

Metodologija – mjerenje zarobljenosti države

Metodološki okvir

Metodološki okvir temelji se na sveobuhvatnoj definiciji fenomena zarobljene države koju predlaže Elizabeth Dávid-Barrett: Zarobljavanje države je oblik sistemske korupcije u kojem uske interesne grupe preuzimaju kontrolu nad institucijama i procesima putem kojih se kreiraju i provode javne politike, zanemarujući javni interes, kako bi ih oblikovale i provodile u skladu sa vlastitim partikularnim interesima.¹

Konceptualizacija metodološkog okvira referira se na Izvještaj Međunarodne antikorupcijske akademije o mjerenju zarobljavanja države koji daje pregled različitih pristupa mjerenju fenomena zarobljavanja države i analizira njihove prednosti i ograničenja.² Takođe, metodološki okvir uzima u obzir i uvide pružene od strane Daniel Kaufmann kroz globalni kompozitni indeks zarobljavanja države.³

Ova metodologija kombinuje kvantitativne pokazatelje (npr. statističke pokazatelje, usvojene zakone, istrage, presude, indekse, budžetske podatke) i kvalitativne uvide (ekspertski panel) kako bi se dokumentovalo i objasnilo na koji način politički klijentelizam omogućava sistemsko zarobljavanje države. Fokus je na identifikaciji favorizovanja opšteg odnosno partikularnog interesa u cjelokupnom funkcionisanju sistema, kroz mapiranje klijentelističkih obrazaca putem kojih se osigurava reprodukcija moći, lojalnost klijentelističke mreže nagrađuje pristupom resursima (*quid pro quo*), dok istovremeno ponovo klijentelistički uslovljena disfunkcionalnost mehanizama odgovornosti osigurava nekažnjivost.

Polazna hipoteza je da se zarobljavanje države dominantno odvija kroz mehanizme političkog klijentelizma, koji omogućava političkim akterima da instrumentalizuju povjerenu moć i javne resurse za reprodukciju moći i stvaranje lojalnih klijentelističkih mreža.

Metodološke odrednice za Mjerenje Zarobljavanja Države

¹ Dávid-Barrett, Elizabeth. 2023. "State Capture and Development: A Conceptual Framework." *Journal of International Relations and Development*, March. <https://doi.org/10.1057/s41268-023-00290-6>.

² Dávid-Barrett, Elizabeth, D. Kaufmann, & J.C. Ceballos (2023) "Measuring State Capture", in *Insights Briefs Series No. 8*, IACA, Laxenburg. <https://www.iaca.int/measuring-corruption/measuring-state-capture/>

³ In Prof. Susan Rose-Ackerman (ed.) (2024): "Public Sector Performance, Corruption and State Capture in a Globalized World" (Routledge), Daniel Kaufmann: *State Capture Matters: Considerations and empirics toward a worldwide measure*

Metodološki okvir za mjerenje zarobljavanja države polazi od ključnog elementa definicije zarobljene države koja podrazumijeva **prioritiziranje partikularnog interesa nad opštim (univerzalnim)**. Mjerenje se vrši kroz procjenu prisustva klijentelističkih odnosa, bazirajući se na razumijevanju da je klijentelizam ključni mehanizam zarobljavanja države/institucija, Metodologija je strukturirana u četiri ključne dimenzije, koje se sastoje od odgovarajućih indikatora, kako slijedi:

