojima se pokazuju vizualna rješenja projekata koje su još uvijek u tijeku. Za Dusparin stil upravljanja - utemeljen u snažnom ulaganju u komunalnu infrastrukturu i projekte - slika vrijedi tisuću riječi. Zakupom billboarda i besplatnim informativnim glasilom Grada, Duspara svoje građane upoznaje s građevinskim pothvatima koji vizuru grada mijenjaju nabolje.

To ima jako puno, bez toga što ovaj, nadam se da dobivaju svi Glasnik Slavonskog Broda, vi kad vidite te škole, te vrtiće, te, te školske dvorane, ta dvorana naša na Vijušu, te, te plivališta pa to je sve napravljeno za vrijeme Duspare.

(Dusparin birač)

Ono šta se radilo, šta se radilo i šta se namjerava radit, da, da, da. Zato znam te sportske dvorane i škole i vrtiće. Piše tamo, imate sliku stari vrtić, kako je izgledao taj vrtić, i kako je obnovljen, znate, slika je. [na billboardima]

(Dusparin birač)

Da, da. Na primjer vrtići, sportske dvorane, kad je bila i ona škola za obnovu, ne znam šta je još bilo, baš pokazu da planiraju to napraviti. [na billboardima]

(Dusparin birač)

²³⁶ <http://www.slavonski-brod.hr/index.php/dokumenti-gornji-izbornik-2497/glasnik-slavonskog-broda>

Neformalni mehanizmi zarobljavanja lokalne države u Gradu Slavonskom Brodu

Od preuzimanja gradonačelničke funkcije 2005, Mirko Duspara kontinuirano povećava svoju neovisnost o stranačkim strukturama. Nakon udaljavanja od koalicijskog partnera, HDZ-a, Duspara kao HSP-ovac predvodi koaliciju stranaka da bi na posljednjim izborima nastupio kao nezavisni kandidat. Nakon raskola unutar HSP-a, Duspara osniva udrugu "Pravaš"²³⁷ koja formalno okuplja ljude koji čine njegovu političku infrastrukturu. Prema navodima sugovornika, moć se koristi i usmjerava pomoću vrlo uskog kruga ljudi neposredno vezanih za gradonačelnika i njemu apsolutno podređenih.

Građani ga percipiraju kao gradonačelnika koji samostalno upravlja gradom, no upućeniji sugovornici ističu kako gradom vlada uz pomoć svoje desne ruke – pročelnice Ankice Majetić. Sugovornici s političkim zaleđem ističu, kao što je već ovdje napomenuto, da se u gradonačelnikovu uskom krugu nalazi i Jerko Zovak, vlasnik portala SBPlus. Majetić i Zovak imaju zajedničku povijest iz tvrtke Slavonija DI (Slavonija drvna industrija). Zbog malverzacija u radu tvrtke, podignute su optužnice protiv Zovaka, Majetić (tada direktorice firme) te Zovakova sina (tada zaposlenika tvrtke). Dok su Majetić i Zovakov sin oslobođeni svih optužbi zbog nedostatka dokaza, Jerko Zovak je nepravomoćno osuđen na 3,5 godine zatvora²³⁸. Sugovornici su dalje navodili da je Zovakov sin trenutno zaposlen u gradskoj upravi kao stručni referent za informatičke poslove²³⁹ što, ako već nije dokaz da zapošljavanje u javnoj upravi kontrolira Duspara, a onda je sigurno jedan od faktora koji utječu na raširenost takve percepcije u javnosti.

Sin od gospodina Jerka Zovaka je zaposlen u gradskoj upravi, desna ruka gradonačelnika je gospođa koja je radila s njim (Zovakom – opaska) u Drvnoj industriji, bila je njegova direktorica... za tu gospođu se kaže da bez nje gradonačelnik ništa ne radi.

(novinar 3)

On ima osobu, pročelnicu UO za gospodarstvo - Ankica Majetić... ona i Zovak, koji ima portal SB plus, oni vladaju gradom.. a Jerko Zovak je uredno svaki dan tamo i skuplja informacije.

(lokalni službenik 2)

Isključiva moć je u gradonačelniku, njegovoj, ja mogu imenom i prezimenom reć' ko je, gradonačelnica iz sjene, gospođa Majetić... onda su tu još neki koji su vrlo bliski gospođi Majetić i gradonačelniku. Riječ je o pet-šest ljudi koji donose strateške odluke u ovom gradu ... to je klackalica, ja vama ovo, vi meni ono.

(poduzetnik 1)

Jerko Zovak i njegova prijateljica gospođa Majetić vode taj grad, odnosno s gradonačelnikom zajedno taj grad reketiraju. Taj grad reketiraju, niko im ništa ne može, to je njihov grad... Ankica Majetić je mozak .

(političar 2)

²³⁷ <http://registri.uprava.hr/#!udruga-detajli/9gIBAAEBAQGOdWRydWdhIHByYXZhaEAAAAAAAAAAAAAABAQFvaeICAeL3Bg>

²³⁸ <http://www.vecernji.hr/crna-kronika/sefu-sbplus-portala-jerku-zovaku-tri-godine-sokiran-sam-563901>

²³⁹ http://www.slavonski-brod.hr/images/telefonski_imenik.pdf

Kao jedinica koja nema značajne resurse za veće investicijske projekte, provedba većih državnih projekata financiranih direktno iz nacionalnog proračuna je od iznimne važnosti. Bilo bi sasvim neočekivano da Dusparino agitiranje protiv HDZ-a na županijskoj razini nije naišlo i na reakciju Sanaderovih vlada²⁴⁰. Duspara ističe kako u tom periodu državni projekti zaobilaze Slavonski Brod. Duspara bez potpore centralne vlasti podiže kredite i financira izgradnju vrtića, škola, sportskih dvorana i bazena i time osigurava veliku potporu birača. Dolaskom na vlast lijeve koalicije, situacija se značajno mijenja i u Slavonskom se Brodu zahuktavaju državni projekti. Od svih je sigurno najpoznatiji podvožnjak – Vlada je dio gradske prometnice proglasila državnom i financirala izgradnju skupog infrastrukturnog zahvata. Dusparina veza sa samim vrhom nacionalne izvršne vlasti išla je preko Brođanina – ministra poljoprivrede u Milanovićevoj vladi - Tihomira Jakovine.

Prvi puta smo imali ministra [Jakovina] i nešto je doneseno sa razine države. Nikad nismo imali dovoljno jakih ljudi u vrhu vlasti koja bi transferirala na neki način novac.

(političar 1)

U ovom mandatu se napravilo sigurno najviše zahvaljujući činjenica da je prvi ministar u povijesti novije države Hrvatske [iz Broda] je gospodin Jakovina... nikad više novaca nije stiglo u grad Brod. Tako da su u ovom mandatu sada, u ovom mandatu gradske uprave ili završeni ili su započeti najvažniji strateški projekti ili poslovi, primarno u prometnom smislu.

(poduzetnik 1)

Mi nismo imali ni računali na pomoć države... Što se tiče lijeve koalicije, znači imam ovaj jedan mandat i ogromna je razlika i u nastupu i u pristupu i u svemu ostalome... pozitivno... Što se tiče promjena - puno lakše se moglo doći do ministra bilo kojega.

(Mirko Duspara)

Državne je investicije u Slavonskom Brodu zapazila i šira javnost. Vrijednost državnih projekata u lokalnoj zajednici jest jedan od načina kroz koji lokalni birači procjenjuju svoje lokalne lidere, jednim dijelom i stoga što državne i lokalne projekte ne razlikuju. Oni drugi su pak svjesni načina donošenja odluka u hrvatskoj politici pa procjenjuju koliko dobro gradonačelnik "pliva" u neformalnim odnosima s članovima Vlade, koji se reflektiraju u broju lokalnih projekata odobrenih u Zagrebu. Dok druge analizirane lokalne zajednice imaju relativno stabilne odnose s nacionalnom razinom vlasti, Slavonski Brod pokazuje - zbog volatilnosti ovog odnosa - koliko nacionalne dotacije kroz infrastrukturne projekte mogu osnažiti poziciju nekog gradonačelnika. Dok se izostanak državnih projekata u Slavonskom Brodu za vrijeme Sanaderova HDZ-a može objasniti sukobom na relaciji Duspara-HDZ, dolazak se projekata nakon smjene vlasti može objasniti postepenim produbljivanjem Dusparinog odnosa sa SDP-om. Pritom je zabrinjavajuće da se odluke o državnim projektima ne donose na temelju strateških analiza i detektiranih lokalnih i nacionalnih potreba, nego su izraz neformalnih odnosa lokalnih i regionalnih čelnika s nacionalnom razinom vlasti, što nekad znači i odnosa unutar stranke.

²⁴⁰ Čini se da postoji još jedan razlog zbog kojeg ni investicije u županiju nisu na vrhu prioriteta Vlada HDZ-a; na razini županije i na nacionalnim izborima imaju izrazito stabilno biračko tijelo zbog čega postižu zavidne izborne rezultate. Moguće je da ih politička oportunistička pri određivanju prioriteta za centralno financirane projekte stoga gura prema područjima u kojima je izborna utrka neizvjesnija.

