

# *Utjecaj organizacijskih promjena i organizacijskog smanjenja na profesionalizam službenika u državnoj upravi*

*Alen Benazić\**

UDK 35.085  
Original scientific paper / izvorni znanstveni rad  
Received / primljeno: 6. 3. 2014.  
Accepted / prihvaćeno: 5. 9. 2014.

Značajan broj istraživanja organizacijskih promjena i smanjenja (*downsizing*) upozorio je na njihove moguće negativne implikacije na zaposlene i na organizaciju u cijelosti. Pritom, organizacijama prijeti gubitak kreativnih potencijala i energije potrebnih za nastavak efikasnog djelovanja, dok zaposleni reagiraju na moguće šokove i stresove koji takve promjene prate. Međutim, ponekad su upravo takve promjene nužne, zbog čega su u ovom istraživanju prikazane odrednice organizacijskih promjena i smanjenja u državnoj upravi te su izdvojeni i opisani osnovni pristupi takvim promjenama. Istražen je primjer smanjenja u hrvatskoj praksi s aspekta organizacije koja ga provodi i njegov utjecaj na profesionalnost zaposlenih. Istraživanje poka-

---

\* Dr. sc. Alen Benazić, zamjenik pročelnika Područnog carinskog ureda Rijeka, Carinska uprava Ministarstva financija Republike Hrvatske (deputy head of the Branch Office in Rijeka, Custom Service, Ministry of Finance, Republic of Croatia, e-mail: alen.benazic@carina.hr). U tekstu se iznose autorova osobna stajališta.

zuje da je u analiziranom slučaju odabrani pristup *downsizingu*, prema kojem se zaposlenima osigurala mogućnost izbora, bez neposrednog utjecaja poslodavca na njihove odluke, rezultirao smanjenjem profesionalnosti zaposlenih, ali i ukazao na neka obilježja njihova ponašanja u uvjetima neizvjesnosti.

*Ključne riječi:* organizacijske promjene, profesionalizam, državna uprava, državni službenici, carinska služba

## 1. Uvod

Organizacijske promjene potrebne su svim organizacijama, jer se s vremenom razvijaju i prirodno teže unaprjeđenju svojih funkcija. One su nužne zbog vanjskih pritisaka, ali i zbog unutarnjih potreba organizacije. Dok je prirodni cilj većine organizacija rast, u određenim razdobljima moraju razmišljati i o smanjivanju. Tada moraju razmišljati o procesu smanjenja (*downsizing*) koji nije samo smanjenje broja zaposlenih, već ima šire značenje, odnosno uključuje i smanjivanje troškova, promjene radnih procesa i poravnavanje hijerarhije. Organizacijsko smanjenje, između ostalog, ima kao posljedicu otpuštanje ili smanjenje broja zaposlenih, kao i smanjivanje broja rukovodećeg osoblja. Iz tih procesa nisu izuzete niti organizacije koje djeluju u javnom sektoru, pa tako ni državna uprava.

Međutim, svaki oblik organizacijskih promjena nailazi na otpore prvenstveno zbog nesigurnosti zaposlenih u njihove buduće uloge u organizaciji. To se posebice odnosi na organizacijsko smanjenje kojeg je posljedica smanjivanje broja zaposlenih. Takve organizacijske promjene, pored otpora na koji nailaze, mogu imati i negativne efekte, kako na zaposlene, koji su nakon promjena ostali bez posla, tako i na one koji su ostali u organizaciji. Pored toga, smanjenje broja zaposlenih može imati i negativne efekte na organizaciju jer s njima odlazi i kreativna energija, znanje i vještine, a u organizaciji moguće ostanu preostali zaposleni s negativnim emocijama.

Osnovni cilj ovog istraživanja je ispitivanje utjecaja organizacijskih promjena i smanjenja organizacije kao i primijenjenog pristupa tim promjenama na profesionalizam ljudskih potencijala u upravnoj organizaciji odnosno profesionalizam zaposlenih nakon provedenih organizacijskih promjena u Carinskoj upravi. Pritom se pod potencijalima profesionalnosti podrazumijevaju predispozicije zaposlenih za prilagodbu i kvalitetno obavljanje

poslova u novim okolnostima nakon provedenih organizacijskih promjena. Kao čimbenici profesionalnosti zaposlenih u ovom istraživanju podrazumijevaju se znanja i vještine stečene kroz obrazovanje, dosadašnja uspješnost u radu i fleksibilnost. Tako su kao osnovna mjerila profesionalnosti zaposlenih primijenjeni:

- stupanj obrazovanja službenika: u istraživanju je jedna od polaznih pretpostavki da službenici s višim stupnjem obrazovanja imaju višu razinu fleksibilnosti i veće predispozicije za profesionalan rad u novim uvjetima, jer su osposobljeni za obavljanje poslova više razine složenosti;
- prosjek godišnjih ocjena i subjektivne ocjene rukovoditelja: jedno od mjerila profesionalnosti ljudskih potencijala jesu ostvareni prosjek ocjena i subjektivne ocjene rukovoditelja u prethodnim razdobljima, s pretpostavkom da će službenici s višim ocjenama i u budućnosti biti profesionalniji nego službenici s nižim ocjenama;
- životna dob: promijenjenim uvjetima bolje će se prilagoditi mlađi službenici i na taj način osigurati višu razinu profesionalnosti obavljanja poslova u budućnosti.

