

UPRAVNI KAPACITET HRVATSKIH MINISTARSTAVA: IZMEĐU PROFESIONALIZACIJE I POLITIZACIJE

Pregledni znanstveni rad

UDK 35.072.01
35.08(497.5)
354.1/.8(497.5)

Primljeno: 20. travnja 2015.

Dr. sc. Teo Giljević*

U prvom dijelu rada definira se pojam upravnog kapaciteta, koji se u upravnoj teoriji promatra kroz niz komponenata. Upozorava se na razliku između upravnog kapaciteta u užem i širem smislu. U radu se u fokus stavlja personalna komponenta upravnog kapaciteta organizacije. U sklopu istraživanja provedena je analiza broja zaposlenih državnih službenika i namještenika u hrvatskim ministarstvima te njihova obrazovna struktura. Također se analizira politizacija kroz broj i strukturu državnih dužnosnika i političkih savjetnika u ministarstvima. Kroz provedene polustrukturirane intervjuje dobiven je uvid u stavove i percepcije zaposlenih u upravi te ljudi izvan upravnog sustava koji su surađivali s ministarstvima.

Ključne riječi: upravni kapacitet, profesionalizacija, politizacija, ministarstvo, službenik

1. UVOD

U radu se analizira upravni kapacitet hrvatskih ministarstava, s naglaskom na njihovu personalnu komponentu, odnosno na broj i stručnost ljudi koji rade u njima. Glavno istraživačko pitanje rada jest kakav je upravni kapacitet hrvatskih ministarstava te koliko udovoljavaju zahtjevima moderne javne uprave. U istraživanju je fokus na personalnoj komponenti upravnog kapaciteta, međutim to je tek početak analize te otvara prostor za nova pitanja i daljnja istraživanja, posebice za izučavanje drugih komponenata (organizacijske, funkcionalne, financijske). U radu su navedene i druge dimenzije upravnog kapaciteta upravo zato da se pokaže kako je upravni kapacitet puno širi od same njegove personalne komponente. U literaturi se ne može pronaći jednoznačna definicija pojma upravni kapacitet, a nema ni slaganja o dimenzijama i opsegu pojma, što stvara probleme za istraživanje, prije svega zbog nepostojanja jedinstvenog kategorijalnog aparata za njegovo mjerenje.

Kapacitet nekog sustava da rješava probleme ovisi o resursima kojima raspolaže. Mayntz i Scharpf resurse sistematiziraju u četiri skupine: financijsku, informacijsku, organizacijsku i političku. Dio resursa unosi se iz vanjske društveno-ekonomske okoline,

* Dr. sc. Teo Giljević, viši asistent na Katedri za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu

dok se dio proizvodi unutar samog političkog sustava.¹ Kao što postoji gornja granica razine rada koju čovjek može postići, postoji i gornja granica rada koju organizacije mogu postići. Kod čovjeka je mjera za kapacitet zbroj posebnih faktora brzine i umora, ali također služi i kao opis kvalitativnih ljudskih osobina.² Analogno tome i za organizaciju vrijede slične zakonitosti te se u nastavku razrađuju pojam upravnog kapaciteta organizacije i komponente od kojih se sastoji. Sposobnost sustava da učinkovito koristi resurse koje ima na raspolaganju smatra se također važnim unutarnjim resursom.³

Iz analize literature vidljivo je kako se upravni kapacitet može promatrati u širem i užem smislu. Ako se govori o upravnom kapacitetu u širem smislu, govori se o upravnom kapacitetu čitavog upravnog sustava pojedine zemlje. S druge strane, ako se govori o upravnom kapacitetu u užem smislu, tada se govori o upravnom kapacitetu pojedine upravne organizacije. U ovom radu se upravni kapacitet promatra u užem smislu te se definira kao sposobnost uprave da provodi propise i kreira javne politike u skladu s ciljevima dobrog upravljanja.

2. ODREĐENJE POJMA UPRAVNOG KAPACITETA

Termin upravni kapacitet (engl. *administrative capacity*) u središte pozornosti dolazi sredinom 1990-ih godina, tijekom pregovora o pristupanju tranzicijskih zemalja u Europsku uniju. Za tranzicijske je zemlje, uz političko-demokratski i ekonomski kriterij, uveden i dodatni institucionalni kriterij, koji se odnosio na sposobnost institucija, osobito pravosuđa i javne uprave, da učinkovito provode pravnu stečevinu EU-a. Razlog za uvođenje dodatnog pristupnog kriterija za članstvo u EU-u bio je, prema ocjeni Europske komisije, problem implementacijskog deficita, koji je bio karakterističan za sve tranzicijske zemlje. Preporuke Europske komisije 1997. godine o mišljenjima o kandidaturi tranzicijskih zemalja odnosile su se tako prvi put i na potrebu općeg razvoja upravnih sustava zemalja, naravno, i uz upravnu sposobnost usvajanja specifičnih elemenata *acquisa*.⁴

Upravne kapacitete potrebne za članstvo u EU-u preciznije je formulirala SIGMA (*Support for Improvement in Governance and Management*),⁵ zajednička inicijativa OECD-a i Europske unije stvorena 1992. godine kako bi pomogla zemljama srednje i istočne Europe u njihovim nastojanjima da reformiraju svoje javne uprave. Svojim programom ocjenjivanja SIGMA pokriva sljedeća područja: pravnu regulaciju upravnih službenika i upravnog postupanja, upravljanje javnim rashodima, javne nabave, unutarnju financijsku

¹ Mayntz, R. i Scharpf, F., *Policy-Making in the German Federal Bureaucracy*, Amsterdam, Elsevier, 1975, str. 7.

² „Ako određeni zahtjev zahtijeva pet ruku i dvanaest prstiju, čovjek neće biti prikladan stroj za obavljanje takva zadatka.“ March, J. G. i Simon, H., *Organizations*, New York, J. Wiley, 1958, str. 15.

³ Mayntz, R. i Scharpf, F., *op. cit.* (bilj. 1.), str. 8.

⁴ Marčetić, G., *Upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi*, Zagreb, Društveno veleučilište u Zagrebu, 2007, str. 175.

⁵ <http://www.sigmaweb.org/>

kontrolu u javnom sektoru, vanjsku reviziju i sustav javnog poštenja.⁶ Intencija je da se upravni sustavi zemalja kandidatkinja za članstvo u Europskoj uniji razvijaju prema određenim standardima, uz to što su te zemlje obvezne provoditi europsku pravnu stečevinu.⁷ Povezano s tim pojavljuje se ideja o nastajanju europskog upravnog prostora kao standarda javne uprave. Upravni standardi sve se više ustaljuju kroz djelovanje EU-a i njegovih tijela. Čak i Europski sud pravde u pojedinim slučajevima naglašava da države članice ne mogu izbjeći odgovornost za neprikladnu i neefikasnu primjenu europskog prava zbog svojih internih upravnih teškoća.⁸

Europska unija pod upravnim kapacitetom označava sposobnost javne uprave određene zemlje da sudjeluje u oblikovanju i provođenju europskih javnih politika, provodi europsku pravnu stečevinu (*acquis communautaire*) te usvoji određene standarde u pogledu službeničkog sustava i politike upravnog osoblja.⁹

Bajo i dr. definiraju upravni (administrativni) kapacitet cijelog upravnog sustava kao sposobnosti i vještine centralnih i lokalnih vlasti u pripremanju planova, programa i projekata, u njihovu odabiru, u organizaciji koordinacije među partnerima, zadovoljavanju administrativnih i izvještajnih zahtjeva te u financiranju i nadzoru implementacije.¹⁰

Javna uprava posljednjih nekoliko desetljeća bila je usredotočena na reforme novog javnog menadžmenta, što u fokus stavlja mjerenje učinka. Organizacijski kapacitet u najširem smislu opisuje *ulaze i izlaze* sustava upravljanja, kako javnog tako i privatnog.¹¹ Kapacitet prema Yu-Leeju predstavlja mogućnost organizacije da obavlja posao. Organizacijski kapacitet javnog sektora definira se kao sposobnost uprave da organizira, razvija, usmjerava i nadzire svoje ljudske, materijalne i informacijske resurse.¹²

Najobuhvatniju analizu pojma organizacijskog kapaciteta u svojoj doktorskoj disertaciji daje Kolar Bryan. Ističe kako se u literaturi pojam definira vrlo široko te kako ne iznenađuje što je to rezultiralo relativnom neodređenošću koncepta. Stoga kategorizira

⁶ Freibert, A., Uvodno izlaganje. U: Barbić, J. (ur.), *Reforma hrvatske državne uprave*, Zagreb, HAZU, 2007, str. 30-31.

⁷ V. Marčetić, *op. cit.* (bilj. 4.), str. 174-175; Musa, A., Hrvatski i europski upravni prostor: prema europskoj kvaliteti javne uprave?, U: Pusić, E., (ur.), *Hrvatska država i uprava*, Zagreb, HAZU, 2008, str. 171; Koprić, I., Musa, A. i Lalić Novak, G., *Europski upravni prostor*, Zagreb, Institut za javnu upravu, 2012, str. 166-167.

⁸ Koprić, I., Kritična važnost kapaciteta javne uprave za pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji: jesu li važnije političke zapreke ili upravne mogućnosti? U: Vašiček, D. (ur.), *Hrvatski javni sektor – u aktualnim gospodarskim uvjetima*, Zagreb, Računovodstvo i financije, 2008, str. 149.

⁹ Koprić, I., Musa, A. i Lalić Novak, G., *op. cit.* (bilj. 7.), str. 167-168.