Osiguravanje potpore birača u Gradu Slavanskom Brodu

Nekoliko je ključnih elemenata koji uspijevaju objasniti široku podršku koju Mirko Duspara ima u biračkoj bazi. On je desni kandidat za kojeg glasaju neki lijevi birači; ima široku podršku među hrvatskim doseljenicima iz BiH; nezavisni kandidat neokaljanog imidža “običnog građanina” nasuprot “političkim elitama”; kontinuirano investira u komunalnu infrastrukturu, i sve to radi bez stvarne političke oporbe na gradskoj razini. Svaki od ovih elemenata dodatno je razrađen u nastavku teksta.

Dusparina specifičnost leži i u tom da se radi o desno orijentiranom političaru s pravaškim zaleđem koji nije mrzak nekim biračima SDP-a (kad se kao alternativa nudi HDZ). Nadalje postoji neraskidiva identitetska povezanost Duspare s Hrvatima iz Bosanske Posavine - značajnim dijelom biračkog tijela - koji su nakon emigriranja naselili periferna područja Slavanskog Broda. Upravo su ova rubna područja (jednim dijelom i sasvim opravdano – zbog naglog povećanja broja stanovnika) bila ciljana područja gradskih komunalnih intervencija. Čini se da je osiguravanje glasova ovih dviju biračkih grupa Duspari jamčilo pobjedu na održanim direktnim izborima gradonačelnika. Detaljnija analiza izbornih rezultata 2013. ukazuje na nekoliko zanimljivih zaključaka. Već je tijekom glasanja u prvom krugu Duspara kao kandidat dobio preko dvije i pol tisuće glasova više nego njegova nezavisna lista za Gradsko vijeće. Duspara su i Jelić - HDZ-ov protukandidat - pokazali značajan mobilizacijski potencijal između dva kruga. Svaki je u drugom krugu dobio novih 4000 glasova. Na izbore je izišlo novih 2500 birača povećavši izlaznost iz prvog kruga sa 40,7% na 45,2%. Oko 1500 birača koji su u prvom krugu glasali za nekog drugog kandidata sada su, dakle, odabrali Mirka Dusparu. S visokom sigurnosti možemo pretpostaviti da je za Dusparu u drugom krugu glasao barem dio od 3500 birača koji su u prvom krugu glasali za kandidata SDP-a. Čini se da su se upravo glasovi lijevih birača pokazali kao presudni u drugim krugovima direktnih izbora za gradonačelnika.

Mirko Duspara je, iako Brođanin, rodom iz Dervente, i prema navodima sugovornika postoji njegova neraskidiva identitetska veza s Hrvatima iz Bosanske Posavine koji su naselili šire gradsko područje Slavanskog Broda koji pritom čine uzak krug okupljen u udruzi “Pravaš”, a sada u novoosnovanoj stranci²⁴¹. Analiza izbornih rezultata također ukazuje na Dusparinu snažnu podršku u ovom biračkom bloku. Na sjevernom dijelu lokaliteta Šestinac, na području današnjeg Mjesnog odbora dr. Ante Starčević - koje je do 1992. praktički bilo nenaseljeno - Duspara osvaja daleko više glasova negoli u ostalim gradskim područjima. U usporedbi sa 53,26% ukupnih glasova koje je dobio u drugom krugu, na trima biračkim mjestima u ovom području Duspara osvaja 63%, 64% te čak 79% glasova.

Tu ima i neko porijeklo veze. Vi znate da je u Slavonski Brod došlo jako puno ljudi iz bosanske Posavine, gradonačelnik je porijeklom također iz Dervente i njemu jesu pomogli ovi potezi populistički koje on radi.

(novinar 3)

On je porijeklom iz Bosne, dosta ljudi iz Bosne i Hercegovine ovdje živi...Jako puno ljudi je došlo tijekom rata i oni su naselili rubna područja koja mahom nisu imali ni vode, ni struje, ni asfalta... On je ta područja izgrađivao i samo time dobivao glasove... on apsolutno drži prsten oko centra.

(političar 1)

²⁴¹ <https://registri.uprava.hr/#!stranke>; ime stranke: Mirko Duspara – Nezavisna lista

Bez obzira kojoj opciji pripadali ... oni glasaju za njega... jer on je njihov Posavljak, Mirko. A on onda njima ide na ruku.

(lokalni službenik 2)

Osim ovih čimbenika, dio podrške može crpiti i iz okršaja nezavisnog kandidata s mainstream političkim strankama. S vrlo niskim povjerenjem u dominantne političke stranke i općim prijezirom prema strankama i vlasti, nezavisna pozicija doprinosi uspjehu posebno zato što se uobičajena percepcija korupcije i zloporabe vlasti teže veže za Dusparu. Protiv njega se ne vodi nijedan sudski postupak, a dokumenti se sustavno objavljuju na službenim internetskim stranicama Grada što ga visoko plasira u istraživanjima transparentnosti. Slavonski Brod, primjerice, u istraživanjima koje provodi Institut za javne financije već petu godinu zaredom osvaja nagrade za otvorenost proračuna. Koalicije s SDP-om nije ni najmanje naštetilo Dusparinom imidžu desnog političara. Na kraju, oponiranje HDZ-u je zaprimilo antikorupcijsko obilježje zahvaljujući sukobu oko odmarališta na Korčuli u kojem je Duspara isplivao kao zaštitnik gradske imovine te rastu percepcije o HDZ-u kao stranci u kojoj prevladavaju koruptivni obrasci. Sve navedeno čini političku platformu Mirka Duspare, koja mu osigurava uspješan lov na glasove birača.

...a on ima konkurenciju, Duspara. Kriminalca Zdravka Sočkovića, notornog kriminalca, šefa HDZ-a 20 godina ovdje - s jedne strane to je HDZ. A s druge strane SDP – mali kokošar. Dakle, u takvoj konstelaciji snaga – kada imate kriminalce i kokošare okružene oko sebe, a već si stekao imidž da nisi lopov.

(novinar 1)

Gradonačelnik je dosta popularan u gradu, ja to moram priznati...po inerciji ljudi biraju stalno iste ljude jer gradonačelnik je riješio problem Korčule...

(novinar 3)

Usprkos mnogim pričama, javnim šuškanjima, sudskim tužbama, inspekcijskim provjerama, za sada ne postoji afera s pravosudnim ili sudskim epilogom koja bi njegovu poziciju ozbiljno ugrozila. Sve su odluke propitivane u javnosti - mete raznih izvida - čini se, utemeljene u formalnim propisima i donesene sukladno propisanim procedurama.

Ne samo iz pravosuđa, ljudi su mi pružali ruku da sam jedini u ovoj državi tako nešto napravio... pravosuđe zdrmat, srušit presudu Vrhovnog, ostalih sudova (u slučaju odmarališta na Korčuli – op.)

(Majetić: Mi smo vam neprestano pod paskom Državnog odvjetništva. Ovdje se nije radilo ništa a da Državno odvjetništvo nije tražilo dokumentaciju... baš zato što gradonačelnik nije pripadao ni jednima ni drugima.)

Upravo radi toga što Ankica kaže, što smo svakodnevno pod kontrolama, gledali smo da radimo maksimalno kako zakon propisuje i kako Bog nalaže - i jedino vas to može spasiti u svemu ovome.

(Mirko Duspara)

Duspara nije nezavisan samo u odnosu na mainstream stranke nego kako kažu njegovi izborni sloganisti on je i *jedan od nas*; sam protiv svih, a takav imidž gradi uz pomoć poznatih PR-tvrtki.

Osim toga u kampanje on vrlo često angažira ove poznate tvrtke koje mu pomognu, prošli put je bio gospodin Macan, on mu je organizirao kampanju...

(novinar 3)

Danas sve možete platiti ako imate novca... najmoćnija kuća koja je PR radila, od Macana do drugih, samo recite što želite... Sve je legalno, samo treba donijeti odluku.

(poduzetnik 1)

Duspara preuzima odgovornost za cijeli grad i ispunjava očekivanja da gradonačelnik rješava pojedinačne probleme građana. Ovo postiže sveprisutnošću u gradu - on s njime živi, poznaje svaku cestu, rupu i novi stup, probleme koji građane muče, dok god ne prelaze razinu elementarne komunalne infrastrukture, on rješava.

Ima Duspara jednu vrlinu koju niko u gradu nema a to je da je on pješke prošao i upoznao svaki sokak u gradu... On svaku ulicu, svaku kuću, svaki sokak, svaki ćošak, svaku rupu u asfaltu zna i kada ga jednom u podne ili u 11 sati babe zovu na radiju... i onda se to čuje baba ga nešto pita, a on kaže jel to kod te kuće. On priča s njima kao da su komšije, kao da su prijatelji.

