

Korupcija u državnoj upravi i mogućnosti unapređenja rada putem primene menadžmenta kvaliteta

Apstrakt: *U zemljama u tranziciji, poput Republike Srbije, procesi modernizacije državne uprave često su uslovljeni potrebom za uspostavljanjem višeg stepena odgovornosti, transparentnosti i efikasnosti u radu institucija i u tom kontekstu, fenomen korupcije postaje jedno od centralnih pitanja za sagledavanje i rešavanje. Korupcija u državnoj upravi predstavlja višedecenijski problem koji nije rešavan na adekvatan način, čini se više iz razloga manjka političke i društvene volje za tim, nego nepostojanja mehanizama za rešavanje ovog problema. Teorijsko zalaganje za suzbijanje korupcije nikada nije zaista prešlo u narednu fazu, kroz koju bi se implementirali mehanizmi za prepoznavanje i sankcionisanje korupcije na jednak način. Naime, za svrhe postizanja određenih političkih poena, različiti nosioci političke vlasti su tokom decenija pribegavali „javnom“ i navodno transparentnom osudjivanju za korupciju određenih, izabranih pojedinaca, iz sistema vlasti, odnosno državne uprave, umesto da su zaista sistemski i pravično pristupili rešavanju ovog problema. Čak i ovi izolovani slučajevi koji su trebali da posluže kao primer borbe protiv korupcije nisu vodjeni transparentno, već su ostali pod velom tajne, gledajući iz perspektive „običnih“ građana. Duboko ukorenjeni problem korupcije ne može biti rešen javnim „žigosanjem“ određenih pojedinaca, već sistemskim postavljanjem rada i kontrole državne uprave, uspostavljanjem transparentnosti, sledljivosti, jasnih ovlašćenja i odgovornosti.*

Ključne reči: *korupcija, vlast, državna uprava, javna uprava, javni sektor, menadžment kvaliteta, transparentnost, nadzor*

¹ Alfa BK Univerzitet, Beograd, Srbija.
E-mail: goran86dok@gmail.com
ORCID iD: <https://orcid.org/0009-0003-5446-4994>

UVODNI OSVRT NA FENOMEN KORUPCIJE

Pojava korupcije u javnim sistemima u direktnoj je sprezi sa načinom funkcionisanja državne uprave, njenim institucionalnim kapacitetima, kao i normativnim i kulturnim obrascima u društvu. U tom okviru, razumevanje osnovnih pojmova i formi korupcije, kao i uvida u prirodu javnog sektora, čini osnovu za razmatranje potencijalnih pristupa reformi i unapređenju administrativnog aparata. Pojam korupcije ne vezuje se isključivo za kršenje zakona, već za celokupni spektar neetičkih ponašanja unutar sistema vlasti koji remete ravnotežu između javnog interesa i privatnog profita. Korupcija se najčešće određuje kao zloupotreba javne funkcije radi sticanja lične koristi, pri čemu koristi mogu biti materijalne, političke ili simboličke prirode (3). Korupcija se treba sagledati i kao politički fenomen, u kojem odnos moći, autoriteta i nadzora igra ključnu ulogu. Ona je neretko rezultat deficita političke volje za institucionalnim reformama, kao i postojanja dubokih interesnih mreža koje kočje promene (Shashkova, 2018).

Pojava korupcije u javnoj upravi ne proizlazi samo iz individualnih moralnih slabosti, već iz šireg institucionalnog, kulturnog i ekonomskog okruženja koje omogućava i podstiče neetičke prakse (12). Iz perspektive društva u Srbiji i samih građana, moglo bi se reći da se određeni ključni faktori u vezi sa korupcijom mogu prilično lako i jasno prepoznati imajući u vidu da je korupcija decenijama duboko ukorenjena na ovom prostoru (9). Naime, nije potrebno visoko obrazovanje da bi neki građanin prepoznao netransparentnost procedura, neadekvatan sistem nadzora i kontrole, arbitrarnost u odlučivanju, odsustvo adekvatnog i pravičnog kaznjavanja u slučaju raznih vidova zloupotrebe javnih ovlašćenja.

POJAM DRŽAVNE UPRAVE I NJENA VIŠESLOJNOST

Državna uprava se ne može posmatrati kao homogena i strogo racionalna celina, već kao kompleksan institucionalni sistem čija je dinamika oblikovana širim političkim, ekonomskim i kulturnim okruženjem. Suština njenog funkcionisanja ogleda se u sprovođenju javnih politika, primeni zakona i upravljanju javnim resursima, ali i u neprestanoj naponosti između formalno definisanih normi i svakodnevne administrativne prakse. Takođe, postojanje diskrecionih ovlašćenja, u nedostatku jasnih normi i standarda, otvara prostor za selektivnu primenu prava i privilegovanje pojedinaca ili interesnih grupa. Takve okolnosti stvaraju klimu pogodnu za institucionalnu netransparentnost, pri čemu se odluke sve češće zasnivaju na ličnim interesima, a ne na zakonitosti ili efikasnosti.