¹⁰ Bajo, A. i dr., *Istraživanje kapaciteta studentskih organizacija u Hrvatskoj za korištenje EU fondova*, Zagreb, Institut za razvoj obrazovanja, 2012, str. 6.

¹¹ Christiansen R. K. i Gazley, B., Capacity for public administration: analysis of meaning and measurement, *Public administration and Development*, New York, vol. 28, 2/2008, str. 265.

¹² *Ibid.*, str. 266

različite pristupe koji se koriste u definiranju kapaciteta kroz tri specifične perspektive: resurse, sposobnosti i ishode.¹³

Koprić razlikuje dva temeljna shvaćanja upravnih kapaciteta: europsko pragmatično te znanstveno. Europsko pragmatično shvaćanje odnosi se uglavnom na pravnu regulaciju i pojedine elemente sustava javnih službenika.¹⁴ Znatno kompleksnije znanstveno shvaćanje Koprić sistematizira u pet kategorija: javne politike, strateško planiranje upravnih reforma i pravna regulacija (participacija građana i stručna podloga oblikovanja javnih politika, strateško planiranje upravnih reforma, kvaliteta pravne regulacije i procjena učinaka novih propisa), organizacijska pitanja (organizacija teritorijalnog upravnog sustava, primjerenost formalne organizacijske strukture, organizacija centra vlade, smanjenje javnog sektora i organizacijska kultura), funkcionalna pitanja (efikasno upravno postupanje i pravna zaštita prava građana i poslovnih subjekata, autonomija javnih menadžera, strateško planiranje, suradnja javnog, privatnog i civilnog sektora te e-uprava i primjena ICT-a), personalna pitanja (depolitizacija, etički standardi, primjeren službenički sustav i upravno obrazovanje i usavršavanje) te potpora razvoju upravnih kapaciteta (akademsko-istraživačka potpora domaćih i inozemnih institucija).¹⁵

Koprić, SIGMA i drugi autori razvili su kriterije za cijeli upravni sustav pojedine zemlje i, ako se želi promatrati kapacitet pojedinih upravnih organizacija, navedene kriterije treba prilagoditi te izdvojiti one koji se mogu primijeniti samo na pojedinu upravnu organizaciju.¹⁶

Iz svega navedenoga može se zaključiti kako se analiza upravnog kapaciteta može promatrati kroz niz komponenata. Ovaj se rad usredotočuje na personalnu komponentu upravnog kapaciteta organizacije.

2.1. Personalna komponenta upravnog kapaciteta

Prema Kopriću i Marčetić, kapacitet djelovanja uprave ovisi ponajprije o njezinu osoblju, odnosno o ljudima koji rade u upravi.¹⁷ Bežovan i Ivanović, koji kapacitet organizacija dijele na ljudske resurse, financijske resurse, tehničke kapacitete i vodstvo, najveću

¹³ Kolar Bryan, T., *Exploring the Dimensions of Organizational Capacity for Local Service Delivery Organizations Using a Multi-Method Approach*, http://scholar.lib.vt.edu/theses/available/etd-12182011-102130/unrestricted/Bryan_TK_D_2011.pdf, 13. 12. 2014., 14. 12. 2014.

¹⁴ Koprić, I., *op. cit.* (bilj. 8.), str. 148.

¹⁵ Koprić, I., *op. cit.* (bilj. 8.), str. 149-150.

¹⁶ U istraživanju autora rada provedenom u sklopu doktorske disertacije „Utjecaj organizacijskih varijabli na upravnu koordinaciju“, obranjene u prosincu 2014. godine na Pravnom fakultetu u Zagrebu, upravni kapacitet dviju upravnih organizacija u Hrvatskoj analizira se kroz personalnu, financijsku i funkcionalnu komponentu.

¹⁷ Koprić, I. i Marčetić, G., *Obrazovanje upravnog osoblja: iskustva i izazovi*, *Hrvatska javna uprava*, vol. 4, 3-4/2002, str. 517.

pozornost pridaju ljudskim resursima. Smatraju kako upravo neuspjeh u toj dimenziji dovodi do niza negativnih učinaka.¹⁸

Za demokratska je društva *condicio sine qua non* da zaposleni u upravi budu obrazovani, profesionalni i etični. Na upravnu službu gleda se kao na neophodnu i potrebnu zajednici. Službenici više nisu kao nekoć arbitrarno postavljeni, već se, u skladu s merit-kriterijima, zapošljavaju, napreduju i nagrađuju. Kako bi ostvarila javni interes i obveze pružanja javnih usluga, suvremena država mora osigurati učinkovito, profesionalno i nepristrano djelovanje javne uprave.

Ljudi zaposleni u upravnim organizacijama mogu se kategorizirati na profesionalne javne službenike, privremeno zaposlene osobe, osobe koje rade na manualnim i pomoćno-tehničkim poslovima, vanjske i privremene suradnike te političke dužnosnike. Među njima najbrojnija je i najvažnija kategorija koju čine javni službenici. Tradicionalni je upravni model javnim službenicima jamčio sigurnost zaposlenja te životnu službu, tijekom koje su napredovali. S pojavom novog javnog menadžmenta službenički status, koji je uglavnom trajnog karaktera, sve se više pokušava 'normalizirati' te se nastoje izjednačiti uvjeti rada u javnom i privatnom sektoru.¹⁹

Marčetić ljudske potencijale u javnoj upravi promatra u širem i užem smislu. U širem smislu ljudski potencijali u javnoj upravi podrazumijevaju znanja, vještine, ponašanje i osobine svih ljudi privremeno ili trajno zaposlenih u javnoj upravi (službenika, namještenika, vanjskih suradnika i savjetnika, politički imenovane osobe). U užem smislu ljudske potencijale u javnoj upravi čini ukupnost formalnih znanja, praktičnih vještina, sposobnosti, ponašanja, socijalnih obilježja te realiziranih i latentnih kreativnih mogućnosti javnih službenika, privremeno ili trajno zaposlenih u javnim organizacijama na poslovima od javnog interesa.²⁰

Upravo je ovaj posljednji, uži smisao u fokusu ovoga rada, iako se ne zanemaruje šire značenje. Potreba za obrazovanjem, osposobljavanjem i usavršavanjem javnih službenika odavno je prepoznata i većina razvijenih zemalja uspostavila je sustave za to. Među bitnim je faktorima i način odabira javnih službenika.²¹

Govoreći o ljudskim potencijalima u javnom menadžmentu, Perko Šeparović ističe kako za izgradnju kulture usmjerene na rezultate viziju organizacije treba podijeliti sa svim njezinim članovima. Novi pristup u upravljanju ljudskim resursima temelji se na poticanju, ohrabrivanju i priznavanju napora pojedinaca, uz istodobno sustavnu ustrajnost na jačanju timskog rada. Planiranje ljudskih resursa utvrđuje potrebe za osobljem na razini organizacije na način da analiza poslova prevodi potrebe u sadržaj

¹⁸ Bežovan, G. i Ivanović, M., *Razvoj civilnog društva u Hrvatskoj*, Zagreb, Program UN za razvoj (UNDP), 2005, str. 37.

¹⁹ Marčetić, G., *op. cit.* (bilj. 4.), str. 89, 92, 184-185.

²⁰ *Ibid.* str. 97.

²¹ *Ibid.*, str. 230

pojednog posla i sposobnosti koje se traže od osobe koja će taj posao obavljati.²² Koprić i dr. razdvajaju dva područja: kontinuirano profesionalno obrazovanje i razvoj ljudskih potencijala. Prvo je usmjereno na pojedinca, individualno učenje, poboljšanje profesionalnog znanja i vještina, a time i posredno na jačanje struke. Podrazumijeva razvoj sustava obrazovanja za buduće službenike i posebne sustave usavršavanja i osposobljavanja službenika tijekom službe. Drugo područje naglašava vezu između unutarnjeg učenja i vanjske okoline te je usmjereno na organizacijske razine učenja i organizacijske promjene, a uključuje cjelovito korištenje usavršavanjem i razvojem karijere i organizacijskim razvojem u svrhu poboljšanja organizacijske efikasnosti i povećanje zadovoljstva i efikasnosti pojedinca.²³

U personalnu komponentu uključena je i politizacija, odnosno depolitizacija. Šimac ističe kako je ljudski faktor u javnoj upravi presudan posebice za zemlje u tranziciji, koje se suočavaju s transformacijom ideologizirane javne uprave u politički neutralnu, stručnu i stabilnu državnu i općenito javnu upravu.²⁴ Državni službenici dužni su osigurati kvalitetno vođenje i upravljanje državom pružajući stručne savjete i prijedloge dužnosnicima, koji su u upravi tek na privremenom mandatu.²⁵

Bekke i van der Meer navode kako su sustavi državne službe po svojem postanku političke kreacije. Odnosi na političkoj osi upravljanja privukli su mnogo pozornosti u posljednje vrijeme, ali se također odlikuju velikom mjerom konceptualne nejasnoće. U tradiciji političke znanosti problem politizacije definiran je tendencijom prema rastućoj osmozi između političkog i upravnog sustava. Sama riječ politizacija odnosi se na trend da javna uprava u svojoj prirodi postaje sve više politička.²⁶ Koprić i dr. ističu kako je politizacija jedan od temeljnih problema tranzicijskih zemalja te se stoga kao zadatak nameće depolitizacija kao sužavanje prostora političkom utjecaju na stručna pitanja u javnoj upravi.²⁷

²² Perko Šeparović, I., *Izazovi javnog menadžmenta, dileme javne uprave*, Zagreb, Golden marketing - Tehnička knjiga, 2006, str. 113-114.