(novinar 1)

Osebujan je stil Mirka Duspare vidljiv i u jednoj od poznatijih afera – PR Moire. Iskreno odgovarajući na pitanje člana gradskog vijeća, Duspara je odgovorio kako je 58 tisuća kuna gradskog novca potrošeno na dobivanje dviju stranica u Globusu te emisiju Brisani prostor u kojima je obrađen slučaj odmarališta na Korčuli. Duspara je dodatno istaknuo kako se emisija Otvoreno na istu temu još uvijek nije održala zbog prednosti važnijih događaja u državi – privođenja Zagorca, ubojstva Hodak i Pukanića²⁴².

Rezultati Dusparinog rada su vidljivi: mnogi sugovornici ističu da je grad ljepši, da se uređuje, da se vide pomaci. Što se građana tiče, donesene su i iznimno pozitivne mjere: besplatni prijevoz za umirovljenike, studentske stipendije, gradska blagajna za plaćanje računa bez naknade.

Izgrađen je vrtić, potpisan je ugovor za izgradnju drugog... Mogli bismo pozitivno ocijeniti komunalnu politiku, jer se gradi nešto – napravljeno je 150 ovih rotora... Izgradio je bazene, gradio je podvoznjake, znači on kada bude odlazio s vlasti on će moći mahati svojim rezultatima, ali koliko cijeli grad u nekom smislu napreduje to je teško reći.

(novinar 3)

Općenito gradovi i općine su svedeni na eto tako neko komunalno. Svi gradonačelnici, vidim u stvari, njima je cilj dobiti izbore na malim projektima... na većim se obično padne.

(političar 1)

U okviru zadanoga, zakonskih rješenja, nastoji se krpiti i raditi tako kako je, mahom su to iz mog kuta gledanja populističke mjere... treba kupiti glasove – sad će krenuti šminkanje ne znam ja pješačkih staza, biciklističkih staza, nešto malo ulica, napraviti će se nešto malo javne rasvjete...

(poduzetnik)

²⁴² Televizijski prilog o aferi (uključuje video zapis odgovora na vijećničko pitanje) <https://www.youtube.com/watch?v=Ulk68lAZ1wg>

Pa mislim da se baš, zato sam glasala za njega što sam vidjela da čovjek misli za Brod, baš isključivo za Brod jer on je gradonačelnik i, i puno, puno toga je napravio za Brod. Evo pogledajte samo koji su to ovaj, rotor. ... To ima jako puno, bez toga što ovaj, nadam se da dobivaju svi Glasnik Slavonskog Broda, vi kad vidite te škole, te vrtiće, te, te školske dvorane, ta dvorana naša na Vijušu, te, te plivališta pa to je sve napravljeno za vrijeme Duspare. Mislim da, da svi ovdje znaju to i da je to to. Sad mislim možda, nek još netko, neki drugi kaže šta misli, ali ja mislim da poslije rata koliko god je bilo gradonačelnika u Slavonskom Brodu mislim da je, da je za Slavonski Brod najviše napravio gospodin Duspara.

(Dusparin birač)

Samo sam htjela reć, još jednu stvar reć. Ove gradske blagajne što ih je postavio, svaka mu čast to je stvarno za, za ove gradske što komunalac, vodovod, plin ovo, ono, to se rješava bez naknade ijedne. To nama umirovljenicima jako dobro dođe...

(Dusparin birač)

Čak i oni neskloni Duspari i njegovom načinu upravljanja gradom bez zadrške ističu zasluge zbog gradskih resursa uložениh u komunalne i građevinske zahvate

Tu se baš promet rješava, na tom se radi, to svakako.

(apstinent)

Grad se uljepšava.

(birač opozicije)

Pa jedino pozitivno, u biti je što rade što što je, ukrašava grad, ajmo reć. Rade te kružne tokove, podvožnjak smo čekali pedeset godina, sad je tek napravljen

(birač opozicije)

Faktori opstojnosti vlasti Mirka Duspare u Gradu Slavonskom Brodu

U posljednjem dijelu ove studije slučaja pokušavamo odgovoriti na uistinu složeno pitanje – kako se Mirko Duspara u raznim političkim okolnostima (kao HSP-ovac u koaliciji s HDZ-om, kao HSP-ovac u otporu prema HDZ-u te kao nezavisni gradonačelnik u koaliciji s SDP-om) uspio kontinuirano održati na vlasti i kako si je pritom osigurao stabilnu biračku podršku. Objašnjenje potonjeg - u većoj mjeri negoli objašnjenje mehanizama zarobljavanja lokalnog političkog sustava - daje odgovor na pitanje o Dusparinoj dugovječnosti, iako su oba elementa neraskidivo povezana.

Duspara neosporivo ima osjećaj za političko, sposobnost adekvatne procjene političkog trenutka, koji stoji iza odluka koje su omogućile njegov politički uspon, ali su jednako tako mogle okončati njegovu političku karijeru. Odbijanjem stavljanja potpisa na nagodbu s tužiteljem u slučaju odmarališta, Duspara

se oštro zamjerio političkom partneru HDZ-u te ujedno upustio u neizvjesnu pravnu bitku tešku milijune kuna. Oba su se navedena momenta za Dusparu mogla pokazati kobnima u političkom smislu, ali se njegova procjena da će građani honorirati njegov prkos HDZ-u pri rušenju gradske vlasti i provođenja na izvanrednim izborima ispostavila ispravnom, kao i procjena da je pobjedu u okršaju s tužiteljem moguće izvojevati pravnim putem na sudu. Duspara se bez zadržke namjerio na većeg političkog protivnika – HDZ - koji ne samo da je imao veću biračku podršku od HSP-a u Brodu nego je u tom trenutku bio zaposjeo centar političke moći - izvršnu vlast na nacionalnoj razini.

Drugi je formativni trenutak za Dusparu njegova procjena luksuza upustiti se u unutarstranačke okršaje, što bi moglo doprinijeti nestabilnosti njegove vlasti u Slavonskom Brodu. HSP mu okreće leđa – izbacuju ga iz stranke i ruše većinu u gradskom vijeću, no ponovno se Dusparina procjena pokazuje ispravnom: uspijeva osvojiti novi gradonačelnički mandat, ovaj put kao nezavisni kandidat. Priča o usponu Mirka Duspare doprinijela je izgradnji njegovog *anti-establishment*-imidža. Duspara je građanima - u političkom nadmetanju; osobnim ponašanjem; komunikacijskim stilom - poručivao da više zajedničkog ima s narodom negoli političkom elitom kojoj zapravo pripada.

Dusparina samostalnost i osebnost u političkom nadmetanju vidi se i u upravljačkom stilu. Gradom upravlja samostalno, preciznije - bez balasta stranačkih očekivanja i želja mnogobrojnih stranačkih vojnika. Duspara je u svojoj udruzi Pravaš, a potom i stranci (doslovno vlastitoj, jer stranka nosi njegovo ime) okupio uzak krug ljudi koji su kadrovski bazen u koji uvijek može zagrabit. Krug je ljudi od Dusparina potpunog povjerenja uzak, a svi su ostali suradnici, kako sugerira istraživanje, potrošna roba.

Čini se da je jedan od razloga Dusparine dugovječnosti i iznimno slaba oporba. Lijeva oporba u gradu, odnosno SDP, začudo mu je postala glavni koalicijski partner. Lokalni SDP ima imidž Dusparinog političkog *junior*-partnera skromnih apetita i ni po čemu ne predstavlja opasnost za njegovu vladavinu. Desna oporba, točnije HDZ, obilježen je u lokalnoj zajednici slučajem odmarališta na Korčuli, Sočkovićem kao simbolom klijentelističke mreže stvorene na županijskoj razini te Sanaderovim stilom upravljanja na nacionalnoj razini. HDZ tek 2013. uspijeva producirati kvalitetnog kandidata, no Jelić uspijeva postići tek da Duspara mandat ne osvoji do drugog kruga izbora. Manje su političke stranke tijekom vremena izgubile na važnosti – broj se lista koje prelaze izborni prag, ali i stranaka u vijeću (na posljednjim lokalnim izborima prag prelaze samo tri liste - Duspara, SDP, koalicija predvođena HDZ-om) smanjuje. Duspara se u ovakvom političkom kontekstu doimlje boljim izborom od HDZ-a i SDP-a - "kriminalaca" i "kokošara" kako ih naziva jedan od intervjuiranih.

Drugi nezavisni kandidati i nezavisne političke opcije istovremeno ne uspijevaju ostvariti izborni proboj niti iznjedrili eventualni *pokret otpora* odozdo. Organizacije civilnog društva postoje, ali su one malobrojne i većinom usmjerene na humanitarna pitanja i pružanje socijalnih usluga. Prostor nadzora i kritike rezerviran u političkim sustavima za civilni sektor u Slavonskom Brodu gotovo u potpunosti izostaje. Jedina je vidljiva građanska inicijativa usmjerena na rješavanje zagađenja zraka, ali ona se obraća izravno donositeljima odluka na nacionalnoj razini s obzirom na to da je riječ o problemu prekogranične rafinerije nafte u Bosanskom Brodu. Dodatan je problem radu organizacija civilnog društva u Slavonskom Brodu, kažu njegovi predstavnici, loša praksa lokalnih medija naplatiti im informiranje ili medijsko praćenje njihovih aktivnosti.