Državna uprava takođe funkcioniše u naponskom polju između političke kontrole i administrativne autonomije. U sistemima sa nedovoljno stabilnim demokratskim institucijama, kao što je slučaj u tranzicionim društvima, javna uprava često postaje produžena ruka političkih elita, što dodatno narušava njenu profesionalnost i dugoročnu usmerenost na javni interes.

Uticao korupcije na rad državne uprave ogleda se pre svega u narušavanju osnovnih principa zakonitosti, nepristrasnosti i efikasnosti. Kada se donošenje odluka u javnoj administraciji zasniva na ličnim interesima, a ne na objektivnim kriterijumima, dolazi do gubitka funkcionalne racionalnosti uprave, pri čemu se institucije pretvaraju u mehanizme koji služe partikularnim ciljevima, a ne javnom dobru. Ovakva praksa stvara percepciju nepravde kod građana, ali i direktno narušava legitimitet uprave kao servisa koji bi trebalo da deluje u opštem interesu.

Umesto procedura koje obezbeđuju jednak tretman i profesionalnost, razvijaju se paralelni mehanizmi odlučivanja koji se oslanjaju na veze, klijentelizam i neformalni uticaj. Na taj način se obesmišljava formalna regulativa i otežava sprovođenje i najosnovnijih administrativnih funkcija (5).

Pored destruktivnog uticaja na efikasnost sistema, korupcija erodira i moralnu infrastrukturu javne uprave. Gubitak poverenja u institucije postaje izraženiji kada građani percipiraju da se pravila primenjuju selektivno ili da se odlukama može manipulirati kroz mito, pritisak ili političku lojalnost. U takvom ambijentu javni službenici postaju demotivisani, jer se rad po pravilima ne prepoznaje i ne nagrađuje, te posledično dolazi do stvaranja pasivne administracije koja više ne vidi svrhu u zakonitom i profesionalnom radu. Naime, kada se zaposleni regrutuju po političkoj ili ličnoj liniji, umesto na osnovu stručnosti i kompetencija, funkcionalnost uprave se dodatno narušava. Ovakvi obrasci vode eroziji poverenja građana, ali i demotivaciji onih službenika koji žele da rade u skladu sa pravilima i javnim interesom.

MEHANIZMI ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE

Pravni mehanizmi za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji tokom poslednje decenije prošli su kroz niz reformi koje su imale za cilj usklađivanje sa međunarodnim standardima i obavezama u procesu evropskih integracija. Ključni instrument predstavlja Zakon o sprečavanju korupcije, koji definiše nadležnosti Agencije za sprečavanje korupcije, pravila u vezi sa sukobom interesa, prijavljivanjem imovine i ograničenjima u vršenju javnih funkcija. Zakon je više puta dopunjavан, što ukazuje na potrebu njegovog prilagođavanja promenama u institucionalnom i političkom kontekstu (15).

Jedan od temeljnih problema u normativnom okviru u Srbiji jeste nesklad između usvojenih zakona i njihove primene. Iako je normativna osnova u mnogim segmentima formalno usklađena sa evropskim standardima, u praksi se i dalje beleže brojne slabosti, naročito u oblasti kontrole nad javnim funkcionerima, političkim finansiranjem i dostupnosti informacija. Uočava se i da određeni delovi zakonodavstva ostavljaju prostor za arbitrarnu primenu, što smanjuje pravnu sigurnost i omogućava selektivno sprovođenje mera.

U okviru procesa evropskih integracija, borba protiv korupcije identifikovana je kao jedno od ključnih poglavlja, pri čemu Evropska unija dosledno insistira na jačanju institucionalne nezavisnosti i kapaciteta pravosuđa, ali i na postizanju merljivih rezultata u

sankcionisanju korupcije. Iako su usvojeni brojni strateški dokumenti, poput nacionalnih planova za borbu protiv korupcije, stvarni napredak ostaje spor i neujednačen (7). Posebno je problematično odsustvo dugoročne političke volje da se stvori stabilan institucionalni okvir koji će delovati nezavisno od trenutnih političkih interesa.