²³ Koprić, Ivan, Marčetić, Gordana, Musa, Anamarija, Đulabić, Vedran, Lalić Novak, Goranka, *Upravna znanost – javna uprava u suvremenom europskom kontekstu*, Pravni fakultet u Zagrebu, 2014., str. 164.

²⁴ Šimac, N., Izbor i početna izobrazba viših kadrova državne uprave: francuska iskustva i tranzicijske mogućnosti, u: Koprić I. (ur.) *Modernizacija hrvatske uprave*, Zagreb, Društveno veleučilište u Zagrebu, 2003, str. 147.

²⁵ Marčetić, G., O prijedlozima statusa državnih službenika, u: Foretić, D., *Aktualnosti u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi i državnoj službi*, Zagreb, Novi informator, 2014, str. 147.

²⁶ Bekke, H. I., Van der Meer, F., *Civil service systems in Western Europe*, Northampton, Edward Elgar, 2000, str. 281-282.

²⁷ Koprić i dr., *op. cit.* (bilj. 23.), 133; 381.

3. UPRAVNI KAPACITET HRVATSKIH MINISTARSTAVA – PERSONALNA KOMPONENTA

3.1. Metodološki okvir istraživanja

Kako bi se utvrdilo koliki je upravni kapacitet ministarstava u RH promatran kroz personalnu komponentu, provedeno je istraživanje koje koristi mješovitu ili kombiniranu metodologiju, odnosno triangulaciju.²⁸ Takav pristup materiju istražuje i kvalitativno i kvantitativno, a u literaturi se često označava kao „dizajn istovremene triangulacije“, koji upućuje na triangulaciju prikupljanja podataka, odvojene analize podataka i integraciju prikupljenih baza podataka u fazi interpretacije ili diskusije u izvještaju.²⁹ U ovom su istraživanju stoga podaci prikupljeni kombiniranim metodama.

Analizirao se broj zaposlenih u hrvatskim ministarstvima te njihova obrazovna struktura i pripadnost političkim strankama. Istraživanje je provedeno u razdoblju od srpnja do listopada 2014. Na adrese ministarstava upućeni su zahtjevi za pravo na pristup informacijama, u kojima je zatražen broj i struktura državnih službenika te Pravilnik o unutarnjem redu. Dio podataka, koji se ponajprije odnosi na stranačku pripadnost dužnosnika, prikupljen je na temelju registra podnesenih imovinskim karticama, koji se nalazi na internetskim stranicama Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa.

Provedeni su također polustrukturirani intervjui sa 74 osobe, od kojih je 45 zaposleno u upravnom sustavu RH, a 25 ispitanih nije zaposleno u upravnom sustavu, nego dolaze iz akademske zajednice, organizacija civilnog društva, komora i sličnih udruženja. Posljednji spomenuti izabrani su za intervjue jer su surađivali s ministarstvima sudjelujući u radnim skupinama pri izradi propisa. Od 45 zaposlenih u upravnom sustavu većina je zaposlena u ministarstvima RH, ali dio je zaposlen i u jedinicama lokalne i regionalne samouprave, uredima državne uprave, agencijama.

3.2. Broj zaposlenih u ministarstvima u Hrvatskoj

Kako bi se dobio stvarni uvid u broj zaposlenih u ministarstvima RH, zatraženi su podaci od svih ministarstava o broju zaposlenih.³⁰ Dobiveni rezultati prikazani su u tablici 1.

²⁸ Više o triangulaciji vidi Creswell, J. i dr. *Advanced Mixed Methods Research Design*, str. 162-183, http://www.corwin.com/upm-data/19291_Chapter_7.pdf, 25. 11. 2014., 27. 11. 2014.; Halmi, A., *Strategije kvalitativnih istraživanja u primijenjenim društvenim istraživanjima*, Jastrebarsko, Naklada Slap, 2005, str. 53-187; Yin, R. K., *Studija slučaj – dizajn i metode*, Zagreb, Fakultet političkih znanosti, 2007, str. 116.

²⁹ Creswell, J. i dr., *op. cit.* (bilj. 28.), str. 162.

³⁰ Podaci su zatraženi u kolovozu 2014. godine, a dobiveni su tijekom rujna i listopada 2014. godine.

Naziv ministarstva ³¹	Okvirni broj zaposlenih ³²	Stvarni broj zaposlenih	Državni službenici	Namještenici	Postotak popunjenosti radnih mjesta
MB	252	177	173	4	70,2 %
MFIN	9233	7742	7636	106	83,9 %
MGPU	431	336	327	9	78 %
MINGO	494	371	365	6	75,1 %
MK	467	400	379	21	85,7 %
MORH	1115	981	918	63	88 %
MP ³³	899	639	626	13	71,1 %
MPIO	145	107	104	3	73,8 %
MPPI	1.035	701	669	32	67,7 %
MPS	1.286	982	972	10	76,4 %
MRMS	469	379	375	4	80,8 %
MRRFEU	330	203	197	6	61,5 %
MSPM	311	246	240	6	79,1 %
MT	302	148	145	3	49 %
MU	185	140	131	9	75,7 %
MUP	31.245	25.814	24.418	1396	82,6 %
MVEP	1344	1160	1112	48	86,3 %
MZ	587	440	428	12	75 %
MZOIP	353	279	276	3	79 %
MZOS	387	307	288	19	79,3 %
UKUPNO 20/20	50.870	41.552	39.779	1773	75,9 % (prosjeak 20 min.) 81,7 % (radnih mjesta) ³⁴

Tablica 1. Broj državnih službenika i namještenika u ministarstvima³⁵

Ukupno su u 20 ministarstava zaposlene 41.552 osobe, od čega 39.779 (95,8 %) čine službenici, a 1773 namještenici (4,2 %). Te podatke valja uzeti s rezervom, naime dobiveni su kao odgovor na izravne upite pojedinim ministarstvima. Problem predstavlja činjenica da Ministarstvo pravosuđa u svojem odgovoru od 1. listopada 2014. godine nije dostavilo tražene podatke o broju državnih službenika i namještenika cijeloga Ministarstva, nego Ministarstva pravosuđa bez kaznenih tijela.³⁶ Za usporedbu, u Nacrtu prijedloga strategije

³¹ Zbog prostornog ograničenja u tablicama su navedene kratice za ministarstva prema njihovom abecednom redu. U prilogu su kratice s punim nazivima ministarstava.

³² Uredba o unutarnjem ustrojstvu pojedinog ministarstva.

³³ Podaci o broju zaposlenih odnose se na Ministarstvo pravosuđa bez kaznenih tijela. Uredbom o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva pravosuđa predviđena su ukupno 4902 radna mjesta.

³⁴ Ako se gledaju sva radna mjesta u ministarstvima, onda je popunjenost radnih mjesta 81,7 %, a ako se gleda prosječni postotak prema ministarstvima, njihova je srednja vrijednost 75,9 %. Ta je razlika evidentna zbog činjenice da ministarstva s velikim brojem radnih mjesta imaju bolju popunjenost.

³⁵ Tablica izrađena prema podacima iz uredbe o unutarnjem ustrojstvu svakog pojedinog ministarstva te na temelju podataka dobivenih od ministarstava na temelju zahtjeva za pravo na pristup informacijama poslanih u kolovozu 2014.

³⁶ U odgovoru na zahtjev za podacima o broju službenika i namještenika od 1. listopada 2014. godine Ministarstvo pravosuđa navelo je kako je „za prikupljanje podataka o broju i obrazovnoj strukturi

razvoja javne uprave za razdoblje 2014.-2020., koji je Vlada RH usvojila 21. svibnja 2015. godine, navodi se kako je u državnim tijelima na dan 27. kolovoza 2014. godine bilo zaposleno ukupno 56.212 državnih službenika i namještenika, od čega 44.910 državnih službenika (79,9 %) i 11.310 namještenika (20,1 %).³⁷ Također se može usporediti i podatak o broju zaposlenih u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, kojih je na dan 31. prosinca 2014. godine bilo ukupno 13.683, i to 11.920 službenika (87,1 %) i 1763 namještenika (12,9 %).³⁸

Kad se oduzme broj zaposlenih u pet klasičnih resora (unutarnji poslovi, financije, pravosuđe, obrana te vanjski i europski poslovi), ostaje 5216 zaposlenih, što je svega 12,6 % od ukupnog broja svih zaposlenih u ministarstvima (41.552). Za klasične resore prosjek je zaposlenih 7267,2 po organizaciji (sveukupno 36.336 zaposlenih), dok je za ostalih 15 ministarstava prosjek 347,7 po organizaciji (sveukupno 5216), što je svega 4,8 % od prosjeka zaposlenih za klasične resore. U slučaju da se iz računanja izbace dva velika ministarstva, poljoprivrede i pomorstva, prometa i infrastrukture, koji imaju ukupno 1683 zaposlena, što je 32,3 % od 5216, u tom slučaju u preostalih trinaest (od ukupno dvadeset) ministarstava prosječno je zaposleno 271,8 osoba (sveukupno 3533), odnosno u 65 % ministarstava (13) zaposleno je svega 8,5 % sveukupno zaposlenih osoba u svim ministarstvima.

Promatrajući varijablu upravnog kapaciteta, posebice personalna i organizacijska pitanja, valja usporediti broj zaposlenih u ministarstvima s brojem radnih mjesta predviđenih uredbama o unutarnjem ustrojstvu pojedinog tijela.