Slavonski Brod se može pohvaliti transparentnošću u području gradskih financija, gradonačelnik je dostupan medijima, a građani su pomoću lokalnih medija i gradskih kanala informiranja upoznati s radom gradske vlasti. Zvuči idealno, no potrebno je naglasiti da se ovdje radi i o samopromociji o trošku poreznih obveznika (zakupljeni billboardi, radio-emisija; gradski glasnik; financiranje lokalnih medija).

Čini se da je i sam Duspara svjestan svijetle i mračne strane njegova odnosa s medijima. Naime u odgovoru na vijećničko pitanje plaćanja novinskih članaka i gostovanja u emisijama na HRT-u sredstvima iz proračuna, Duspara izjavljuje: "To je moja reklama i samoreklama".

Oponiranje HDZ-u i imdiž zaštitnika javnog interesa omogućili su mu u specifičnim uvjetima (drugog kruga direktnih izbora) crpsti jednokratnu podršku lijevog biračkog korpusa, ima vjeran birački blok u Posavljacima doseljenima iz Bosne i Hercegovine koji su uvučeni u njegove (para)političke strukture (udruga i stranka) te čije gradske kvartove zahvaćaju aktivnosti komunalnog uređenja. No čini se da šira biračka podrška proizlazi iz usmjerenosti resursa na izgradnju i obnovu vizure grada. Rezultati rada gradonačelnika Duspare su, u tom smislu, sasvim vidljivi, opipljivi, nedvojbeni. Ulog za svaku predizborno utrku je i lista izgrađenih objekata te renoviranih dijelova komunalne infrastrukture. Čak i Duspari nesklone osobe ne osporavaju ulaganja izdvojena za unapređenje vizure grada. Oni kritičniji, doduše, ovakvu politiku propituju izostankom bilo kakva procesa formuliranja javnih politika, pa time i smislene dugoročne politike razvoja grada.

Iznimno je teško - prema našim sugovornicima - biračima predstaviti potencijalne učinke drugačijeg načina aktiviranja resursa, utemeljenog na participativnom procesu donošenja lokalnih razvojnih politika. Premda politika kako ju vodi Duspara očigledno osvaja naklonjenost birača, veliko je pitanje koliko dugoročno ona može odgovoriti na ključne probleme lokalne zajednice – manjak radnih mjesta, manjak održivih gospodarskih aktivnosti te relativno nizak životni standard.

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Ovom smo studijom pokušali većinom poznate i javno dostupne podatke validirati kombinacijom specifičnih metoda i izvora te ih smjestiti u teorijski okvir koji ih je objedinio i, po našem mišljenju, ponudio i uvid u ishode proučavanih upravljačkih praksi. Naime premda je istraživanje prije svega bilo fokusirano na aktere i mehanizme zarobljavanja u istraživanim lokalnim zajednicama - te se stoga nije bavilo pitanjima konkretnih učinaka zarobljavanja u istraživanim zajednicama - analiza nam dozvoljava sugerirati kako zarobljavanje proizvodi brojne negativnosti od stvaranja novih nejednakosti ili produbljivanja postojećih (pristup radnim mjestima, pristup poslovnim prilikama, skupe javne usluge, mogućnost samoaktualizacije itd.) preko generiranja osjećaja nemogućnosti i besmislenosti javnog djelovanja pa sve do političke apatije i nezainteresiranosti. Zasebno ti elementi negativno utječu na društveni i politički razvoj lokalnih zajednica, a njihova sinergija može posebno ugroziti razvoj demokracije.

Neki skupovi korištenih mjera imaju pozitivne učinke (primjerice, mjere socijalne politike), no istovremeno služe skretanju pozornosti s činjenice da se u drugim područjima, u krugovima koji uključuju mreže moći, provode transakcije u kojima se raspolaže s puno većim i važnijim resursima i koje dugoročno proizvode negativne učinke. Stoga pozitivni učinci takvih skupova mjera ni na koji način ne umanjuju negativne učinke zarobljavanja lokalne države, osobito jer se rabe kako bi se osigurao reizbor onih koji vode računa o ostvarenju partikularnih interesa.

U ovom dijelu studije referirajući se na teorijske koncepte predstavljene u početnom dijelu pokušavamo dati odgovore na istraživačka pitanja o sličnostima i razlikama među istraživanim zajednicama, metodološkim ograničenostima usprkos, analizirati koliko su građani upoznati s praksama zarobljavanja i za njih zainteresirani te, najzad, propitati postojanje i kapacitete potencijalnih točaka otpora zarobljavanju.

Krenemo li od *kontinuuuma zarobljavanja* može se zaključiti kako se svaka od naših zajednica nalazi na nekoj točki zamišljenog kontinuuuma pri čemu ona ovisi o količini resursa i o konkretnom mehanizmu koji se analizira. Istraživanje nam, naime, sugerira da više resursa znači i veći obuhvat njihovog zarobljavanja, ali i da je u zarobljavanje resursa veće vrijednosti uključen manji broj aktera. Primjer za prvu situaciju bila bi Istarska županija, dok je primjer za potonje komercijalna vrijednost dubrovačke baštine ili zapošljavanje u javnom sektoru u Slavonskom Brodu jer je na tom području zaposlenje izrazito oskudan resurs.

Također se čini da su neka područja zarobljavanja - kao i njihove mreže - poroznija od drugih. Tako su koristi manje vrijednosti – možemo ih nazvati i *perifernim koristima* – otvorenije većem broju aktera (npr. građevinski radovi relativno malih vrijednosti), čak i "običnim" građanima (primjerice, za koristi koje proizlaze iz mjera socijalne politike). Koristi su s visokom razinom "prinosa" onda znatno zatvorenije i u pravilu "rezervirane" za najuži krug unutar mreža moći (poput velikih parcela vrijednog zemljišta u Zagrebu, Muzila u Puli ili Srđa u Dubrovniku) pri čemu taj uski krug može biti lokalne, nacionalne, ali i međunarodne naravi.

Glavne su sličnosti istraživanih zajednica - prema našem istraživanju - nekoliko javnih politika, odnosno područja podložnih zarobljavanju: zapošljavanje/kadroviranje, prostorno planiranje, komunalno-građevinski zahvati te socijalne mjere, pri čemu svako od tih područja ima i specifične funkcije, uključujući i "kupovinu" političke potpore drugih političkih opcija. Pritom socijalne mjere treba procjenjivati oprezno, jer nisu nužno problematične osim u segmentu gdje omogućuju "preživljavanje" partikularnih interesa unutar redovnih izbornih ciklusa.

Zapošljavanje/kadroviranje ima tri istodobne funkcije: **kontrola i širenje mreža zarobljavanja, distribucija resursa te povećanje vjerojatnosti reizbora**. Pritom se koriste različiti mehanizmi: od "izmišljanja" novih radnih mjesta, preko politički-interesnog imenovanja u nadzorna i upravna tijela pa sve do osnivanja poduzeća koja se pune podobnim kadrovima. U Slavonskom su Brodu ustanovljena još dva

mehanizma: imenovanje dvaju direktora javnih poduzeća te *ad hoc*-izmjene sistematizacija radnih mjesta pri čemu potonje, čini se, služi discipliniranju neposlušnika. S obzirom na to da su ga - uz izuzetak političara na vlasti - kao mehanizam spomenuli gotovo svi, korištenje zapošljavanja i kadroviranja zasigurno je "najčvršći" rezultat našeg istraživanja. Velik broj građana u fokus-grupama također naglašava korištenje ovog mehanizma, a posebno je zanimljivo da ga, kao mehanizam učestalo prisutan u njihovoj lokalnoj sredini, ističu i građani koji glasuju za političku opciju koja je na vlasti.

Prostorno je planiranje - nešto manje u Slavonskom Brodu - primarno **u funkciji povećanja količine i vrijednosti resursa, ali i širenja mreža** tako da se na temelju izmjena prostornih planova i namjena pojedinih čestica nastoje ostvariti znatne materijalne dobiti. Potvrde su osobito vidljive u slučajevima Dubrovnika i Istre, gdje je u priče o prenamjenama prostornih planova i s njima povezanih investicija uključen i međunarodni kapital s vezama u međunarodnoj politici.