Pravni okvir u Srbiji delimično obuhvata i mehanizme usmerene ka unapređenju poslovnog okruženja, gde su mere protiv korupcije integrisane kroz inicijative za digitalizaciju i smanjenje administrativnih barijera. Ovakav pristup prepoznaje se kao sredstvo za jačanje poverenja investitora i podizanje institucionalne efikasnosti, ali se uočava da implementacija ovih mera često ostaje parcijalna i ograničena na pojedine sektore (13). Bez celovitog i konzistentnog sprovođenja, efekti ovakvih inicijativa ostaju nedovoljni da bi značajnije uticali na percepciju korupcije i funkcionisanje javne uprave.

Iako zakonodavni okvir pruža osnovu za izgradnju sistema prevencije i kontrole, njegovo dejstvo u velikoj meri zavisi od institucionalne nezavisnosti organa zaduženih za sprovođenje, transparentnosti upravnih procedura i kapaciteta za otkrivanje i sankcionisanje nepravilnosti. U tom smislu, pravo i pravna praksa u Srbiji još uvek ne uspevaju da u potpunosti prekinu obrasce sistemske tolerancije prema koruptivnim ponašanjima.

Dakle, efikasna borba protiv korupcije u državnoj upravi zavisi od jasno definisanih institucionalnih mehanizama, njihove međusobne koordinacije i stvarne nezavisnosti u radu. Iako normativni okvir može biti formalno razvijen, bez konkretnih institucija koje su u stanju da primene zakon, nadgledaju ponašanje javnih funkcionera i reaguju na sumnje u zloupotrebu ovlašćenja, borba protiv korupcije ostaje deklarativna. Postojanje institucija sa preventivnim, kontrolnim i istražnim ovlašćenjima ključno je za uspostavljanje poverenja građana u sistem, ali i za izgradnju odgovornosti unutar same uprave.

Agencija za sprečavanje korupcije

Agencija za sprečavanje korupcije predstavlja centralnu preventivnu instituciju u sistemu borbe protiv korupcije u Republici Srbiji. Njena uloga definisana je Zakonom o sprečavanju korupcije, kojim su precizirani nadležnosti, mehanizmi kontrole i obaveze javnih funkcionera. Agencija ne raspolaže istražnim ovlašćenjima, ali ima zadatak da kroz nadzor, kontrolu imovine, sukoba interesa i postupanja u javnim funkcijama deluje u pravcu prevencije koruptivnog ponašanja. Prema važećem zakonu, Agencija prati podnošenje izveštaja o imovini i prihodima funkcionera, vodi evidenciju o poklonima i uvid u podatke o zapošljavanju bivših funkcionera, a ima i savetodavnu ulogu u pogledu etike i integriteta u javnoj službi. Njena važnost ogleda se u činjenici da predstavlja institucionalni filter koji bi trebalo da omogućiti rano prepoznavanje potencijalnih zloupotreba i reagovanje pre nego što dođe do povrede zakona. Međutim, kapacitet Agencije da ispuni ovu funkciju u velikoj meri zavisi od stepena političke nezavisnosti, tehničkih resursa i dosledne podrške drugih organa javne vlasti.

Prepoznato je da Agencija često izdaje mišljenja i preporuke koje se ne primenjuju u praksi, dok postupci protiv funkcionera retko rezultiraju konkretnim posledicama, posebno kada je reč o visoko pozicioniranim pojedincima (7). Ova praznina između formalne

nadležnosti i stvarne moći dovodi do percepcije da se antikorupcijska borba svodi na administrativnu formalnost, što direktno utiče na legitimitet same institucije. Uloga Agencije ne može se posmatrati izolovano, jer njeno delovanje zavisi i od podrške pravosudnih organa, medija i organizacija civilnog društva (4). U slučajevima kada postoji koordinacija sa tužilaštvom i revizorskim telima, mehanizmi kontrole postaju funkcionalniji.

Efikasna borba protiv korupcije ne može se osloniti isključivo na preventivne institucije, već zahteva čvrstu operativnu saradnju sa organima krivičnog gonjenja. Policija i tužilaštvo predstavljaju ključne aktere u fazi kada koruptivna radnja prelazi iz sfere administrativne nepravilnosti u krivičnu odgovornost. U tom okviru, saradnja sa Agencijom za sprečavanje korupcije postaje posebno značajna jer omogućava povezivanje ranih indikatora nepravilnosti sa kasnijim postupcima istrage i procesuiranja. Ipak, brojni izazovi i dalje otežavaju da ta saradnja bude dosledna, delotvorna i sistemski utemeljena. Bez uspostavljenog institucionalnog povratnog toka i konkretnih sankcija za nepoštovanje zakonskih obaveza, mehanizmi ostaju fragmentisani i nedovoljno delotvorni.