Kad se zbroje radna mjesta predviđena uredbama, u ministarstvima RH trebalo bi raditi oko 50.870 osoba. Iz navedenih je podataka vidljivo da je popunjenost radnih mjesta u prosjeku 75,9 %. U popunjenosti su znatne razlike među ministarstvima. Najveću popunjenost ima MORH s 88 %. Od 20 ministarstava njih 6 ima više od četvrtine nepopunjenih mjesta predviđenih uredbom o unutarnjem ustrojstvu, odnosno čak 30 % posto. Jedanaest ministarstava ima popunjenost iznad prosjeka i to su većinom klasični resori. Prema Kopriću, komparativni standard popunjenosti radnih mjesta iznosi 85-90 % te on zaključuje kako je odstupanje od tog standarda rezultat velikog broja „izmišljenih“ radnih mjesta.³⁹ Kao eklatantni primjeri toga ističu se Ministarstvo turizma sa svega 49 % popunjenosti radnih mjesta predviđenih njihovom Uredbom o unutarnjem ustrojstvu⁴⁰ i Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije sa 61,5 % popunjenosti radnih

službenika i namještenika zatvora i kaznionica potrebno dodatno vrijeme pa ćemo te podatke dostaviti naknadno“. Podaci nisu dostavljeni ni do svibnja 2015. godine.

³⁷ Nacrt prijedloga strategije razvoja javne uprave za razdoblje 2014.-2020., str. 63. <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages//Sjednice/2015/229%20sjednica%20Vlade//229%20-%202.pdf>, pristup 23. 5. 2015.

³⁸ *Ibid.*, str. 92.

³⁹ Koprić, I., *op. cit.* (bilj. 8.), 151-152.

⁴⁰ Uredba o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva turizma, NN 54/2014.

mjesta.⁴¹ Samo bi tri ministarstva bila u skladu s navedenim komparativnim standardom popunjenosti od 85 do 90 %. Koprić razlog „bujanja sasvim izmišljenih radnih mjesta“ vidi u želji „da se kreira što veći broj rukovodećih radnih mjesta potrebnih da bi se jednom dijelu službenika omogućilo napredovanje na bolje plaćena radna mjesta.“⁴²

3.3. Obrazovna struktura zaposlenih u hrvatskim ministarstvima

Podaci o obrazovnoj strukturi zaposlenih u hrvatskim ministarstvima vidljivi su iz sljedeće tablice:

Ministarstvo	broj DS	VSS			VŠS	SSS	nss*	% VSS,VŠS, mr., dr. sc	%	%
		Dr. sc.	Mr. sc.	VSS					SSS	NSS ⁴³
MB	173	1 0,6 %	1 0,6 %	100 57,8 %	16 9,2 %	55 31,8 %	--	68,2	31,8	
MFIN	7636	4 0,1 %	177 2,3 %	3016 39,5 %	1585 20,8 %	2847 37,3 %	7 0,1 %	62,6	37,3	0,1
MGPU	327	2 0,6 %	3 0,9 %	236 72,2 %	32 9,8 %	54 16,5 %	--	83,5	16,5	--
MINGO	365	3 0,8 %	16 4,4 %	277 75,9 %	23 6,3 %	46 12,6 %	-	87,4	12,6	-
MK	379	14 3,7 %	26 6,9 %	264 69,7 %	19 5 %	53 14 %	3 0,8 %	85,3	14	0,8
MORH	918	7 0,8 %	27 3 %	456 49,8 %	91 9,9 %	325 35,5 %	2 0,2 %	63,5	35,5	0,2
MP⁴⁴	626	2 0,3 %	6 1 %	264 42,2 %	43 6,7 %	311 49,7 %	--	50,2	49,7	--
MPIO	104	2 1,9 %	14 13,5 %	70 67,3 %	2 1,9 %	16 15,4 %	--	84,6	15,4	--
MPPI	669	1 0,1 %	5 0,7	305 45,6 %	123 18,4 %	228 34,1 %	7 1 %	64,8	34,1	1

⁴¹ Uredba o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva regionalnog razvoja i fondova EU, NN 27/2012, 40/2013 i 113/2013.

⁴² Koprić, I., *op. cit.* (bilj. 8.), str. 151-152.

⁴³ Člankom 14. Uredbe o izmjeni Uredbe o klasifikaciji radnih mjesta u državnoj službi određeno je da državni službenici koji nemaju srednju stručnu spremu propisanu za raspored na radno mjesto na kojem su zatečeni na dan stupanja na snagu ove Uredbe mogu i dalje obavljati poslove koji odgovaraju poslovima radnog mjesta na kojemu su zatečeni ako na dan stupanja na snagu ove Uredbe imaju više od 20 godina radnog iskustava na odgovarajućim poslovima (NN 81/2008).

⁴⁴ Podaci o broju državnih službenika u Ministarstvu pravosuđa odnose se samo na državne službenike u Ministarstvu pravosuđa bez kaznenih tijela.

MPS	972	29 3 %	52 5,3 %	809 83,2 %	29 3 %	53 5,4 %	--	94,6	5,4	--
MRMS	375	--	7 1,9 %	321 85,6 %	7 1,9 %	40 10,6 %	--	89,3	10,7	--
MRRFEU	197	1 0,5 %	12 6,1 %	144 73,1 %	15 7,6 %	25 12,7 %	--	87,3	12,7	--
MSPM	240	2 0,8 %	12 5 %	173 72,1 %	16 6,7 %	33 13,8 %	4 1,6 %	84,6	13,8	1,6
MT	145	2 1,4 %	6 4,1	103 71 %	17 11,7 %	17 11,7 %	--	88,2	11,7	--
MU	131	--	5 3,8 %	85 64,9 %	15 11,5 %	26 19,8 %	--	80,2	19,8	--
MUP	2441 8	29 0,1 %	96 0,4	3931 16,1 %	2844 11,6 %	17442 71,4 %	76 0,3 %	28,2	71,4	0,3
MVEP	1112	37 3,3 %	10 0,9 %	700 63 %	83 7,5 %	282 25,3 %	--	74,7	25,3	
MZ	428	6 1,4 %	13 3 %	303 70,8	51 11,9 %	50 11,7 %	5 1,2 %	87,1	11,7	1,2
MZOIP	276	16 5,8 %	26 9,4 %	215 77,9 %	2 0,7 %	17 6,2 %	--	93,8	6,2	--
MZOS	288	NDP	NDP	220 76,4 %	14 4,9 %	54 18,7 %	--	81,3	18,7	--
TOTAL 20	3977 9	158 0,4 %	514 1,3 %	1210 7 30,4 %	5027 12,6 %	21971 55,2 %	104 0,3 %	44,8	55,2	0,3

Tablica 2. Obrazovna struktura državnih službenika zaposlenih u ministarstvima⁴⁵

Iz navedene tablice, koja je napravljena prema podacima što su ih dostavila ministarstva, vidljivo je kako, gledajući u cjelini, 55,2 % državnih službenika ima SSS, dok 12,6 % ima VŠS, a nešto više od 30 % ima VSS; 1,3 % ima znanstvene magisterije, a 0,4 % doktorate znanosti. Ukupno 0,3% službenika ima nižu stručnu spremu. Međutim te podatke treba uzimati s određenom rezervom. Naime vidljivo je da najveći broj službenika (17.442) sa SSS-om iz MUP-a, odnosno riječ je o policijskim službenicima. Kad se iz računice isključi MUP, dobije se rezultat da manje od 30 % službenika (29,5 %) ima završenu samo srednju školu, dok oko 70 % službenika ima završen neki viši stupanj obrazovanja (VŠS, VSS, BA, MA, mr. sc., dr. sc.).

Kad se pogledaju brojevi, najobrazovaniju strukturu zaposlenika imaju Ministarstvo poljoprivrede i Ministarstvo zaštite okoliša i prostornog uređenja, koji imaju više od 90 %

⁴⁵ Podaci su dobiveni temeljem zahtjeva za pristup informacijama upućenih ministarstvima tijekom kolovoza 2014. godine.

visokoobrazovanih službenika. U usporedbi s prijašnjim godinama, ti se podaci ne razlikuju znatno. U dokumentu *Nacionalni program za pridruživanje Republike Hrvatske Europskoj uniji* iz 2003. kvalifikacijska struktura zaposlenih u tijelima državne uprave i drugim državnim tijelima pokazuje poboljšanje, ali je ocjena da je u cjelini i dalje nepovoljna s obzirom na obuhvat i značenje poslova koji se obavljaju u državnoj upravi. Taj dokument navodi kvalifikacijsku strukturu prema kojoj oko 33 % zaposlenih ima VSS, oko 15 % ima VŠS, oko 49 % ima SSS, a ostatak od oko 3 % odnosi se na osobe koje imaju NSS. Koprić navodi da je 2008. godine u hrvatskoj državnoj upravi zaposleno gotovo 60 % službenika sa završenom srednjom školom.⁴⁶

3.4. Politizacija ministarstava u RH

Politizacija se u ovom radu promatra dijelom kroz strukturu dužnosnika i njihovu pripadnost političkim strankama, ali i kroz strukturu državnih službenika u kabinetu ministra. Među politički imenovane osobe također se može uvrstiti i hibridna kategorija rukovodećih službenika, iako u funkcionalnom smislu pripadaju kategoriji državnih službenika. Njih imenuje i razrješava Vlada RH prema političkom kriteriju na prijedlog čelnika tijela na četiri godine.⁴⁷

Podaci o stranačkoj pripadnosti dužnosnika pojedinih tijela, koji su navedeni u tablici 3, prikupljeni su na temelju evidencije Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa o podnesenim imovinskim karticama, koja se nalazi na internetskim stranicama Povjerenstva.