Komunalno-građevinski zahvati su u **višestrukoj funkciji: povećanje resursa mreže, distribucije resursa, kontrole mreža te povećanja vjerojatnosti reizbora**. Njima se utiču poslovni apetiti poduzetnika povezanih s političarima, pri čemu su se često spominjali elementi pogodovanja i cjepljanja javne nabave. Također, vlasti se u pogledu aktera uključenih u mrežu različito ponašaju. U Istri se vode motom "svima po malo", distribuirajući ekonomske koristi na što širi krug poduzetnika, dok je u Zagrebu, Dubrovniku i Slavonskom Brodu krug aktera znatno manji i zatvoreniji i ovisi o aktualnoj vlasti i njihovim mrežama. U funkciji povećanja vjerojatnosti reizbora radi se najčešće o "kozmetičkim" zahvatima u gradovima, često ususret lokalnim izborima poput mikroasfaltiranja u Dubrovniku te ubravnog "krpanja" manjih nedostataka u Zagrebu i Slavonskom Brodu koje ili dojavu građani ili uoči vlast (nogostupi, javna rasvjeta, asfaltiranje dijelova prometnica).

Mjere socijalne politike primarno **povećavaju vjerojatnost reizbora** gradnjom imidža socijalne osjetljivosti, a zapravo služe privlačenju potpore birača, pri čemu se takva ocjena posebice odnosi na Zagreb, Dubrovnik i Slavonski Brod. Naravno, načelno gledano inzistiranje na socijalnim mjerama nije loše samo po sebi, međutim kreiranje i implementiranje mjera u svim se slučajevima (uz manje iznimke u Zagrebu) provodi bez razrađene strategije i bez jasno definiranih ciljanih skupina (primjerice, besplatni udžbenici za sve, subvencije letova i cestarina za autoputeve za sve itd.). Takvim se djelovanjem ne pokušavaju otkloniti uzroci socijalne deprivacije (onoliko koliko je to s obzirom na širi društveno-ekonomski kontekst moguće,) nego *ad hoc* i bez strategije sanirati posljedice. Potonje potvrđuje tezu da se zarobljavanje resursa događa i tako da vlast namjerno ne stvara javnu politiku s jasno definiranim ciljevima, mjerama i očekivanim ishodima, a to je praksa i na nacionalnoj razini.

Opis sličnosti u područjima i mehanizmima zarobljavanja u zajednicama koje smo istraživali sugerira da se funkcije mreže (povećanje i širenje resursa mreže, kontrola resursa mreže, povećanje vjerojatnosti reizbora itd.) ostvaruju u svim slučajevima, i u istim širokim područjima. Međutim ta područja, kao i primijenjene prakse, mogu varirati ovisno o resursima i lokalnom političkom kontekstu. S obzirom da su ti mehanizmi i funkcije ustanovljeni u sredinama gdje ne vladaju HDZ i SDP, onda je za pretpostaviti da se u sredinama u kojima su župani, gradonačelnici i načelnici iz tih stranaka - dakle s direktnom potporom s nacionalne razine - oni vjerojatno koriste više upravo zato što su takve prakse omogućene i poduprte važećim zakonsko-institucionalnim rješenjima. Ovo podupire i niže obrazložena činjenica da se prakse razvijaju u interakciji s vodećim nacionalnim strankama. Drugim riječima, iako studije slučaja ne dopuštaju takav tip generaliziranja, na temelju naših rezultata može se postaviti teza da se praksa koju smo ustanovili u četirima slučajevima pojavljuje u čitavoj državi.

Budući da ustanovljena praksa, općenito gledano, ne predstavlja kršenje zakonskih normi, jednim

dijelom može poslužiti i kao objašnjenje za izostanak ozbiljnih i sustavnih pokušaja teritorijalnog preustroja. Naime “poticajno” normativno okruženje koje omogućuje “neprestano restrukturiranje institucionalnih praksi”²⁴³, njihovu doradu i prilagodbu lokalnim kontekstima može se interpretirati i pokušaj održavanja *statusa quo* koji postojećim mrežama moći omogućuje zadržati pozicije, status te povećati resurse. Ne smijemo, naime, zaboraviti da moć mreža proizlazi velikim dijelom i iz vrijednosti resursa kojima mreža raspolaže, a perspektiva povećanja vrijednosti resursa u budućnosti snažan je motiv održavanja postojećeg stanja.

Istraživanje je potvrdilo i pretpostavku o lokalnom kontekstu kao ključnom čimbeniku koji utječe na područja javnih politika i tipove resursa u službi zarobljavanja, na vrste mreža koje će se pojaviti te koji će se tip odnosa političke i ekonomske elite razviti. Lokalnim kontekstom uvjetovan je i tip odnosa s nacionalnom vlašću (odnosno HDZ-om ili SDP-om) pri čemu je studija vidljivom učinila *nevidljivu ruku političkog tržišta* u svim istraživanim zajednicama, iako su modaliteti političke trgovine na relaciji lokalna-nacionalna razina izrazito određeni kontekstom. IDS tako “trguje” i s HDZ i s SDP-om, opravdavajući takav model, bez obzira na moguće ideološke razlike, potrebom provedbe projekata važnih za Istrijane, no istovremeno nastoji očuvati imidž zaštitnika regionalizma i istrijanskog identiteta. Milan Bandić na nacionalnoj razini “trguje” primarno s HDZ-om, pri čemu je sredstvo te trgovine politička potpora HDZ-u na nacionalnoj razini, ali i zapošljavanje nižerangiranih stranačkih kadrova u gradskim poduzećima koje kontrolira. Mirko Duspara “trguje” primarno sa SDP-om jer je politički “rođen” kao antipod HDZ-u, a u tu trgovinu unosi radna mjesta za lokalni SDP-ov kadar i implicitnu političku potporu SDP-u u političkom natjecanju na nacionalnoj razini. Andro Vlahušić se koristi političkim dogovorom SDP-a i HNS-a, pri čemu su njegovoj stranci – kada je u poziciji koalicijskog partnera u vladajućoj većini na nacionalnoj razini - prepušteni resori važni za projekte s ogromnim budžetima koje Vlahušić provodi lokalno. Potpora koju Vlahušić prima i od HNS-a i od SDP-a može se tumačiti kao velika želja lijevo-liberalne koalicije politički kontrolirati Grad Dubrovnik s obzirom na visinu budžeta, ugled koji grad ima u svjetskim razmjerima, ali i projekte koji se u budućnosti planiraju provoditi.

Ostali se zajednički elementi ustanovljeni u svim istraživanim zajednicama mogu podvesti pod nazivnik *zarobljenih kontrolnih mehanizama* – političke opozicije, medija i civilnog društva, pri čemu u slučaju slabosti političke opozicije do izražaja ponovno dolazi lokalni kontekst. U Istarskoj je županiji HDZ slab jer u tom dijelu države nema potporu za svoju ideologiju, dok je SDP svjetonazorski blizak većini birača, ali nema razvijen istrijanski identitet. SDP u proteklom razdoblju, doduše, nije ni pokušavao sustavno raditi na razvoju stranačke organizacije u Istri. U slučajevima Dubrovnika i Slavonskog Broda - dugogodišnjih uporišta HDZ-a - građani su odlučili “rušiti” koruptivne prakse HDZ-a svjetonazorski prihvatljivijim opcijama od SDP-a, izabравši Vlahušića, odnosno Dusparu. Slabost je opozicije u Dubrovniku evidentna iz formiranja “Dubrovačkog dogovora” kojim je opozicija pristala na Vlahušićeve projekte (primarno prostorni plan za golf resort na Srđu) u zamjenu za mjesta u upravnim i nadzornim odborima gradskih poduzeća i ustanova. U Slavonskom Brodu slabost se SDP-a očituje upravo u koaliranju sa svjetonazorski izrazito desnim kandidatom u zamjenu za stranačko životarenje na području kojim dominiraju desne političke opcije. Konačno u Zagrebu se slabost opozicije očituje izostankom kvalitetnih kandidata kako HDZ-a tako i SDP-a, pri čemu je SDP pokazao nesposobnost priznavanja vlastite pogreške podržavanja Bandića sve do 2009. odnosno mobilizirati i motivirati birače da izađu na izbore i politički poraze Bandića, iako je većina birača u Gradu Zagrebu svjetonazorski bliska ideji socijaldemokracije.

²⁴³ Lendvai, Noemi i Paul Stubbs (2015) 'Europeanisation, Welfare and Variegated Austerity Capitalisms: Hungary and Croatia', *Social Policy and Administration* 49(4): 445 – 465.

Prešućivanje se lokalnih medija, njihova autocenzura ili hvalospjevi vlasti osiguravaju prvenstveno ovisnošću o financiranju iz javnih resursa – bilo proračunskim sredstvima bilo sredstvima javnih poduzeća - što dovodi do odnosa pokrovitelja i klijenta koji onemogućuje rad medija i novinara u interesu javnosti. Dodatno, u Zagrebu su, Slavonskom Brodu i naročito u Istri detektirani isprepleteni odnosi vlasnika medija te političke i ekonomske elite.