U postojećem institucionalnom okviru, praksa pokazuje da se komunikacija između Agencije, policije i tužilaštva često odvija ad hoc, bez jasno utvrđenih procedura i vremenskih rokova. Zbog toga dolazi do kašnjenja u razmeni podataka, neujednačenosti u tumačenju zakonskih obaveza i izostanka zajedničke analize slučajeva. Ovakva situacija omogućava prostor za zloupotrebe i povećava rizik od selektivnog pristupa u procesuiranju korupcije. U pojedinim slučajevima, predmet može ostati bez epiloga upravo zbog nedostatka koordinacije ili nepostojanja dovoljne inicijative jednog od aktera sistema.

Pitanje efikasne saradnje dodatno komplikuje institucionalna ranjivost policijskih i tužilačkih struktura. Kada su ti organi izloženi političkom pritisku ili nemaju odgovarajuće kapacitete za rad na složenim slučajevima, mogućnosti za razotkrivanje i sankcionisanje korupcije u državnoj upravi postaju ograničene. Problem je naročito izražen kada su u pitanju visoki funkcioneri, jer tada zahtevi za političkom neutralnošću i profesionalnim standardima postaju još važniji, a njihovo nepoštovanje još vidljivije. Analize ukazuju da se u takvim okolnostima procesi razvlače, optužnice izostaju ili su formulisane tako da ne obuhvataju suštinu slučaja.

Poseban izazov predstavlja i pitanje dokazivanja korupcije, koje zahteva efikasnu razmenu informacija, digitalnu dokumentaciju i forenzičku obradu podataka. Bez adekvatne koordinacije i jasne podeljene odgovornosti svih relevantnih struktura, čak i najjasniji nalazi Agencije mogu ostati bez ikakvih posledica. Stoga, neophodna je integracija rada svih relevantnih struktura u širi sistemski okvir, jer se samo na taj način mogu razviti mehanizmi koji će ne samo detektovati, već i dosledno sankcionisati korupciju unutar državne uprave.

Mehanizmi kontrole i njihov domašaj

Postojanje mehanizama kontrole ne garantuje automatski i odgovornost. Ključna slabost u institucionalnom lancu ogleda se u nepostojanju posledica kada se utvrdi propust. Odgovornost javnih funkcionera često je ograničena na deklarativne izjave, dok se

sankcionisanje ne sprovodi dosledno. Takva praksa šalje poruku da nepravilnosti u radu ostaju nekažnjene, što dodatno slabi poverenje građana u institucije.

Mehanizmi kontrole ne mogu biti efikasni bez jasnog koncepta integriteta unutar same uprave. Kada službenici ne percipiraju sistem odgovornosti kao legitimno sredstvo zaštite javnog interesa, već kao formalnu prepreku koju treba zaobići, dolazi do urušavanja institucionalne kulture. Pored formalnih procedura, značajnu ulogu ima i koncept kolektivne odgovornosti i međusobne kontrole među zaposlenima. U institucionalnim okruženjima gde postoji kultura kolektivnog ćutanja ili tolerancije na devijacije, pojedinačni mehanizmi, poput prijavljivanja nepravilnosti, ostaju nedovoljni.

U srpskoj upravnoj praksi, još uvek dominira kontrola zasnovana na post festum proverama i reaktivnom pristupu, dok su mehanizmi za kontinuirani monitoring i preventivnu evaluaciju slabije razvijeni. Takav model otežava identifikaciju uzroka, a ne samo simptoma korupcije. Da bi se sistem odgovornosti učinio efikasnim, neophodno je da bude praćen merljivim indikatorima učinka, doslednom primenom sankcija i uvođenjem transparentnih procedura koje omogućavaju građanima, civilnom sektoru i nezavisnim telima da prate i ocenjuju rad javne uprave (2). Dakle, bez povratne sprege između utvrđene nepravilnosti i konkretne posledice, mehanizmi kontrole ostaju simbolični.

Stvaranje institucionalne odgovornosti u državnoj upravi zahteva višeslojan pristup u kojem se formalne procedure nadopunjuju izgradnjom integriteta, podizanjem svesti i razvojem profesionalne etike. Tek tada je moguće govoriti o upravi koja je istinski otporna na korupciju.

Uprkos postojanju formalnih institucija i normativnih mehanizama kontrole, korupcija u državnoj upravi često opstaje upravo zahvaljujući strukturnim slabostima unutar samih institucija. Te slabosti nisu uvek posledica loše namere, već su najčešće rezultat dugotrajne neefikasnosti, neusklađenosti normi i stvarne prakse, nedostatka kadrovskih kapaciteta, ali i nepostojanja jasno propisanih tokova odlučivanja i funkcionalne odgovornosti u lancu odlučivanja. U takvom okruženju, formalna pravila ostaju neprimenjena, dok neformalni obrasci ponašanja postaju dominantan oblik institucionalne prakse.