Tijelo	M	ZM	PM 1	PM 2	PM 3	PM 4	PM 5	PM 6	PM 7	PM 8	PS	ns	M	Z
MB	X	A	X	A	X	-	-	-	-	-	2	3	-	-
MFIN	A	A	E	X	Y	Y	-	-	-	-	2	1	2	1
MGPU	B	B	B	X	X	X	-	-	-	-	3	3	-	-
MINGO	B	B	B	B	X	B	X	B	-	-	6	2	-	-
MK	B	X	X	X	X	X	-	-	-	-	1	5	-	-
MORH	A	X	X	A	X	X	-	-	-	-	2	4	-	-
MP	X	X	X	X	Y	X	X	-	-	-	-	6	1	-
MPIO	A	A	A	A	A	-	-	-	-	-	5	-	-	-
MPPI	A	A	X	X	X	A	X	-	-	-	3	4	-	-
MPS	A	A	X	X	A	A	X	X	X	X	4	6	-	-
MRMS	A	D	A	X	X	X	-	-	-	-	3	3	-	-
MRRFEU	A	X	A	X	A	X	-	-	-	-	3	3	-	-
MSPM	A	A	X	X	A	-	-	-	-	-	3	2	-	-
MT	C	X	X	X	X	X	-	-	-	-	1	5	-	-
MU	A	X	A	A	X	E	-	-	-	-	3	2	-	1
MUP	A	X	X	X	A	X	-	-	-	-	2	4	-	-
MVEP	B	X	X	Y	Y	X	X	-	-	-	1	4	2	-
MZ	A	A	Y	A	Y	X	-	-	-	-	3	1	2	-

⁴⁶ Koprić, I., *op. cit.* (bilj. 8.), 156.

⁴⁷ Čl. 74. b Zakona o državnim službenicima (ZODS), (NN 49/2012, 37/2013, 38/2013).

MZOP	A	A	A	A	Y	-	-	-	-	-	4	-	1	
MZOS	X	Y	A	X	Y	Y	Y	-	-	-	1	2	4	-

Legenda: M1 – ministar; ZM – zamjenik ministra; PM – pomoćnik ministra; PS – broj dužnosnika članova vladajućih političkih stranaka; ns – broj nestranačkih dužnosnika; M - nedostaju podaci u tablici podnesenih prijava Povjerenstva za sukob interesa; Z – broj dužnosnika pripadnika drugih političkih stranaka (koji nisu u vladajućoj koaliciji); X – nestranački; A – SDP; B – HNS; C – Istarski demokratski savez (IDS); D – Hrvatska stranka umirovljenika (HSU); E – ostale političke stranke; Y – nedostaju podaci u tablici podnesenih prijava

Tablica 3. Struktura dužnosnika prema ministarstvima⁴⁸

Kad se pogledaju podaci za sva ministarstva, vidljivo je da jedino Ministarstvo poduzetništva i obrta ima sve stranačke dužnosnike, njih 5 (ministar, zamjenik ministra i tri pomoćnika), i to pripadnike samo jedne stranke - Socijaldemokratske partije (SDP). Slično tome, od 5 dužnosnika u Ministarstvu zaštite okoliša gotovo su svi (za jednog nedostaju podaci) članovi SDP-a, a od osam dužnosnika u Ministarstvu gospodarstva šestoro su članovi jedne stranke, i to Hrvatske narodne stranke – liberalni demokrati (HNS).

S druge pak strane ističu se Ministarstvo pravosuđa, koje gotovo nema stranačkih dužnosnika (za jednog dužnosnika nedostaju podaci), Ministarstvo kulture, u kojem je od 6 dužnosnika samo ministrica pripadnica stranke vladajuće koalicije (HNS-a), te Ministarstvo turizma, koje od 6 dužnosnika ima samo ministra koji je pripadnik stranke, i to IDS-a. Ministarstvo uprave u promatranom razdoblju ima 6 dužnosnika, od kojih je troje pripadnika SDP-a, dvoje nestranačkih i jedan pripadnik stranke koja nije u vladajućoj koaliciji.

Ministar	Zamjenik ministra	Pomoćnik ministra
60 % SDP (12)	40 % (8) SDP	56,98 % nestranački (49)
20 % HNS (4)	40 % (8) nestranački	22,09 % SDP (19)
15 % nestranački (3)	10 % HNS (2)	12,79 % nepoznato (11)
5 % IDS (1)	5 % HSU (1)	5,81 % HNS (5)
	5 % nepoznato (1)	2,31 % druge političke stranke
Ukupno 20	Ukupno 20	Ukupno 86

Tablica 4. Postotak dužnosnika prema političkim strankama⁴⁹

Iz tablice 4 može se uočiti tendencija da politički najjača stranka SDP u koaliciji zauzima 60 % ministarskih pozicija, a svaki rang niže SDP ima za 50 % manje mjesta, te tako ima

⁴⁸ <http://www.sukobinteresa.hr/posi/ws.nsf/wi?OpenForm&1>, pristup 17. 8. 2014.

⁴⁹ Vlastiti autorov izračun

40 % zamjenika ministara i 22 % pomoćnika ministara. Jednaka tendencija može se uočiti i za HNS, koji ima 20 % ministarskih mjesta, 10 % zamjenika ministara i 5 % pomoćnika ministara. Broj nestranačkih dužnosnika također pravilno raste tako ima 15 % nestranačkih ministara, 40 % nestranačkih zamjenika ministara i 56 % pomoćnika ministara. Iz toga se može zaključiti kako rang dužnosničkog mjesta utječe na sastav te da 85 % najviših dužnosničkih pozicija zauzimaju članovi vladajuće koalicije.

Kako se ide naniže, smanjuje se broj članova političkih stranaka na dužnosničkim pozicijama. Može se zaključiti da je najniži dužnosnički rang vjerojatno i najprofesionalniji jer su u nešto malo manje od 57 % slučajeva pomoćnici ministra nestranačke osobe, koje se odabiru na pozicije vjerojatno zbog svoje stručnosti. Također bi se moglo reći da su najniža dužnosnička mjesta i najmanje politizirana s obzirom na to da među njima samo trećinu zauzimaju članovi vladajućih političkih stranaka.

Za politizaciju ministarstva važni su i podaci o službenicima u kabinetu ministra. Naime Vlada RH uvela je početkom 2012. godine⁵⁰ institut političkih savjetnika, odnosno službenika u kabinetu ministra. Time je omogućen prijam u državnu službu i bez javnog natječaja, s tim da tako zaposlene osobe dolaze i odlaze s čelnikom tijela u kojem su zaposlene te se na njih ne primjenjuje merit-sustav.⁵¹ Na radna mjesta u kabinetu ministra raspoređuju se politički savjetnici na određeno vrijeme do dana prestanka ministarova mandata.⁵² Koprić i dr. navode kako su politički savjetnici faktično pomoćnici ministra, koji ga savjetuju uglavnom u političkim pitanjima. Za razliku od državnih službenika, imenuju se prema političkom kriteriju.⁵³ Politički savjetnici mogu se podijeliti u tri kategorije. Prvu kategoriju čine državni službenici iz istog ministarstva, druga su kategorija državni službenici iz nekog drugog državnog tijela,⁵⁴ a treća – sukladno članku 74. c Zakona o državnim službenicima (ZODS) – osobe koje se primaju u državnu službu na određeno vrijeme bez prethodno provedenog javnog natječaja, odnosno oglasa za državnu službu. Na prvu i drugu kategoriju državnih službenika prilikom raspoređivanja na radna mjesta u kabinetu ministra primjenjuju se odredbe Zakona o državnim službenicima o premještanju.⁵⁵ Nakon prestanka ministarova mandata raspoređuju se na radna mjesta jednake složenosti poslova u državnom tijelu iz kojeg su bili premješteni, za koje je propisan isti stupanj obrazovanja i potrebno radno iskustvo u jednakom trajanju.

⁵⁰ ZODS, NN 49/2012, 37/2013, 38/2013.

⁵¹ Merit-sustav podrazumijeva primjenu niza objektivnih metoda pri odabiru, zapošljavanju i postavljanju kandidata na radna mjesta i položaje u javnoj upravi prema kriteriju stručnosti i sposobnosti te kao kriterij za nagrađivanje i napredovanje u službi najvršnjih službenika tijekom njihove karijere (prema Koprić, I. i dr., *op. cit.*, str. 139).

⁵² Članak 74. b ZODS-a, NN 49/2012, 37/2013 i 38/2013.

⁵³ Koprić, I., *op. cit.* (bilj. 8.), str. 133.

⁵⁴ Čl. 2. Zakona o državnim službenicima određuje da se Zakon primjenjuje na državne službenike u tijelima državne uprave, pravosudnim tijelima, kaznenim tijelima, stručnoj službi Hrvatskog sabora, Ureda Predsjednika Republike Hrvatske, stručnoj službi Ustavnog suda RH, stručnoj službi Pučkog pravobranitelja, stručnoj službi Pučkog pravobranitelja za djecu, stručnoj službi Pučkog pravobranitelja za ravnopravnost spolova, Državnom uredu za reviziju i u drugim tijelima koja se osnivaju za obavljanje poslova državne službe. U daljnjem tekstu Zakona ta se tijela nazivaju državnim tijelima.

⁵⁵ Čl. 76.-80. ZODS-a, NN 49/2012, 37/2013 i 38/2013.