Civilno-društvene inicijative u funkciji kontrole vlasti su u istraživanim zajednicama relativno slabe i malo-brojne, uz izuzetak Zagreba u kojem je pak većina organizacija svojim djelovanjem usmjerena na nacionalnu razinu vlasti. Na drugom se kraju spektra nalazi Slavonski Brod u kojem takvih inicijativa gotovo uopće nema. U Dubrovniku i na području Istarske županije, one malobrojne koje kritički propituju djelovanje vlasti se ignorira, ušutkuje, javno difamira te disciplinira smanjivanjem ili ukidanjem financijskih potpora ili oduzimanjem radnog prostora.

Istraživanje je pokazalo da je značajan dio građana upoznat s mehanizmima koji vode zarobljavanju, ali da ih smatra dijelom “normalnog” - dapače ponekad čak i “očekivanog” - ponašanja političkih aktera. Naime polazišna točka većine građana u fokus-grupama je da su svi političari korumpirani, pa s obzirom da poštenje nije *differentia specifica* na temelju koje mogu politički odlučiti, na izborima traže kakav drugi razlikovni element. Tako su se u svim istraživanim sredinama građani na izborima odlučili za snažne i karizmatične ličnosti s jakim političkim instinktima, koje svoj javni imidž grade kroz sliku “dobročinitelja”.

Građani koji glasuju za aktualne nositelje vlasti zanimljivo racionaliziraju svoje glasačko ponašanje – od “svi su isti, pa biramo svoje” (Istra) preko “svi krađu, ali gradonačelnik bar nešto i napravi” (Zagreb) do toga da je riječ o političkim podmetanjima političkih protivnika (Dubrovnik i Slavonski Brod). Budući da preteže stav kako je politička korupcija nulta točka hrvatske politike, “dobročinstvo” koje rezultira izgradnjom višestrukih odnosa *pokrovitelja i klijenta* nije prepreka prilikom glasanja. Upravo u toj činjenici leži najveća opasnost po konsolidaciju demokracije jer se izostankom kažnjavanja političke neodgovornosti na izborima izgubio ključni mehanizam djelovanja predstavničke demokracije - kontrola, i eventualno političko “kažnjavanje” vlasti.

Takvi stavovi i ponašanje građana mrežama moći pogoduju, baš kao i u istraživanju ustanovljena niska razina građanske političke informiranosti i političkog znanja te visoka razina apatije i usmjerenosti na kratkoročnu dobrobit. To se naročito ističe u mladima, a dijelom i srednje generacije ispitanika u fokus-grupama, što pak ukazuje da mreže moći uspješno pretvaraju građane u potrošače javnih usluga koje se može zadovoljiti sitnim materijalnim koristima poput socijalnih usluga ili rentijerstva, zbog čega onda ponašanje vlasti ne propituju²⁴⁴.

Nezainteresiranost i apatija odgovaraju mrežama moći jer im manja izlaznost na izbore povećava šanse za izborni uspjeh, a izborni uspjeh osigurava održavanje i proširivanje mreža moći. Takvoj situaciji uvelike pridonosi i ponašanje dijela pravosudnog sustava koji kontradiktornim, često oslobađajućim presudama, i to na temelju formalnosti, u slučajevima istraga i suđenja za političku korupciju dodatno zbunjuje građane i podriva njihovo povjerenje u sustav, s “pozitivnim učinkom” na političku apatiju građana. Stoga se za buduća istraživanja kao važno pitanje nameće ono o uključenosti pravosuđa, uključujući odvjetnike, u mreže moći koje provode zarobljavanje.

S obzirom na detektiranu postojeću apatiju i nezainteresiranost građana, te zarobljene kontrolne mehanizme, točke otpora *zarobljavanju* (lokalne) države izgledaju relativno slabe, ali s potencijalom za

²⁴⁴ Koliko su ovakvi stavovi i ponašanje građana kulturološko-povijesno uvjetovani je tema kojom se u ovoj studiji nismo bavili. Autori su zahvali dr. sc. Tei Škokić na ukazivanju na ovaj aspekt zarobljavanja.

osnaživanje. Kao doprinos tom osnaživanju ovdje navodimo tek dva pravca mogućeg djelovanja.

Prvi je izmjena normativnog okvira koji je u svom postojećem obliku u velikom dijelu izrazito “poticajan” za *zarobljavanje*. Naime, upravo se pravni okvir koristi kao sredstvo doprinosa daljnjem razvoju i održivosti neformalnih praksi. Krajnji rezultat takvog pravnog okvira je potkopavanje deklarirane svrhe predloženih mjera i zakonskih rješenja²⁴⁵. Ipak, s obzirom na izrazitu fleksibilnost mreža moći, postoji opasnost da se učinak izmjena normativnog okvira svede na povećanje transakcijskog troška zarobljavanja, no taj prepoznati ne rizik ne umanjuje nužnost provođenja izmjena. Dapače, kako je istaknuto na validacijskoj radionici, ukoliko se sve preporuke koje se odnose na zakonodavni okvir implemetiraju istovremeno, to bi predstavljao revolucionarni pomak u odnosu na *status quo*. **Stoga se insistiranje na istovremenim izmjenama pravnog okvira nameće kao primarni cilj zagovaračkih aktivnosti aktera usmjerenih na unaprjeđenje i demokratizaciju sustava i kvalitete (lokalnog) javnog upravljanja.**

U tom smislu, konkretne preporuke odnose se na:

- smanjenje ovlasti gradonačelnika, načelnika i župana kroz:
 - uravnoteženje ovlasti izvršne i predstavničke vlasti u lokalnim sredinama
 - smanjenje prostora za diskrecijsko odlučivanje
 - smanjenje iznosa vrijednosti kojima samostalno raspolažu;
- ujednačavanje opisa i uvjeta radnih mjesta u lokalnoj samoupravi te ukidanje ovlasti izvršnih čelnika za samostalno definiranje sistematizacije i uvjeta radnih mjesta u lokalnoj samoupravi;
- uvođenje obaveza zapošljavanja temeljem javnih natječaja u javnim poduzećima, uz striktno pridržavanje načela stručnosti prilikom zapošljavanja;
- ukidanje mogućnosti da skupštine javnih poduzeća čini samo jedna osoba (najčešće nositelji izvršne vlasti) ili malobrojne osobe bliske ili pod utjecajem izvršne vlasti;
- ukidanje ovlasti (grado)načelnika ili župana za direktno imenovanje predstavnika jedinice u upravljačka i nadzorna tijela lokalnih trgovačkih društava u vlasništvu JL(R)S
- kroz izmjene osnivačkih akata (društveni ugovor ili Izjava osnivača o osnivanju društva) provesti demokratizaciju upravnih vijeća i nadzornih odbora javnih institucija i javnih poduzeća kroz:
 - propisivanje obaveze imenovanja stručnih i kompetentnih osoba na te pozicije, temeljem javnih natječaja
 - propisivanje multi-sektorskog sastava takvih tijela, uključujući predstavnike stranaka/koalicija iz predstavničkih tijela, ali i stručne javnosti – akademske zajednice, strukovnih organizacija, sindikata, poslovnog i civilnog sektora;
- osnivanje novih javnih poduzeća/agencija temeljiti na obavezi provedbe nezavisnih procjena potreba, koje uključuju ocjenu o nepostojanju pravnih osoba sa sličnim/istim funkcijama u lokalnim/regionalnim jedinicama;
- ograničavanje broja mandata na izravno biranim izvršnim funkcijama u lokalnoj i regionalnoj samoupravi, u skladu s ograničenjima broja mandata za drugu izravno biranu funkciju, onu Predsjednika Republike;
- propisivanje nespojivosti funkcija općinskog načelnika i gradonačelnika s funkcijom saborskog zastupnika
- propisivanje nespojivosti obnašanja političke funkcije i pravomoćnih presuda za zloupotrebu političkih funkcija do isteka roka rehabilitacije;
- ukidanje Zakona o strateškim investicijskim projektima;
- propisivanje transparentnih procedura i kriterija za financiranje medija iz lokalnih proračuna, uz demokratizirana povjerenstva koja odlučuju o financiranju;
- institucionalno osiguravanje sustava snažne podrške i zaštite “zviždačima” koji progovaraju o zloupotrebi položaja i ovlasti;

²⁴⁵ Autori su zahvalni prof. Ericu Gordyju na ovoj sugestiji

- olakšavanje uvjeta za pokretanje lokalnih referenduma i opoziva lokalnih čelnika od strane građana;
- snažnije sankcioniranje zloupotrebe povlaštenih političkih informacija (primjerice saznanja o planiranim izmjenama prostornih planova ili planiranim zakonodavnim rješenjima) koji rezultiraju ostvarenjem dobiti nositelja političkih funkcija i s njima povezanih osoba, u skladu s onima za zloupotrebu korištenja povlaštenih informacija na burzama kapitala;
- analizu i detektiranje drugih zakonskih rješenja koja olakšavaju zarobljavanje, a koja nisu prepoznata ovim istraživanjem.