Odsustvo političke volje dodatno otežava primenu antikorupcijskih mehanizama. Mere koje ugrožavaju interese vladajućih elita često se ignorišu, odlažu ili primenjuju samo na nižim nivoima uprave. U takvom ambijentu, institucije koje bi trebalo da sprovode nadzor često se nalaze pod direktnim ili indirektnim pritiskom da odustanu od postupaka protiv visoko pozicioniranih pojedinaca (11).

Značajnu prepreku predstavlja i otpor unutar samih institucija. Kada su zaposleni svesni da bi potpuna primena antikorupcijskih mera mogla ugroziti ustaljene tokove neformalnih privilegija, javljaju se pasivni oblici otpora koji se ogleda u odugovlačenju, administrativnom formalizmu ili otvorenom ignorisanju obaveza. Ovakvo ponašanje dodatno slabi autoritet tela zaduženih za nadzor i obesmišljava reforme koje nemaju stvarnu podršku iznutra.

Menadžment kvaliteta i upravljanje procesima – osvrt na osnovne principe funkcionisanja

Upravljanje procesima predstavlja jedan od temeljnih principa sistema menadžmenta kvaliteta, koji se fokusira na optimizaciju poslovnih aktivnosti kroz identifikaciju, nadzor i poboljšanje ključnih procesa. Ovaj pristup omogućava organizacijama da bolje razumeju i kontrolišu svoje operacije, čime se smanjuje mogućnost grešaka i povećava efikasnost (10).

Kontrolne tačke i mehanizmi praćenja predstavljaju ključne elemente sistema menadžmenta kvaliteta, jer omogućavaju organizacijama da prate, evaluiraju i prilagođavaju svoje procese u cilju postizanja i održavanja visokih standarda kvaliteta. Kroz adekvatno postavljene kontrolne tačke, organizacije mogu identifikovati kritične momente u operativnim tokovima i obezbediti doslednu primenu procedura i standarda. Kontrola i praćenje procesa omogućavaju ne samo otkrivanje nepravilnosti i nedostataka u realnom vremenu, već i proaktivno delovanje u cilju njihovog otklanjanja (1).

Upravljanje kvalitetom u javnom sektoru postaje sve relevantnije u kontekstu savremenih zahteva za transparentnošću, efikasnošću i odgovornošću u radu državnih institucija. Za razliku od tradicionalnog administrativnog pristupa, koji je u velikoj meri statičan i normativno utemeljen, savremeni koncepti menadžmenta kvaliteta uvode dinamične mehanizme unapređenja procesa, merenja učinka i jačanja poverenja javnosti. U javnoj upravi, primena sistema menadžmenta kvaliteta ne podrazumeva samo formalnu standardizaciju procedura, već pre svega promenu organizacione kulture i usmeravanje ka stvarnim rezultatima u korist građana.

Uvođenje principa menadžmenta kvaliteta u javni sektor zasniva se na ideji da institucije moraju da funkcionišu ne samo zakonito, već i efikasno, transparentno i u skladu sa očekivanjima korisnika javnih usluga. Ovaj pristup zahteva promenu paradigme javne administracije, prelazak sa birokratskog modela na model upravljanja koji uključuje strateško planiranje, merenje performansi, evaluaciju procesa i stalno unapređenje rada.

Dakle, sam koncept menadžmenta kvaliteta podrazumeva celovit pristup unapređenju organizacionih procesa, koji se ne temelji isključivo na formalnim procedurama, već na razvoju organizacione kulture, usmerenosti ka korisniku i stalnom unapređivanju. Kada se ovaj koncept primeni u javnoj upravi, posebno u oblasti regulative, kontrole i pružanja usluga građanima, on može da obezbedi jasniju strukturu odgovornosti, bolju dokumentaciju procesa i efikasniju kontrolu izvršenja. U kontekstu borbe protiv korupcije, takvi mehanizmi mogu doprineti smanjenju prostora za arbitrarnost i diskreciona ovlašćenja, kao i jačanju internih i eksternih kontrola.

Specifičnost javnog sektora zahteva da se principi kvaliteta primenjuju uz uvažavanje političkog okruženja, institucionalnih ograničenja i šireg društvenog konteksta. U praksi, najveći izazov nije samo uvođenje procedura, već stvaranje okruženja u kojem svi učesnici, od najviših funkcionera do izvršnih službenika, razumeju i prihvataju svrhu takvog sistema. Važnost edukacije zaposlenih, uspostavljanja jasnih komunikacionih

kanala i jačanja timske odgovornosti kao preduslova za institucionalizaciju menadžmenta kvaliteta u javnim službama.