Treća kategorija državnih službenika jesu državni službenici *revolving door*. Prema predsjedniku Vlade RH Milanoviću, to je „*institut koji je poznat u zrelim demokracijama... ti ljudi, šef kabineta, glasnogovornik, ljudi koji su ministrima desna ruku u obavljanju posla, dolaze s ministrom ili ministricom i odlaze s ministricom... direktna potpora ministru kao političkoj osobi... u Americi se zove politika vrata koja se okreću (revolving door), vrata koja imate na ulazu u aerodrom, shopping-centar... Ulaziš u vrata, prolaziš kroz vrata, i izlaziš van. Ne ulaziš unutra, ostaneš na neki način u predvorju*“.⁵⁶ Musa fenomen tzv. kliznih vrata definira kao postojanje fluktuacije osoblja iz regulatornih tijela u organizacije čije je funkcioniranje predmet regulacije (npr. energetska agencija i pružatelj usluga energije), što dovodi do stvaranja posebne ekspertne elite, koja se izmjenjuje na ključnim pozicijama.⁵⁷ Fluktuacija rukovodećih službenika upravnih organizacija u industrije koje su prije regulirali dovodi do povećane mogućnosti prijevara, korupcije i sukoba interesa, zbog čega Beetham i Weir govore o sindromu klizećih vrata (the revolving door syndrome), karakterističnom za britanski upravni sustav.⁵⁸ Praksa revolving door uobičajena je i u američkim upravnim organizacijama, što rezultira njihovom politizacijom.⁵⁹

SIGMA navodi kako se državni službenici razlikuju od političkih savjetnika u tri temeljne stvari. Prvo, s obzirom na to da ih osobno odabire ministar, politički savjetnici izuzeti su od uobičajenih kriterija koji vrijede za ulazak u državnu službu (iako se može dogoditi da su politički savjetnici ranije radili kao državni službenici). Kriteriji za imenovanje političkih savjetnika gotovo da uopće ne postoje, nego dužnosnici ponajprije traže ljude koji su im politički bliski. Drugo, politički savjetnici nalaze se izvan uobičajene hijerarhije u upravnoj organizaciji. Najčešće su podređeni ministru te od njega dobivaju sve upute za rad. Treće, politički savjetnici izuzeti su od obaveznih kriterija za državne službenike koji određuju obavezu politički nepristranog djelovanja s obzirom na to da je i osnovna intencija instituta političkih savjetnika da politički savjetuju dužnosnike.⁶⁰

Koprić i dr. navode depolitizaciju i profesionalizaciju kao jednu od mjera preporučenu za modernizaciju uprave u RH. Autori napominju kako je od iznimne važnosti odvojiti političke i vodeće stručne upravne položaje. Broj politički imenovanih dužnosnika mora se radikalno smanjiti te biti ograničen na ministra i njegova zamjenika, a položaj političkih

⁵⁶ Govor predsjednika Vlade RH Zorana Milanovića s 15. sjednice Vlade, održane 15. 3. 2014. godine. Dostupno na <https://vlada.gov.hr/sjednice-i-odluke/15-sjednica-vlade-republike-hrvatske/1033>, pristup 12. 3. 2014.

⁵⁷ Musa A., *Europeizacija i agencijski model javne uprave*, Zagreb, Pravni fakultet u Zagrebu, str. 185.

⁵⁸ Beetham D. i Weir, S., *Political power and democratic control in Britain*, London, Routledge, 1999, str. 186.

⁵⁹ Za Japan je također karakteristična uska veza između upravnog sustava i industrije. Rukovodeći državni službenici često nakon dugotrajne karijere u upravi odlaze raditi u privatni sektor koristeći se ekspertizom i poznanstvima. Oni se nazivaju amakudari („oni koji se spuštaju s neba“), oni koji započinju „drugi život“ koristeći se znanjima i vezama stečenima tijekom dugogodišnje karijere državnog službenika (prema Schade, U., *The 'Old Boy Network' and Government-Business Relations in Japan*, U: Gibney F. (ed.), *Unlocking the Bureaucrat Kingdom: Deregulation and Japanese Economy*, Washington, Brookings Institution, 1998, str. 160).

⁶⁰ Simon, J., *Politički savjetnici i državni službenici u europskim zemljama*, *Hrvatska javna uprava*, vol. 9, 2009, str. 628-629.

savjetnika treba definirati, njihove ovlasti ograničiti na politička pitanja te ih isključiti iz utjecaja na pitanja državnih službenika. Dodaju kako sve druge rukovodeće pozicije treba popunjavati temeljem javnog natječaja prema kriteriju stručnosti, a ne političke podobnosti.⁶¹

Prema članku objavljenom u *Novom listu* 14. siječnja 2014. godine, krajem 2013. godine u državnoj je upravi bilo zaposleno 111 osoba prema tom načelu. Članak navodi odgovor Ministarstva uprave „da je 31. prosinca 2013. godine, sukladno članku 74. c Zakona o državnim službenicima, odnosno po principu *revolving door*, u ministarstvima bilo ukupno 83 zaposlenih. Najmanje tako angažiranih suradnika imalo je Ministarstvo uprave, samo jednoga, a najviše – po devet ljudi – Ministarstvo gospodarstva i Ministarstvo poduzetništva i obrta.“ U članku se dodaje kako je, prema podacima Ministarstva uprave, na isti datum prema istom načelu, bilo zaposleno 11 ljudi, u Uredu predsjednika Vlade četvero, a u Uredu predsjednika te u stručnoj službi Sabora ukupno 13 ljudi.⁶²

Podaci koji su objavljeni u navedenom članku slični su podacima koji su prikupljeni u sklopu ovog istraživanja tijekom srpnja i kolovoza 2014. Ministarstva prosječno imaju po 11,9 političkih savjetnika, odnosno državnih službenika, u kabinetu ministra. Osam ministarstava ima više političkih savjetnika od prosječnog broja za ministarstva.

Naziv tijela	Broj zaposlenih u kabinetu ministra uredbom	Stvarni broj zaposlenih	Državni službenici iz matičnog ministarstva	Državni službenici iz drugih DT	Državni službenici <i>revolving door</i>
MB	12	5	3	--	2
MFIN	13	9	6	1	2
MGPU	9	12	5	2	5
MINGO	16	12	1	1	10 (83 %)
MK	10	10	5	--	5
MORH	20	18	17	--	1
MP ⁶³	13	8	4	--	4
MPIO	12	12	2	1	9 (75 %)
MPPI	14	13	5	3	5
MPS	13	13	5	--	8
MRMS	12	10	4	--	6
MRRFEU	13	13	6	1	6
MSPM	10	10	2	3	5
MT	9	9	5	--	4
MU	11	8	7	--	1 (12,5 %)
MUP	90	40	36	--	4
MVEP	13	9	5	1	3

⁶¹ Koprić, I., *op. cit.* (bilj. 8.), str. 381.

⁶² Članak iz *Novog lista* dostupan je na: <http://www.novolist.hr/Vijesti/Hrvatska/Bez-natjecajaPrema-revolving-door-principu-u-drzavnoj-upravi-do-sada-111-zaposlenih>, pristup 24. 11. 2014.

⁶³ Podaci o broju zaposlenih odnose se na Ministarstvo pravosuđa bez kaznenih tijela. Zajedno s kaznenim tijelima u Ministarstvu pravosuđa Uredbom o unutarnjem ustrojstvu predviđeno je 4902 radna mjesta.

MZ	15	10	7	--	3
MZOIP	11	8	3	1	4
MZOS	13	NDP	NDP	NDP	NDP
UKUPNO	329	229	128	14	87 (38 %)
Prosječno	16,5	11,9	6,7	0,7	4,6

Tablica 5. Broj i struktura političkih savjetnika (službenika u kabinetu ministra u ministarstvima)⁶⁴

Od nešto manje od 12 službenika prosječno njih više od pola jesu državni službenici iz istog tijela raspoređeni u kabinet ministra. Državnih službenika iz drugih državnih tijela prosječno ima manje od jednoga (0,7).⁶⁵

Službenika *revolving door* ima prosječno nešto iznad četiri (4,6). U devet od 19 ministarstava službenika *revolving door* ima više od prosjeka, a među njima najviše ih je u MINGO-u, čak 10, te u MPIO-u - 9. Ministarstva s manje od 200 zaposlenika (MB, MPIO, MT i MU) prosječno u kabinetu ministra imaju zaposlena 8,5 političkih savjetnika. Među njima najviše zaposlenih ima MPIO, čak 12, što je gotovo za trećinu više u odnosu na ostala tri ministarstva s manje od 200 zaposlenih. Ovo još više dolazi do izražaja kad se u obzir uzme podatak da MPIO ima najmanje zaposlenih od svih ministarstva (107).

3.5. Percepcije o upravnom kapacitetu ministarstava

Kako bi se dobio bolji uvid u problematiku personalne komponente upravnog kapaciteta, ispitani su stavovi zaposlenih u javnoj upravi te ljudi koji s njima surađuju. Provedeni su polustrukturirani intervjui, koji su rađeni tijekom lipnja i srpnja 2014. Svrha je intervjua prikupljanje korisnih informacija koje će unaprijediti znanje o problemu. U polustrukturiranom intervjuu slijedi se određeni redoslijed pitanja, ali ne striktno, kao što je to u strukturiranom intervjuu.⁶⁶ Ispitivač ima unaprijed pripremljen podsjetnik za intervju, koji sadrži teme i okvirna pitanja o kojima želi razgovarati s ispitanikom, ali slijedi logiku razgovora i slobodu ispitanika u odgovaranju.⁶⁷ Neki autori takav intervju

⁶⁴ Izvor: <http://www.uprava.hr/default.aspx?id=11844>, pristup 31. 8. 2014.; i podaci prikupljeni na temelju zahtjeva za pravo na pristup informacijama upućenih svim ministarstvima u kolovozu 2014.