Osim kroz promjenu postojećeg normativnog okvira, potrebno je i šire društveno djelovanje koje, po našem sudu, mora uključivati bar sljedeće elemente:

- nastaviti, proširiti i produbiti djelovanje na razvoju demokratske političke kulture građana, u čemu ključnu ulogu mora preuzeti obrazovni sustav, uz potporu organiziranog civilnog društva te, iako malobrojnih, ipak izuzetno važnih nezavisnih (neprofitnih) medija;
- usustaviti razmjenu informacija i gdje je moguće provoditi zajedničke aktivnosti zagovarača i istraživačkih novinara, u cilju prepoznavanja negativnih praksi zarobljavanja i mobilizacije što većeg broja građana protiv takvih praksi;
- osnažiti i povećati autonomiju djelovanja lokalnih inicijativa za pružanje otpora praksama zarobljavanja - tehnička pomoć i logistička potpora organiziranog civilnog društva s kapacitetima za društvenu promjenu lokalnim inicijativama te rad na razvoju filantropije među građanima i malim/srednjim poduzetnicima - "gubitnicima" praksi zarobljavanja.

PRILOG 1 - OPISI INTERVJUIRANIH SUGOVORNIKA

Istarska Županija

1.	aktivni građanin 1 - bivši novinar i kulturni djelatnik, redovito prati i komentira istarska politička pitanja
2.	aktivni građanin 2 - prati pitanja kvalitete upravljanja na nacionalnoj razini te u Istri
3.	novinar-aktivist - dugogodišnji novinar i aktivist u civilnom društvu - prati pitanja upravljanja u Istri
4.	novinar 1 - dugogodišnji istarski novinar - prati pitanja kvalitete upravljanja u Istri
5.	novinar 2 - novinar-urednik jednog lokalnog portala u Istri - između ostalog prati pitanja kvalitete upravljanja u Istri
6.	političar 1 - jedan od danas vodećih ljudi IDS-a, na izvršnoj funkciji
7.	političar 2 - predstavnik koalicijskog partnera IDS-a u jednom lokalnom vijeću, u mandatu 2013-2017.
8.	političar 3 - jedan od danas vodećih ljudi IDS-a, na izvršnoj funkciji
9.	političar 4 - oporbeni vijećnik u jednom lokalnom vijeću, u mandatu 2013-2017.
10.	političar 5 - oporbeni vijećnik u Skupštini Istarske županije
11.	političar 6 - jedan od danas vodećih ljudi IDS-a, na jednoj od rukovodećih pozicija u jednom istarskom gradu
12.	predstavnik akademske zajednice 1 - radi na pulskom Sveučilištu - predstavnik akademske zajednice 2 - radi na pulskom Sveučilištu
13.	predstavnik civilnog društva 1 - prati lokalne politike i kvalitetu upravljanja na području Istre
14.	predstavnik civilnog društva 2 - bavi se pitanjima sudioničke demokracije u urbanizaciji

Grad Zagreb

15.	istraživač - niz godina proučava politike upravljanja javnim prostorima i javnim dobrima u Hrvatskoj
16.	lokalni službenik 1 - radi na poziciji srednjeg menadžmenta u jednom od gradskih ureda
17.	lokalni službenik 2 - kroz višegodišnje razdoblje radio na rukovodećim pozicijama u različitim gradskim uredima u Gradu Zagrebu
18.	lokalni službenik 3 - s iskustvom rada u Zagrebačkom Holdingu te u jednom uredu Grada Zagreba
19.	novinar 1 - dugogodišnji novinar i kolumnist jednog dnevnog lista; redovito prati pitanja vezana uz Grad Zagreb
20.	novinar 2 - dugogodišnji istraživački novinar, pisao za više dnevnih i tjednih izdanja u Hrvatskoj, prati kvalitetu upravljanja u Gradu Zagrebu
21.	političar 1 - gradski zastupnik na lokalnim izborima za Grad Zagreb 2009. i 2013. godine
22.	političar 2 - gradski zastupnik na lokalnim izborima za Grad Zagreb 2013. godine
23.	političar 3 - gradski zastupnik na lokalnim izborima za Grad Zagreb 2013. godine
24.	predstavnik civilnog društva, aktivan niz godina na području kvalitete javnog upravljanja u lokalnim sredinama u Hrvatskoj
25.	Milan Bandić - gradonačelnik Grada Zagreba

Grad Dubrovnik

26.	novinar 1 - dugogodišnji novinar i urednik, bavi se temama ekonomije i upravljanja u Dubrovniku
27.	novinar 2 - dugogodišnji novinar i urednik u lokalnim elektroničkim medijima, bavi se temama iz kulture i lokalne politike
28.	novinar 3 - radi na internetskom portalu, bavi se temama iz lokalne i nacionalne politike

29.	javni službenik - direktor javnog poduzeća
30.	političar 1 - gradski vijećnik u mandatu 2013.-2015.
31.	političar 2 - bivši gradonačelnik
32.	političar 3 - bivši zamjenik gradonačelnika
33.	predstavnik akademske zajednice 1 - predavač na Sveučilištu u Dubrovniku
34.	predstavnik akademske zajednice 2 - glavni tajnik akademske institucije u Dubrovniku
35.	predstavnik civilnog društva 1 - područje kulture i umjetnosti
36.	predstavnik civilnog društva 2 - područje socijalne djelatnosti
37.	predstavnik civilnog društva 3 - područje zaštite okoliša i prirode
38.	predstavnik civilnog društva 4 - područje kulture i umjetnosti
39.	predstavnik civilnog društva 5 - aktivist inicijative Srd je naš!
40.	poduzetnik 1 - predstavnik stručno-poslovne organizacije
41.	poduzetnik 2 - dugogodišnji menadžer u turizmu i konzultant
42.	poduzetnik 3 - predstavnik stručno-poslovne organizacije
43.	Andro Vlahušić, gradonačelnik Grada Dubrovnika

Grad Slavonski Brod

44.	političar 1 - predstavnik koalicijskog partnera na lokalnoj razini, član Gradskog vijeća
45.	političar 2 - predstavnik opozicijske stranke, veteran lokalne politike
46.	političar 3 - predstavnik opozicijske stranke
47.	političar 4 - opozicijski političar, bez mandata u vijeću
48.	poduzetnik - lokalni poduzetnik
49.	novinar 1 - lokalni novinar i urednik, prati politička zbivanja na lokalnoj razini
50.	novinar 2 - urednik lokalnog neprofitnog portala
51.	novinar 3 - lokalni novinar, prati politička zbivanja na lokalnoj razini
52.	lokalni službenik 1 - dugogodišnji gradski službenik
53.	lokalni službenik 2 - bivši gradski službenik
54.	Mirko Duspara - gradonačelnik Grada Slavonskog Broda, zajedno s Ankicom Majetić, pročelnicom gradskog Upravnog odjela za gospodarstvo

BIBLIOGRAFIJA

- Baiocchi, Gianpaolo and Brian Connor** (2008) 'The *Ethnos* in the *Polis*: political ethnography as a mode of enquiry', *Sociology Compass* 2(1): 139 -155
- Beach, Derek i Rasmus Brun Pedersen** (2011) 'What is process tracing actually tracing? The three variants of process tracing methods and their uses and limitations', *American Political Science Association Annual Meeting*
- Boudon, Raymond** (1977), *The unintended consequences of social action*, Palgrave Macmillan: London
- Brković, Čarna** (2016) 'Flexibility of *Veze/Štele*: negotiating social protection in a Bosnian town', u Stef Jansen *et al* (ur.) *Negotiating Social Relations in Bosnia and Herzegovina: peripheral entanglements* London: Routledge, u pripremi.
- Eyal, Gil** (2003) *The Origins of Post-Communist Elites: from Prague Spring to the Breakup of Czechoslovakia*, Minnesota: University Press
- Eyal, Gil, Ivan Szelenyi i Eleanor Townsley** (1998) *Making Capitalism without Capitalists: class formation and elite struggles in post-communist Central Europe*, London: Verso.
- Fazekas, Mihály i István Tóth** (2014) 'From Corruption to State Capture: a new analytical framework with empirical applications from Hungary', *Corruption Research Centre Budapest, Working Paper Series* CRC-WP/2014-01.
- Goodwin, Mark, Simon Duncan i Susan Halford** (1993) 'Regulation Theory, the Local State, and the Transition of Urban Politics', *Environment and Planning* 11 (1): 67-88.
- Grbeša, Marijana** (2010) 'Privatization of Politics in Croatia: Analysis of the 2003 and 2007 Parliamentary Elections', *Medijska istraživanja* 16 (2): 57-79
- Hopkin, Jonathan** (2006) 'Conceptualizing Political Clientelism: political exchange and democratic theory', Paper for APSA annual meeting, Philadelphia.
- Innes, Abby** (2013) *The political economy of state capture in central Europe*. JCMS: Journal of Common Market Studies, 52 (1): 88-104
- Jessop, Bob** (2002) 'Globalization and the Nation State', u Stanley Aronowitz i Peter Bratsis (ur.) *Paradigm Lost: state theory reconsidered*. Minneapolis: University Press.
- Jurcan, Emil** (2013) *Istraski pristanak: forme represije u multikulturalnom društvu*, dostupno na: <http://praksa.hr/istra/>
- Kleibrink, Alexander** (2015) *Political Elites and Decentralization Reforms in the Post-Socialist Balkans: Regional Patronage Networks in Serbia and Croatia*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Larner, Wendy i David Craig** (2005) 'After Neo-liberalism? Community activism and local partnerships in Aotearoa New Zealand', *Antipode* 37(3): 420-424.