Tabela: Mjerenje zarobljavanja države po dimenzijama

Dimenzija Zarobljavanja Države	Ključni Indikator/Kriterijum	Mjerilo (stanje koje se direktno suprotstavlja zarobljavanju)
1. Demokratski proces		<i>Demokratski proces je slobodan uz osiguranu ravnopravnost aktera.</i>
	1.1. Političke partije (interna demokratija, klijentelizam i programska utemeljenost)	Političke partije funkcionišu kao demokratski ustrojene, na bazi jasne programske profilacije koja je ujedno i ključni faktor mobilizacije birača. Unutarstranački pluralizam i stvarna konkurencija ideja su osigurani, a uticaj članstva na ključne odluke je stvaran, a ne formalan.
	1.2. Regularnost izbora	Izborni proces karakteriše potpuni integritet i pravičnost. Finansiranje kampanja je transparentno, svi akteri imaju fer pristup medijima, a rad biračkih odbora i izbornih komisija je transparentan i otporan na pritiske. Glasanje i registracija birača su lišeni manipulacija.
	1.3. Pluralizam medija	Vlasništvo nad medijima je transparentno, a mediji djeluju u službi javnog interesa, osiguravajući objektivno informisanje građana. Ne postoji favorizovanje određenih političkih aktera, propagandni mediji su marginalizovani, a sloboda govora je u potpunosti zaštićena.
	1.4. Civilno društvo	Organizacije civilnog društva su slobodne, aktivne i imaju značajan uticaj u nadzoru vlasti, bez ograničenja u djelovanju. Postoje efikasni mehanizmi zaštite građanskih aktivista i NVO-a koji se bave borbom protiv korupcije.
2. Proces donošenja odluka		<i>Proces donošenja odluka (zakona i politika) je transparentan, inkluzivan, zasnovan na dokazima i analizama, te vođen isključivo javnim interesom.</i>
	2.1. Zakonodavni proces	Zakoni se donose u transparentnom procesu koji uključuje stvarne konsultacije sa stručnom i širom javnošću. Ne postoje zakoni pisani za partikularne interese ("tailor-made"), a hitni postupci se koriste samo u izuzetnim i opravdanim slučajevima.

2.2. Proces donošenja odluka izvršne vlasti	Odluke izvršne vlasti su zasnovane na strateškim dokumentima i analizama, u skladu sa principima dobrog upravljanja. Proces je transparentan i otvoren za nadzor javnosti.
2.3. Budžetski proces	Budžeti na svim nivoima se planiraju i izvršavaju transparentno. Raspodjela budžetskih sredstava, uključujući tekuće transfere, vrši se na osnovu jasnih kriterija i strateških prioriteta, a ne političke lojalnosti.
3. Eko sistem odgovornosti	<i>Sistem odgovornosti je nezavisan, proaktivan i efikasan, osiguravajući da nijedna institucija ili pojedinac nisu iznad zakona.</i>
3.1. Interne kontrole/FUK/ interne revizije i eksterna revizija	Sistemi internih kontrola, interne i eksterne revizije su u potpunosti funkcionalni, nezavisni i sposobni da efikasno identifikuju i prijave nepravilnosti. Preporuke revizora se dosljedno provode, a nalazi o nepravilnostima se efikasno procesuiraju od strane tužilaštava i rezultiraju posljedicama za odgovorne.
3.2. Antikorupcijska tijela	Antikorupcijska tijela posjeduju nezavisnost, resurse i ovlasti za efikasno sprječavanje i suzbijanje korupcije, a njihove aktivnosti imaju mjerljive rezultate.
3.3. Agencije za provođenje zakona	Agencije za provođenje zakona djeluju nepristrano i efikasno, bez obzira na politički uticaj. Prijave za korupciju se istražuju bez odlaganja.
3.4. Pravosuđe	Pravosuđe je potpuno nezavisno. Imenovanja i napredovanje sudija i tužilaca vrše se isključivo na osnovu zasluga i transparentnih procedura, bez političke kontrole, što rezultira visokom stopom optužnica i osuđujućih presuda, uključujući i političku korupciju.
4. Distribucija resursa	<i>Javni resursi se dodjeljuju transparentno, konkurentno i efikasno, na osnovu principa meritokratije i jednakih šansi za sve.</i>
4.1. Javne nabavke	Sistem javnih nabavki osigurava maksimalnu transparentnost i konkurenciju. Ugovori se dodjeljuju na osnovu ekonomski najpovoljnije ponude, bez namještanja tendera, a direktni sporazumi i pregovarački postupci su svedeni na zakonski minimum.
4.2. Koncesije	Koncesije i javna dobra dodjeljuju se kroz transparentne i konkurentne postupke, na osnovu javnog interesa i stručne procjene, a ne kroz direktne dogovore koji favorizuju određene aktere.
4.3. Distribucija poslova u javnom sektoru	Zapošljavanje, postavljenja i imenovanja u javnoj upravi, javnim preduzećima i regulatornim tijelima zasnivaju se isključivo na zaslugama (meritokratiji). Procedure su transparentne, a partijska pripadnost i nepotizam su eliminisani kao kriteriji.