U skladu s prethodno opisanom problemom, predmetom i ciljem istraživanja testirane su ove hipoteze: (H1) U uvjetima neizvjesnosti uvjetovanih organizacijskim promjenama državni službenici prioritet daju povećanju razine sigurnosti pred materijalnim uvjetima na radnom mjestu. (H2) Mogućnosti organizacijskih promjena ograničene su niskom razinom mobilnosti državnih službenika s aspekta premještaja u drugo geografsko područje ili prelaska u privatni sektor. (H3) Organizacijske promjene s ciljem smanjivanja broja zaposlenih, uz primjenu pristupa slobodnog izbora službenika, imaju kao posljedicu smanjenje razine profesionalnosti zaposlenih u organizaciji.

Istraživanje je provedeno na uzorku službenika Carinske uprave zaposlenih u Istarskoj županiji u razdoblju od 1. srpnja 2012. do 1. srpnja 2013., odnosno u razdoblju finalne prilagodbe Carinske uprave članstvu Republike Hrvatske u Europskoj uniji.

## 2. Osnovna obilježja organizacijskih promjena u državnoj upravi

Organizacijske promjene mogu se definirati kao proces putem kojeg se organizacije kreću od njihova postojećeg prema željenom budućem stanju radi povećanja svoje efektivnosti (Jones, 2004: 301). U promjenjivoj organizacijskoj okolini organizacijske promjene postaju sastavni dio života u organizacijama, neovisno o tome djeluju li one u javnom ili privatnom sektoru. Tako na potrebu organizacijskih promjena djeluju iste ili slične sile, koje se, međutim, mogu razlikovati po intenzitetu utjecaja na organizaciju. Osnovni motivi za organizacijske promjene na općenitoj razini nalaze se u nekoliko skupina snaga izvan organizacija i unutar njih, a posebno u pritiscima konkurencije, ekonomskim, političkim i globalnim promjenama, demografskim i društvenim promjenama te jačanju etičkih vrijednosti (Jones, 2004: 303–306). Nabrojene općenite čimbenici u većoj ili manjoj mjeri utječu na gotovo sve organizacije. Kada se to prevede na razinu državne uprave, mogu se izdvojiti specifični čimbenici organizacijskih promjena:

- Pritisci na javnu potrošnju. Uzrokovani su cikličkim kretanjima u nacionalnim ekonomijama (Flynn, 1995: 59). Javnost, posebice u uvjetima gospodarskih kriza, postaje osjetljivija na potrošnju u javnom sektoru, ali ne prepoznaje se spremnost za prihvaćanje niže kvalitete javnih usluga.
- Potreba za povećanjem kvalitete javnih usluga. Usluge koje pruža državna uprava trebaju biti dostupne svim građanima u istoj mjeri, što znači da se u njihovo korištenje trebaju uključiti sve skupine društva, kao i pojedinci. Građani očekuju usmjerenje državne uprave na trajno unaprjeđenje standarda kvalitete u pružanju usluga i zaštiti njihovih prava. Nove znanstvene spoznaje postavljaju nove zahtjeve glede kvalitete usluga te se trajno preispituju nove potrebe građana.
- Pritisci konkurencije. Konkurencija jača pod utjecajem ideja o efikasnosti i upravljanju uslugama koje dolaze od privatnog sektora (Flynn, 1995: 59). Općeniti ciljevi organizacijskih promjena u državnoj upravi usmjereni su prema smanjivanju njezina opsega (Brčić, 2002: 18). To se postiže privatizacijom, djelomičnim zamjenjivanjem hijerarhije elastičnijim metodama obrade informacija, orijentacijom na korisnike, decentralizacijom odlučivanja i sredstava, uvođenjem mreža timova, grupnim radom, natjeca-

njem između organizacijskih jedinica iste organizacije te poticanjem inicijative osoblja.

- Tehnološki razvoj. Državna uprava treba naći nove načine interakcije s raznim oblicima privatnih organizacija i pojedinaca, što je omogućeno primjenom novih informacijsko-komunikacijskih tehnologija. Razvoj e-uprave osigurao je uvjete za ostvarivanje višestrukih koristi, a to su bolje pružanje usluga građanima, poboljšanje interakcije s gospodarskim sektorom, olakšavanje pristupa informacijama te dobivanje povratne informacije od građana.
- Promjene djelatnosti i nadležnosti. Raste diferencijacija i specijalizacija organizacija u državnoj upravi. Za to su potrebni različiti obrasci organizacijskih struktura unutar same državne uprave. Državna uprava sve se više fragmentira, a to uvjetuje veću potrebu komunikacije između različitih organizacija na istim i različitim razinama. Za interakciju sve više postaje bitno znanje i iskustvo, dok opada značenje formalnih položaja uspostavljenih hijerarhijom.
- Globalizacijski i integracijski procesi. Posljedica tih procesa je relativizacija tradicionalno apsolutno shvaćene državne suverenosti i približavanje većine postojećih država ulozu karika u globalnom sustavu (Pusić, 1994: 359–383). Državna uprava tome se prilagođuje putem organizacijskih promjena, i to s ciljem postizanja ujednačenosti postupaka u državama koje pripadaju određenoj integraciji.