I pored toga sto reforma administrativnog aparata – državne uprave u Republici Srbiji, teče prilično sporo, ne možemo reci da se primena sistema menadžmenta kvaliteta u javnom sektoru ne prepoznaje i ne koristi kao instrument za unapređenje institucionalne funkcionalnosti, odgovornosti i transparentnosti. Međutim, ovo je izuzetno dugotrajan proces i potrebno je dosta vremena da se prepoznaju značajniji pomaci.

Specifičnost javnog sektora zahteva da se principi kvaliteta primenjuju uz uvažavanje političkog okruženja, institucionalnih ograničenja i šireg društvenog konteksta. U praksi, najveći izazov nije samo uvođenje procedura, već stvaranje okruženja u kojem svi učesnici, od najviših funkcionera do izvršnih službenika, razumeju i prihvataju svrhu takvog sistema. Važnost edukacije zaposlenih, uspostavljanja jasnih komunikacionih kanala i jačanja timske odgovornosti kao preduslova za institucionalizaciju menadžmenta kvaliteta u javnim službama.

Umesto oslanjanja isključivo na sankcije i represivne mere, menadžment kvaliteta nudi sistemski okvir koji deluje preventivno, jačajući institucionalnu otpornost kroz standardizaciju procesa, jasno definisane procedure i merenje učinka. (6) Ovaj pristup ne isključuje kontrolu, već je integriše u svakodnevno funkcionisanje uprave kroz principe transparentnosti, sledljivosti i odgovornosti. Jedan od najsnažnijih instrumenata u borbi protiv korupcije unutar javne uprave jeste uspostavljanje visokog nivoa transparentnosti u radu i mogućnosti potpunog praćenja administrativnih procesa. Kada su tokovi odlučivanja i obrade predmeta vidljivi i dostupni u svakom trenutku, prostor za zloupotrebe se značajno sužava, jer je svaka odluka podložna naknadnoj proveru i analiziranju. Menadžment kvaliteta omogućava upravo takvu vrstu upravljanja, kroz uvođenje procedura koje jasno dokumentuju svaki korak u administrativnom lancu.

Transparentnost takođe podrazumeva i jasno komuniciranje kriterijuma i očekivanja prema javnosti. Kada su građanima dostupne informacije o načinu donošenja odluka, rokovima, uslovima i odgovornim licima, smanjuje se prostor za neformalne kontakte, posredovanje ili “podsećanje” službenika na određeni predmet.

Uvođenjem sistema koji omogućava potpunu vidljivost rada, institucije ne samo da povećavaju svoju efikasnost, već i postaju manje podložne neformalnim uticajima. Kroz standardizaciju i digitalno praćenje tokova, menadžment kvaliteta omogućava prelazak sa ličnih i zatvorenih procedura na objektivne, javne i proverljive tokove odlučivanja (14). Takva promena nije samo tehnička, već suštinska, jer podrazumeva novu etiku rada u kojoj je odgovornost merljiva, a integritet institucionalizovan.

Diskreciona ovlašćenja, kada nisu jasno ograničena i kontrolisana, predstavljaju jedno od glavnih žarišta korupcije u javnoj upravi. Široko tumačenje propisa, neprecizno definisani postupci i mogućnost odlučivanja „slučaj po slučaj“ omogućavaju pojedincima u sistemu da donose odluke koje nisu utemeljene na objektivnim kriterijumima, već na ličnim interesima, pritiscima ili dogovorima. Upravo zbog toga, standardizacija procedura, kao ključna komponenta sistema menadžmenta kvaliteta, ima potencijal da u

značajnoj meri ograniči prostor za arbitrarnost i zloupotrebu. Standardizacija ne podrazumeva samo postojanje pisanih pravila, već i njihovu jasnoću, primenljivost i doslednost u sprovođenju.

Smanjenjem subjektivnog odlučivanja i formalizacijom svake faze administrativnog postupka, službenici se ograničavaju u pogledu ličnog uticaja na krajnji ishod, a korisnici dobijaju uverenje da će biti tretirani pod jednakim uslovima.