Okvir za mjerenje zarobljavanja države, sa fokusom na klijentelizam kao ključni mehanizam koji omogućava političkim akterima da podrede opšti interes partikularnim i iskoriste javne resurse za održavanje moći, obuhvata 4 dimenzije koje uključuju ključne indikatore koji oblikuju stanje unutar svake od dimenzija.

Kako bi se detektovao i analizirao uticaj svakog od indikatora na stanje u okviru pojedine dimenzije, te zatim ukupno stanje svake dimenzije, samo mjerenje se vrši kroz dvostepeni sistem procjene:

1. **Procjena Indikatora:** Svaki pojedinačni indikator unutar dimenzija ocjenjuje se skalom koja mjeri njegov doprinos ili suprotstavljanje procesu zarobljavanja na skali od 1 do 5.
2. **Procjena Dimenzija:** Ukupna ocjena za svaku od četiri dimenzije izvodi se na osnovu analize i agregiranja njenih indikatora, a izražava se na skali od 1 do 5, koja odražava dominaciju partikularnih ili opštih interesa.

Nivo 1: Skala za procjenu pojedinačnih Indikatora

Svaki indikator se procjenjuje prema njegovom uticaju na proces zarobljavanja države, koristeći sljedeću skalu:

1--Direktno doprinosi zarobljavanju: Aktivnosti ili stanja koja sistemski jačaju partikularne interese i aktivno podrivaju institucije (npr. zakoni pisani za određene interesne grupe).

2--Indirektno doprinosi zarobljavanju: Propusti, neefikasnost ili prakse koje, iako ne nužno ciljano, stvaraju okruženje pogodno za klijentelizam i korupciju (npr. neprovođenje preporuka revizije).

3--Neutralno: Indikator ne pokazuje jasan trend niti prema jačanju niti prema suzbijanju zarobljavanja.

4--Indirektno se suprotstavlja zarobljavanju: Postojanje mehanizama ili praksi koje ograničavaju klijentelizam, ali čija primjena nije dosljedna ili je njihov uticaj ograničen (npr. postojanje nezavisnih antikorupcijskih tijela ali sa malim ovlastima).

5--Direktno se suprotstavlja zarobljavanju: Snažni, nezavisni i efikasni mehanizmi koji aktivno promovišu transparentnost, odgovornost i vladavinu prava (npr. potpuno transparentne javne nabavke sa jakim konkurencijom).

Zbirno mjerenje – sinteza- zarobljavanja države:

Nakon što se izvrši procjena za svaki indikator unutar svake dimenzije koristeći skalu od 1 do 5, moguće je izvesti zbirni rezultat na sljedeći način:

1. Ocjena po Dimenziji: Računa se prosječna ocjenu za sve indikatore unutar jedne dimenzije. Na primjer, ako dimenzija "Zarobljavanje demokratskog Procesa" ima dva indikatora sa ocjenama 2 i 3, prosječna ocjena za tu dimenziju bi bila 2.5.
2. Ukupna ocjena zarobljavanja države: Računa se prosjek svih ocjena po dimenzijama. Ova prosječna ocjena će predstavljati zbirni nivo zarobljavanja države, gdje:
 - Blizu 1: Dominantno zarobljena država sa predominantnim partikularnim interesima.
 - Blizu 3: Država sa značajno suprotstavljenim interesima, gdje se partikularni i opšti interesi bore za prevlast, te je moguće da u različitim situacijama, pri različitim konstelacijama odnosa prevagu odnose bilo partikularni ili opšti interesi.
 - Blizu 5: Država sa dominantno opštim interesima i niskim nivoom zarobljavanja.

Napomena: Pri davanju zbirne ocjene ekspertski panel može uzeti u obzir specifičnu težinu pojedine dimenzije za ukupan rezultat odnosno sintezu te u konačnici se opredijeliti za ukupnu ocjenu koja odstupa od prosjeka ocjena svih dimenzija.