⁶⁵ Među kategorijom političkih savjetnika - državni službenici iz drugih državnih tijela - gotovo ih je polovica zaposlena u Hrvatskom saboru, tj. u Uredu za opće poslove Hrvatskog sabora i Vlade RH. Zanimljivo je također kako među njima ima i lokalnih službenika (službenika zaposlenih u županijama) te javnih službenika, iako je u članku 74. b ZODS-a izričito propisano da se na radna mjesta u kabinetu ministra raspoređuje „državni službenik iz istog ili drugog državnog tijela“. Što se smatra državnim tijelom, određuje članak 2. ZODS-a, prema kojemu se Zakon primjenjuje na državne službenike u tijelima državne uprave, pravosudnim tijelima, kaznenim tijelima, stručnoj službi Hrvatskoga sabora, Ureda Predsjednika Republike Hrvatske, stručnoj službi i uredima Vlade Republike Hrvatske, stručnoj službi Ustavnog suda Republike Hrvatske, stručnoj službi Pučkog pravobranitelja, stručnoj službi Pravobranitelja za djecu, stručnoj službi Pravobranitelja za ravnopravnost spolova, Državnom uredu za reviziju i u drugim tijelima koja se osnivaju za obavljanje državne službe, odnosno u daljnjem tekstu državno tijelo. Iz takve formulacije pojma „državno tijelo“ može se zaključiti kako upravno tijelo županije, odnosno javna služba, ne spadaju u krug državnih tijela određen člankom 2. ZODS-a.

⁶⁶ Mejovšek, M., *Metode znanstvenog istraživanja*, Zagreb, Naklada Slap, 2008, str. 162-163.

⁶⁷ Tkalac Verčić, A., Sinčić Čorić, D., Pološki Vokić, N., *Priručnik za metodologiju istraživačkog rada*, Zagreb, M.E.P., 2010, str. 109.

nazivaju problemski usmjerenim, odnosno dubinskim intervjuom, čija je osnovna zamisao da se sudionik dovede u situaciju u kojoj se spontano izjašnjava o svojim mišljenjima, stavovima, osjećajima i razlozima ponašanja vezanima uz određeni problem.⁶⁸

Intervjuirane su ukupno 74 osobe. Od njih su 32 iz ministarstava (7 državnih dužnosnika i 25 državnih službenika), 18 iz sustava javne uprave (državni dužnosnici i državni službenici iz stručnih služba Vlade Republike Hrvatske, javni službenici iz agencija, lokalni službenici i državni službenici iz prvostupanjskih tijela državne uprave) te 24 osobe izvan sustava javne uprave (akademska zajednica, nevladine organizacije, strukovna udruženja, sindikati). Osobe su za intervju odabrane na temelju dva glavna kriterija. Prvi je kriterij formalni i obuhvaća rukovodeće pozicije u ministarstvu, političke (ministar, zamjenik ministra i pomoćnici) i službeničke (glavni tajnik ministarstva, načelnici sektora, tajnik kabineta ministra). Drugi je kriterij stručno-profesionalni i obuhvaća suradnike uprave - osobe koje su zbog svoje stručnosti surađivale u oblikovanju javnih politika ministarstva, ponajprije kroz rad u stručnim radnim skupinama ministarstva za izradu propisa.

Većina intervjuiranih prepoznala je pojam upravni kapacitet upravo kroz personalnu komponentu, odnosno broj, stručnost i sposobnost ljudi zaposlenih u ministarstvima. Dokaz je to što su, kad su im postavljena pitanja o kapacitetu, većinom odgovarali o broju i stručnosti službenika. I državni službenici i dužnosnici ministarstava, a u još većoj mjeri suradnici uprave, isticali su kako kvaliteta rada ovisi o broju i stručnosti ljudi koji u njima rade („apsolutno kapacitet ljudi, znači kapacitet same organizacije, u prvom smislu broja ljudi, ali i kvaliteta tih ljudi. Njihovo iskustvo...“; „Što više vremena, što više resursa, što više ti ljudi znaju, što više su osposobljeni, to će brže, lakše, jednostavnije i bolje odraditi taj proces i rezultati će biti kvalitetniji“; „Najviše stručni profil službenika, no djelomice i spremnost da se rad članova radne skupine honorira“; „Bez stručnjaka i potrebnih financijskih sredstava nema niti jednog posla. Sve ostalo su jadne improvizacije“).⁶⁹

Državni službenici iz ministarstava smatraju kako u ministarstvima RH općenito nedostaje ljudi, posebice onih stručnih, s obzirom na opseg posla te zaključuju kako ta činjenica svakako utječe na kvalitetu njihova rada („...vi nemate dovoljan ljudski potencijal... tu je uvijek intervencija i požurivanje da se nešto završi...“; „Osjetan je nedostatak vremena i kapaciteta...“; „u sektoru imam 15 službenika, nedostaje nas“; „veliki problem je zabrana zapošljavanja... EU je udvostručila količinu posla... imamo pritisak kontinuiranog smanjivanja resursa“). Slično tvrde i pojedini dužnosnici u ministarstvima („...mislim da smo potkapacitirani, kad nekome kažem kojom upravom upravljam, koja je to širina posla, misle da imam sto ljudi“). Dodaju kako državna uprava gubi ljude, posebice one kvalitetne („...vi takve ljude ne možete naći na tržištu, nego ih morate stvarati, a onda, kad ih stvorite, morate misliti kako ih zadržati“).

⁶⁸ Halmi, A., *Kvalitativna metodologija u društvenim znanostima*, Zagreb, 1996, str. 252-253.

⁶⁹ Citati iz intervjuja rađenih u lipnju i srpnju 2014.

I većina ispitanih koji nisu zaposlenici ministarstava smatra kako ministarstva u Republici Hrvatskoj općenito nemaju dobar kapacitet bilo da je riječ o broju bilo o sposobnosti službenika („U pojedinim ministarstvima nema dovoljno stručnih osoba, a ne žele to priznati“; „jedan od osnovnih problema je nedostatak vremena i kapaciteta... njihov, osoblja Ministarstva“; „organizacijski potkapacitirani i organizacijski management je onda dosta tu loš i zapravo sve je žurno, sve je hitno i na kraju se neki propis koji je mjesecima stajao u nekim nacrtima u ladicama odjedanput proglasi žurnim i sad se svi moraju naglavačke okrenuti da bi to čim prije otišlo prema Vladi“; „vrlo često ta administrativna podrška koja je potrebna nije bila dovoljna, bila je ili potkapacitirana, dakle ili nije bilo dovoljno ljudi ili ljudi nisu bili dovoljno stručni“, „Način da imaju radne skupine s obzirom na strukturu zaposlenih je jedini način da se postigne neki kvalitetniji propis jer se uključuju eksperti izvana“; „Vi imate dio upravnih tijela koji su prekapacitirani, ima ih previše... Imate i upravnih tijela gdje imate nedostatak ljudskih kapaciteta...“).

Intervjuirani iz sustava javne uprave koji nisu zaposlenici ministarstava ocijenili su kako državni službenici u ministarstvima imaju izrazito niske plaće te da stoga najbolji odlaze („u ministarstvima bi bila bolja struktura ljudi kad bi se plaće malo digle... oni rade dosta važan posao i samo pisanje propisa nije jednostavno...“), a bilo je i ocjena kako ministarstva ne privlače najkvalitetnije kadrove zbog negativnog imidža u javnosti („Javnost i njen pritisak često negativno djeluju jer najbolji neće u upravu i zbog percepcije“). I jedan od intervjuiranih dužnosnika istaknuo je problem nedovoljnog honoriranja rada službenika, a zbog sustava plaća najbolji se službenici ne mogu ni zadržati ni motivirati („Stručni službenici koji sudjeluju u izradi javnih politika i propisa trebaju se odgovarajuće honorirati... inače ne možemo ih zadržati, niti napraviti distinkciju između upravnih specijalista i ostalih... primjerice između višeg savjetnika i višeg savjetnika specijalista minorna je razlika u plaći, čime se dolazi do 'uravnilovke' i nedovoljne aktivnosti“).

Od ispitanika iz sustava javne uprave također su stigle ocjene kako je problem ministarstava neuvažavanje stručnih kriterija („To je problem ministarstava jer postoji 95 % visokokvalificiranih osoba koje nitko ne pita za mišljenje“; „Trebalo bi osnažiti ulogu službenika, koji su sada marginalizirani... oni su izvršna snaga političkih zahtjeva... vi dobijete nešto što onda morate pravno ukalupiti“). Također pojedini državni službenici iz ministarstva ističu kako ne postoji jasno strateško usmjerenje vlade, iz kojeg bi se jasno mogli iščitati temeljni ciljevi uprave („U pravilu mi nemamo u ovom trenutku jedan dokument... koji bi zapravo napravio taj jedan konsenzus na razini vlade, a nama bio podloga za naše planiranje... Vlada mora svoj stav, odnosno svoje prioritete i ciljeve i indikatore, izraziti u dokumentu... Ne možemo mi službenici dogovarati prioritete... imamo jedan problem, odozdo definiramo nešto što bi ovi gore trebali napraviti. Tu se točno vidi ta strategija vladinih programa, koja nikad nije sjela na svoje mjesto“).