Standardizacija takođe podrazumeva i preciznu raspodelu zadataka unutar organizacije, čime se izbegava koncentracija moći u rukama pojedinaca. Kada su u procesu odlučivanja uključene više osoba ili timovi, uz međusobnu proveru i definisane međukorake, smanjuje se mogućnost da se odluka donese bez uvida i odobrenja drugih učesnika (8). Pored tehničkih koristi, standardizacija podiže i ukupnu profesionalnost javne uprave. Kada se radi po pravilima koja su rezultat analize, evaluacije i dobre prakse, službenici razvijaju navike koje se temelje na racionalnom i sistematskom pristupu radu. Umesto da se svaka situacija rešava ad hoc, organizacija se oslanja na skup prethodno ispitanih rešenja, što jača institucionalnu pouzdanost i smanjuje emocionalni i proceduralni stres među zaposlenima.

Smanjenje diskrecionih ovlašćenja kroz sistem kvaliteta ne može u potpunosti eliminisati korupciju, ali značajno otežava njenu realizaciju. Kada više nije moguće doneti ključnu odluku bez dokumentovanih razloga, saglasnosti više aktera i poštovanja jasno definisanog toka postupka, pokušaji zloupotrebe postaju rizični, lako uočljivi i brzo sankcionisani. U tom smislu, menadžment kvaliteta ne funkcioniše samo kao administrativna podrška, već kao strateški mehanizam zaštite od institucionalnog razaranja izazvanog koruptivnim praksama.

Menadžment kvaliteta i upravljanje procesima – usavršavanje najefikasnijeg pristupa

Primena sistema menadžmenta kvaliteta u okviru državne uprave Srbije razvijala se postepeno, pod uticajem reformskih zahteva, međunarodnih preporuka i potrebe za većom efikasnošću i odgovornošću javnog sektora. Iako institucionalna praksa još uvek varira u pogledu stepena usvojenosti i funkcionalnosti ovih sistema, pojedine institucije su razvile prepoznatljive modele koji ilustruju mogućnosti i izazove uvođenja standarda kvaliteta u domaći administrativni kontekst.

Unapređenje državne uprave kroz primenu sistema menadžmenta kvaliteta zahteva promišljen pristup koji nadilazi formalnu implementaciju administrativnih procedura i usmerava se ka suštinskoj transformaciji institucionalne kulture, upravljačkih praksi i odnosa prema građanima. U kontekstu Srbije, ovo podrazumeva redefinisavanje postojećih standarda efikasnosti, odgovornosti i transparentnosti, ne samo u normativnom, već i u operativnom smislu. Ključni izazov nije u tome da se sistem kvaliteta formalno uspostavi, već da postane deo svakodnevnog funkcionisanja institucija i kriterijum prema kojem se meri učinak. Kao posebno važan aspekt identifikuje se potreba za uvođenjem stalne interne evaluacije u okviru svake upravne jedinice, pri čemu bi se ocenjivanje učinka sprovodilo na osnovu konkretnih pokazatelja performansi i stepena zadovoljenja potreba korisnika usluga.

U Srbiji je dodatno potrebno ojačati digitalnu infrastrukturu koja podržava automatizaciju procesa izveštavanja, kontrolu pristupa dokumentaciji i praćenje izvršenja zadataka. Standardizovani informacioni sistemi predstavljaju osnovu za pouzdanu bazu podataka, neophodnu za planiranje i donošenje odluka zasnovanih na dokazima. (Transparency int)

ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Funkcionisanje državne uprave u savremenim uslovima sve se više povezuje sa sposobnošću institucija da odgovore na zahteve efikasnosti, transparentnosti i zakonitosti. U tom kontekstu, prisustvo korupcije ne predstavlja samo moralni i pravni problem, već direktnu prepreku ostvarivanju upravne racionalnosti i poverenja građana.

Upravljanje kvalitetom u državnoj upravi Srbije još uvek se suočava sa brojnim izazovima, među kojima dominiraju otpori promenama, manjak znanja o primeni standarda, kao i formalističko pristupanje konceptu kvaliteta. Ipak, pojedina iskustva ukazuju na mogućnost napretka, pod uslovom da se pristupi ozbiljnom strateškom planiranju, uz obezbeđivanje resursa i političke volje za sprovođenje suštinskih reformi.

Primena menadžmenta kvaliteta ne može se svesti na puko uvođenje normi i sertifikata, već mora biti rezultat dubinskog razumevanja organizacione dinamike i potrebe za redefinisanjem načina na koji se meri učinak i vrednuje rad zaposlenih. U tom smislu, ključnu ulogu ima rukovodstvo institucija, koje ne samo da mora podržati reformu, već i dosledno sprovoditi principe kvaliteta u svakodnevnoj praksi. Takođe, edukacija i motivacija zaposlenih predstavljaju uslove bez kojih sistem ne može zaživeti, jer se kvalitet ne postiže administrativnim nalogima, već kroz promenu profesionalne orijentacije i osnaživanje radne etike. Ukoliko se koncept menadžmenta kvaliteta dosledno primeni u državnoj upravi, uz prilagođavanje specifičnostima javnog sektora i uz uvažavanje konteksta u kome institucije deluju, on može postati jedan od najdelotvornijih alata za unapređenje institucionalne otpornosti i smanjenje koruptivnih praksi. To zahteva ne samo tehničku pripremu i prilagođavanje organizacionih struktura, već i dugoročno strateško opredeljenje države da izgradi upravu zasnovanu na objektivnim kriterijumima, odgovornosti i meri rezultata. Takva uprava može doprineti stabilnijem institucionalnom razvoju, većem poverenju građana u sistem i efikasnijem korišćenju javnih resursa.