Ledeneva, Alena (2006) *How Russia Really Works: the informal practices that shaped post-Soviet Politics and Business*. Ithaca: Cornell University Press.

Ledeneva, Alena (2013) *Can Russia Modernise? Sistema, power networks and informal governance*, Cambridge: University Press.

Lendvai, Noemi i Paul Stubbs (2009) 'Assemblages, Translation, and Intermediaries in South East Europe: rethinking transnationalism and social policy', *European Societies* 11(5): 673 – 695.

Lendvai, Noemi i Paul Stubbs (2015) 'Europeanisation, Welfare and Variegated Austerity Capitalisms: Hungary and Croatia', *Social Policy and Administration* 49 (4): 445–465

Mihaylova, Dimitrina (2004) *Social Capital in Central and Eastern Europe: a critical assessment and literature review*, Budapest: CEU Press.

Miošić, Nives i Dražen Hoffmann (2015) *Područja djelovanja i kapaciteti civilnog društva u Istri*, <http://civilnaplatformaistre.org/index.php/hr/osdown-loads?download=2:podrucja-djelovanja-i-kapaciteti-civilnog-drustva-u-istri>

Newman, Janet (2012) *Working the Spaces of Power: activism, neoliberalism and gendered labour*. London: Bloomsbury Academic.

Pešić, Vesna (2007), 'State Capture and widespread Corruption in Serbia', CEPS Working Document No.262/March 2007.

Podolnjak Robert i Đorđe Gardašević, (2013.), 'Neposredno izabrani gradonačelnik i problem kohabitacije - Slučaj hrvatskog glavnog grada Zagreba', u *Revus - Revija za ustavno teoriju in filozofiju prava* 20/2013

Poulantzas, Nikos (1978) *State, Power, Socialism*. London: Verso.

Sik, Endre (1995) 'Network Capital in Capitalist, Communist and Post-Communist Societies', *Kellogg Institute Working Paper #212*

Smith, Dorothy E. (2005) *Institutional Ethnography: a sociology for people*, Lanham: AltaMara Press.

Solioz, Christophe (2005) *Turning Points in Post-War Bosnia: ownership process and European integration*, Baden-Baden: Nomos

Stubbs, Paul i Siniša Zrinščak (2015) 'Citizenship and Social Welfare in Croatia: clientelism and the limits of 'Europeanisation'', *European Politics and Society* 16(3): 395 – 410.

Šantić, Neven (2013). *Ljepotica i zvijer - mali kompendij hrvatskog regionalizma*. Zagreb: Jesenski i Turk

Trautman, Neal (2000) 'The Corruption Continuum: how law enforcement organizations become corrupt', *Public Management* 82(6): 16.

Trotter, Robert, Jean Schensul i Kristin Kostick (2015) 'Theories and Methods in Applied Anthropol-

gy', in Russell Bernard and Clarence Gravlee (eds.) *Handbook of Methods in Cultural Anthropology Second Edition*. London: Rowman & Littlefield.

Wedel, Janine i David Kideckel (1994) 'Studying Up. Amending the first principles of anthropological ethics', in *Anthropology Newsletter* 35(7): 37

Wedel, Janine (2001) *Collision and Collusion: The Strange Case of Western Aid to Eastern Europe*. New York: St. Martin's Press, 2001

Wedel, Janine (2009) *Shadow Elite: how the world's new power brokers undermine democracy, Government and the free market*. New York: Basic Books.

Wedel, Janine R., Nazia Hussain i Dana Archer Dolan (2017 – u pripremi). *Political Rigging - A Primer on Political Capture and Influence in the Twenty-First Century*. Oxfam: America

Williams, Paul (2002) 'The Competent Boundary Spanners', *Public Administration* 80(1): 103 – 124.

Zakoni

Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi - NN 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15

Zakon o izboru zastupnika u Hrvatski sabor - NN 116/99, 109/00, 53/03, 69/03, 167/03, 44/06, 19/07, 20/09, 145/10, 24/11, 93/11, 120/11, 19/15, 104/15

Zakon o strateškim investicijskim projektima Republike Hrvatske - NN 133/13, 152/14, 22/16

Zakon o procjeni vrijednosti nekretnina – NN 78/15

Zakon o lokalnim izborima - NN 144/12, 121/16

Zakon o trgovačkim društvima - NN 111/93, 34/99, 121/99, 52/00, 118/03, 107/07, 146/08, 137/09, 125/11, 152/11, 111/12, 68/13, 110/15

RECENZIJIA ISTRAŽIVAČKOG IZVJEŠTAJA O KVALITETI LOKALNOG JAVNOG UPRAVLJANJA U HRVATSKOJ

dr. sc. Tea Škokić
Institut za etnologiju i folkloristiku, Zagreb

O RECENZIRANOM DJELU:

Istraživački je tim GONG-a u - suradnji s istraživačima Bertom Šalajom s Fakulteta političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, Paulom Stubbsom s Ekonomskog instituta u Zagrebu te Sinišom Zrinščakom s Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu - proveo istraživanje o načinima i kvaliteti upravljanja u gradovima Zagrebu, Slavonskom Brodu i Dubrovniku te u Istarskoj županiji. Odabir bi tih jedinica analize trebao poslužiti kao primjer tumačenju koncepta lokalne države - premreženog političkim, ekonomskim i društvenim odnosima. Upravo je istraživanje navedenih odnosa ključno za razumijevanje političkog fenomena zarobljavanja (state capture) te detektiranje formalnih i neformalnih praksi koje su upregnute u njegovo perpetuiranje.

Studije slučaja koje se razlažu u ovom istraživanju ukazuju na najmanje dva aspekta upravljanja na lokalnoj razini u suvremenoj Hrvatskoj. Prvi se odnosi na kontinuirano uspostavljanje i održavanje političke moći - koja počiva na horizontalno i vertikalno široko izgrađenoj mreži interesnih odnosa. Drugi ukazuje na "sivu zonu" u kojoj djeluju glavni politički akteri - upravljači gradskim ili županijskim resursima, a koja je više u registru nelegitimnog i neformalnog nego nelegalnog i formalnog. Naime lavirajući između formalnih i neformalnih normi, pravila i praksi, pojedinci i grupe na vlasti ili povezane s njom osiguravaju svoju političku dugovječnost, ostvaruju privatnu korist i zadovoljavaju vlastite, partikularne interese te zarobljavaju javni interes i resurse. Stoga je posebna vrijednost ovog istraživanja usmjerenost na zarobljavanje kao specifičnu vrstu sistemske "greške" lokalne države koja nerijetko prolazi ispod medijskog, pravosudnog, aktivističkog i biračkog radara.

Usredotočenost na lokalnu razinu, uz vrsno pripremljenu metodološku triangulaciju, omogućuje ovom istraživanju pružiti uvid u dosad neistražene formalne i neformalne mehanizme zarobljavanja. Njihovi opisi prikupljeni prvenstveno intervjuima i razgovorima u fokus-grupama nude odgovore kako se osigurava potpora birača i dugogodišnja opstojnost na političkoj sceni te zašto je sinergijski odnos administrativnog i političkog zarobljavanja duboko ukotvljen u kulturnu matricu i društveno prihvatljivo ponašanje.

(izvadak iz recenzije)

Eric Gordy, PhD.
School of Slavonic and East European Studies
University College London

Ključni je metodološki doprinos ove studije dubina, naspram većini postojeće literature koja se bavi širinom. Nadopunjujući kvantitativna istraživanja koja zarobljavanje države promatraju najčešće na razini centralnih država, ova studija daje bogat uvid u procese (ne)upravljanja javnim politikama na lokalnim razinama. Radi se o smislenoj primjeni načela da se istraživanja ne trebaju baviti isključivo širokim procesima, nego i i detaljima koji ih oblikuju.

Studija pruža uvid u načine djelovanja partikularnih interesa teorijski inovativno, omogućujući fokus na dosad neistražene razine vlasti - upravo onima na kojim velik dio odluka i aktivnosti (poput prostornog planiranja) izravno utječe na živote ljudi.

Nadalje studija značajno obogaćuje razumijevanje kapitala mreže dozvoljavajući da ga se promatra u kontekstu višestrukih mreža koje se ponekad preklapaju, a ponekad međusobno natječu. Na primjeru lokalne vlasti u Hrvatskoj, studija daje okvir i strategije analize koje se mogu prenijeti kako na zemlje u regiji tako i međunarodno.

(izvadak iz recenzije)