Kao jedan od problema pri radu zaposlenih u ministarstvima pojedini javni službenici istaknuli su da u ministarstvima većinom rade ljudi koji nemaju dovoljno saznanja o provedbi propisa („...malo dolaze ljudi koji imaju iskustvo u prvostupanjskim tijelima... da znaju što znači napisati propis... kako će on izgledati u provedbi“).

Istraživanje je pokazalo još jednu zanimljivost koja se može uzeti kao indikator za upravni kapacitet ministarstava. Nekoliko intervjuiranih službenika istaknulo je da pojedine prijedloge propisa nisu izrađivali službenici ministarstva, nego pojedini odvjetnički uredi („...mi sve radimo sami, ne izrađuju nam propise odvjetnički uredi kao nekim...“; „nisu imali radnu skupinu... radio im je odvjetnički ured... ne mislim da su dali odvjetničkom uredu zato što nemaju kapaciteta, niti nedostatak ljudi...“).

Iz provedenih intervjua može se zaključiti kako je percepcija zaposlenika ministarstava i ljudi koji s njima surađuju takva da smatraju kako personalna komponenta upravnog kapaciteta uvelike utječe na kvalitetu rada i kvalitetu izrade propisa u ministarstvima. Također i jedni i drugi smatraju kako nedostaje „vremena i stručnih ljudi“. No moguće je i da je uzrok tome činjenica da se velik broj propisa izrađuje žurno i neplanirano. Tome u prilog govori i činjenica da je u Izvješću o provedbi godišnjeg plana normativnih aktivnosti za 2013. godinu Ured za zakonodavstvo Vlade RH naveo kako je u 2013. godini bilo „usvojenih 45 prijedloga zakona iz Godišnjeg plana za 2013. godinu i 299 usvojenih *ad hoc* prijedloga zakona...“ Iz toga proizlazi da je u 2013. tek 13 % zakona bilo planirano, a čak ih je 87 % bilo *ad hoc*.⁷⁰

4. ZAKLJUČAK

Upravni se kapacitet u ovom radu definira kao sposobnost uprave da provodi propise te kreira javne politike u skladu s ciljevima dobrog upravljanja. Predmet analize jest upravni kapacitet hrvatskih ministarstava, s posebnim obzirom na njihovu personalnu komponentu, odnosno na broj i stručnost ljudi koji u njima rade. Glavno istraživačko pitanje rada jest kakav je upravni kapacitet hrvatskih ministarstava te koliko udovoljavaju zahtjevima moderne javne uprave. Fokus je na personalnoj komponenti upravnog kapaciteta, iako su navedene i druge dimenzije, međutim to je tek početak analize te otvara prostor za nova pitanja i daljnja istraživanja.

Prikupljeni podaci o broju službenika i njihovoj obrazovnoj strukturi upućuju na zaključak da se ministarstva u RH uvelike razlikuju po broju zaposlenih. Ako se izdvoje klasični resori i dva velika ministarstva (Ministarstvo poljoprivrede i Ministarstvo pomorstva, prometa i infrastrukture), u većini od 13 ministarstva radi prosječno oko 270 državnih službenika i namještenika. Treba dodati da se stvarni broj zaposlenih uvelike razlikuje od broja radnih mjesta predviđenih uredbama o unutarnjem ustrojstvu. Naime popunjenost radnih mjesta iznosi u prosjeku 76 % i u tome također ima znatnih razlika (od MORH-a, čija je popunjenost 88 %, do Ministarstva turizma, čija je popunjenost samo 49 %). Samo su tri ministarstva u skladu s komparativnim standardom popunjenosti (85-90 %), što upućuje na to da je i dalje moguće postojanje velikog broja izmišljenih radnih mjesta kako bi se osigurao veći broj rukovodećih radnih mjesta s boljim plaćama.

⁷⁰ Izvješće o provedbi Godišnjeg plana normativnih aktivnosti za 2013. godinu, Vlada RH, Ured za zakonodavstvo, prosinac 2013.

S druge pak strane službenici smatraju kako u ministarstvima nedostaje određeni broj ljudi za opseg posla koji rade. Takva percepcija (da nedostaje ljudi i vremena za posao koji rade) može biti uvjetovana i činjenicom da se izrazito velik broj propisa donosi neplanirano i žurno, što potvrđuje i Izvješće o provedbi godišnjeg plana normativnih aktivnosti za 2013. godinu Ureda za zakonodavstvo Vlade RH.

Kad je riječ o obrazovnoj strukturi državnih službenika u ministarstvima RH, podaci dobiveni istraživanjem ne odstupaju znatno od nalaza iz prethodnih godina i pokazuju da većina od više od 55 % državnih službenika ima završenu samo srednju školu. Međutim, valja istaknuti kako je najveći broj državnih službenika u MUP-u, odnosno većinom je riječ o policijskim službenicima. Kad se iz računice izostavi MUP, vidljivo je kako oko 70 % državnih službenika u ministarstvima ima završen viši stupanj obrazovanja od srednje škole. Može se zaključiti kako je generalno obrazovna struktura državnih službenika bolja nego što se čini na prvi pogled iz dokumenata. Dodatna dimenzija dobiva se iz percepcija i stavova iskazanih u intervjuima, u kojima je istaknut problem zadržavanja stručnih kadrova u upravi, posebice zbog niskih plaća i nepostojanja odgovarajućeg sustava nagrađivanja najboljih.

Prema mišljenju državnih službenika, velik je problem u ministarstvima nepostojanje jasnih ciljeva i zadaća koje trebaju slijediti te dovoljno razvijenih analitičkih kapaciteta za praćenje stanja. Upravo su zbog toga neprestano u stisci s vremenom te moraju reaktivno postupati, rješavati probleme kad nastanu, umjesto da spriječe da se uopće i pojave. Na taj način dodatno je oslabljena službenička pozicija te počesto umjesto stručnih kriterija dominira politički voluntarizam. Ti bi se problemi trebali dodatno analizirati kroz istraživanje drugih komponenata upravnog kapaciteta, poput funkcionalne i organizacijske.

Kroz utvrđivanje strukture službenika u kabinetu ministra (političkih savjetnika) te strukture dužnosnika i njihove stranačke pripadnosti mjerila se politiziranost ministarstva. Analizirani podaci upućuju na to da postoje znatne razlike među ministarstvima. Prema navedenim pokazateljima, a to su stranačka pripadnost dužnosnika i broj službenika *revolving door*, može se zaključiti da su pojedina ministarstva, poput Ministarstva uprave i Ministarstva obrane, najmanje politizirana, dok Ministarstvo poduzetništva i obrta te Ministarstvo gospodarstva spadaju u ministarstva koja su najviše politizirana. U MPIO-u čak je 13 službeničkih pozicija, odnosno 12,5 %, popunjeno prema kriteriju političke podobnosti, a ne prema kriteriju stručnosti. Preporuke domaće stručne javnosti da se broj politički imenovanih dužnosnika radikalno smanji te ograniči na ministra i njegova zamjenika još uvijek nisu uvažene. Da poziciju pomoćnika ministra treba profesionalizirati, može se zaključiti i iz podataka prema kojima čak 57 % pomoćnika ministara čine nestranačke osobe, zbog čega se dalje može zaključiti kako su odabrani na pozicije vjerojatno zbog svoje stručnosti.

Podaci dobiveni o politizaciji upućuju na zaključak kako položaj državnih službenika u ministarstvima treba znatno ojačati i osloboditi utjecaja politike. Upravno vodstvo, koje

danas u ministarstvima faktički ne postoji s obzirom na to da se na čelu upravnih organizacija u ministarstvima nalaze pomoćnici ministra, trebalo bi biti profesionalno i njihov status ne smije biti ugrožen od strane politike. Naime samo se na taj način može osigurati kontinuitet javnog upravljanja koji je potreban kako bi zemlja ostvarila svoje dugoročne ciljeve. Političke pozicije, kojih treba biti što manje, treba jasno odvojiti od stručnih pozicija kako bi ministarstva koja su zadužena za izradu većine nacrtu prijedloga zakona i oblikovanje javnih politika mogla funkcionirati sukladno visokim profesionalnim standardima, ali i europskim upravnim standardima.

Dobiveni su nalazi prvi korak za cjelokupnu analizu upravnog kapaciteta hrvatskih ministarstava te bi u perspektivi u daljnjim istraživanjima bilo potrebno analizirati i druge komponente upravnog kapaciteta (organizacijske, funkcionalne), bez kojih postoji jedan veliki *non sequitur*, jer bi se pretpostavljalo nešto što bi se tek trebalo dokazati.

Summary

THE ADMINISTRATIVE CAPACITY OF CROATIAN MINISTRIES: BETWEEN PROFESSIONALISATION AND POLITICISATION

The first part of this paper defines the term of administrative capacity, which is viewed in administrative theory through a range of components. It points out the difference between administrative capacities in the narrow and in the broad sense. The paper focuses on the personnel component of an organisation's administrative capacity. As part of the study, an analysis was carried out of the number of employed civil servants and employees in Croatian ministries and of their educational structure. Politicisation is also analysed through the number and structure of state officials and political advisors in ministries. Semi-structured interviews provide an insight into the positions and perceptions of those employed in public administration, and of persons outside the administrative system who have cooperated with ministries.

Keywords: administrative capacity, professionalisation, politicisation, ministry, civil servant

Teo Giljević, DSc

Senior researcher and teaching assistant in the Department of Administrative Science at the Faculty of Law, University of Zagreb