Literatura

1. Akande, T. (2018). Quality management of the pre-analytical phase of total laboratory testing process: monitoring and control. *Current Journal of Applied Science and Technology*, 29(5), 1-8.
2. Đekić, M., Čukanović-Karavidić, M., & Filipović, P. (2018). Korupcija kao oblik finansijske prevare i njena zastupljenost u Srbiji. *Revizor*, 21(81), 101-113.
3. Ignjatijević, S., & Čavlin, M. (2017). Analiza uzroka i posledica korupcije u društvu. *Oditor-časopis za Menadžment, finansije i pravo*, 3, 35-50.
4. Jerinić, J., Vučetić, D., & Stanković, M. (2022). *Priručnik za sprovođenje principa dobrog upravljanja na lokalnom nivou*. Stalna konferencija gradova i opština-Savez gradova i opština Srbije.
5. Marquette, H., & Peiffer, C. (2020). Corruption functionality framework. *Washington, DC: Global Integrity*.
6. Miloš Resimić. (2025) Alternative strategies to improve public sector integrity in contexts characterised by systemic corruption. Transparency international. Transparency International Knowledge Hub | Knowledge Hub
7. Nenadić, N. (2017). Evropske integracije i borba protiv korupcije u Srbiji. *Evropske sveske*, 5, 2017.
8. Nour, M. A. (2018). Implementation of Total Quality Management (TQM) in Public Organizations: A Review. *Jahangirnagar Journal of Administrative Studies, Department of Public Administration*, 11, 1-15.
9. Republika Srbija Agencija za borbu protiv korupcije. (2019). Istraživanje i analiza specifičnosti i oblika korupcije u Srbiji.
10. Retseptor, G. (2003). 40 inventive principles in quality management. *The TRIZ Journal*, (March), 1-26.
11. Shashkova, A. V. (2018). Corruption is a problem of political theory and practice. *Montenegrin Journal of Economics*, 14(3), 143-154.
12. Stevanović, A., & Milošević, D. (2019). Korupcija u zdravstvu-pravni i kriminološki osvrt. *Zbornik Instituta za kriminološka i sociološka istraživanja*, 38(3), 137-150.
13. Šapić, S., & Filipović, J. (2016). Unapređenje poslovnog okruženja u cilju povećanja stranih direktnih investicija. *Kragujevac: Faculty of Economics*, 229-240.
14. Transparency International. (2025). Working paper: Addressing corrupt uses of artificial intelligence. www.transparencycdn.org.
15. *Zakon o sprečavanju korupcije*, Sl. glasnik RS, br. 35/2019, 88/2019, 11/2021 - autentično tumačenje, 94/2021 i 14/2022.

Corruption in Public Administration and Opportunities for Improving Performance through the Application of Quality Management

Abstract: In transitional countries such as the Republic of Serbia, the modernization of public administration is often conditioned by the need to establish a higher level of accountability, transparency, and institutional efficiency. Within this context, the phenomenon of corruption emerges as one of the central issues requiring thorough examination and resolution. Corruption in public administration represents a decades-long problem that has not been adequately addressed—seemingly more due to a lack of political and societal will than to the absence of mechanisms for its resolution. Theoretical commitments to combating corruption have rarely progressed to the next phase, in which mechanisms for identifying and sanctioning corrupt practices would be implemented consistently and fairly. Over the years, various political actors have resorted to “public” and allegedly transparent condemnation of selected individuals within the government or public administration, often for the purpose of gaining political points, rather than engaging in a systemic and equitable approach to solving the problem. Even these isolated cases, intended to serve as examples of anti-corruption efforts, were not conducted transparently and remained shrouded in secrecy from the perspective of ordinary citizens. The deeply rooted problem of corruption cannot be resolved through public stigmatization of selected individuals, but rather through the systemic structuring of public administration operations and oversight—establishing transparency, traceability, clearly defined authority, and accountability.

Keywords: corruption, governance, public administration, state administration, public sector, quality management, transparency, oversight