Prethodno su opisani čimbenici koji djeluju na organizacije tako da se javlja potreba njihovih promjena. Pod utjecajem takvih čimbenika javljaju se i različiti ciljevi organizacijskih promjena u državnoj upravi koji se mogu razvrstati u tri osnovne skupine:

- Jačanje upravnog kapaciteta. Cilj takvih organizacijskih promjena je pronaći nove, bolje načine korištenja resursima i mogućnostima sa svrhom povećanja sposobnosti organizacije za stvaranje vrijednosti. Drugim riječima, takve organizacijske promjene na najopćenitijoj razini imaju cilj poboljšavanje i obogaćivanje funkcija državne uprave.
- Povećanje fleksibilnosti organizacije. Otvara veći manevarski prostor sustavu državne uprave i omogućuje da se u njegovu ustrojstvu specifičnosti poslova pojedine upravne organizacije neposrednije i potpunije izraze. Brzina promjena u okolini svake

organizacije neprestano se povećava pa elastičnost, otvorenost i prilagodljivost organizacije postaju sve važnije.

- Restrukturiranje organizacije. U uvjetima smanjivanja potrebe za uslugama određene organizacije unutar državne uprave organizacijske promjene koristit će se za restrukturiranje i prilagodbu alokacije resursa novim uvjetima koje nameće okolina.

Upravo je taj posljednji oblik organizacijskih promjena zanimljiv s aspekta ovog istraživanja jer se bavi upravljanjem promjenama i njihovim utjecajem na profesionalnost zaposlenih u državnoj upravi u uvjetima smanjivanja veličine organizacije, a posljedično i broja zaposlenih.

## 2.1. Pristupi organizacijskim promjenama u državnoj upravi

Iako konsenzus o pristupu upravljanju promjenama nije postignut, kod istraživača postoji visoka razina slaganja o dva važna pitanja (By, 2005: 370). Prvo je da dinamika promjena nikad nije bila veća, a drugo je da pogađa sve organizacije u svim područjima.

Promjene često predstavljaju postupne procese u organizacijama koji se odvijaju u malim koracima tijekom rutinskih aktivnosti, ali ponekad se očituju u naglim i snažnim preokretima za koje je potencijal izgrađen tijekom dužeg razdoblja i, kao takve, usko su povezane s reformama koje se provode u državnoj upravi (Christensen et al., 2007: 122, 123). Pod reformama se razumiju aktivni i namjerni pokušaji političkih i administrativnih lidera za promjenama strukturnih ili kulturnih značajki organizacija, dok su promjene ono što se, zapravo, dogodilo tim značajkama. Međutim, promatranja reformi upravljanja u javnom sektoru usmjerena su više na sadržaj i učinke organizacijskih promjena na nacionalnoj razini, a manje na proces njihove implementacije u pojedinim organizacijama (Van der Voet, 2013: 2).

U literaturi se spominje više pristupa organizacijskim promjenama. Za potrebe ovog istraživanja izdvojeni su pristupi planirane i neplanirane organizacijske promjene. Kotterov pristup planirane organizacijske promjene sastoji se od osam faza (Starling, 2005: 389–393; Fernandez, Rainey, 2006: 168–176):

1. Pobuđivanje osjećaja nužde. Krize ili prijetnje smanjit će otpore promjenama, ali u mnogim slučajevima i bez krize je potrebno

stvoriti svijest o potrebi promjene. Pokretači promjena pažljivo prate okolinu i nakon identificiranja prijetnji ili prilika traže način za širenje informacija o potrebi promjene.

2. Formiranje jake koalicije. Za uspješan proces promjene mora postojati zajednička predanost potrebi i mogućnostima za transformacijom organizacije. Posebno je važno u promjene uključiti niže rangirane rukovoditelje koji su skloni promjenama.
3. Razvoj jake vizije i strategije. Pokretači promjena odgovorni su za formuliranje i artikulaciju jake vizije koja će voditi napore za promjenama i razvoj strategije za postizanje vizije. Slika poželjne budućnosti motivira ljude na promjene.
4. Upoznavanje s vizijom. U ovoj fazi agenti promjene moraju postaviti model novog ponašanja zaposlenih. Veoma je važno komunicirati sa zaposlenima, jer je njihova podrška promjenama prije-ko potrebna za njihov uspjeh.
5. Omogućavanje zaposlenima da utječu na viziju. To znači uklanjanje prepreka promjenama, koje mogu zahtijevati reviziju sustava, struktura i procedura koje ometaju ili podrivaju nastojanja za promjenom.
6. Stvaranje kratkoročnih dobitaka. Pokretači promjena planiraju vidljive napretke u funkcioniranju organizacije, omogućujući im da se dogode, nakon čega nagrađuju one koji su zaslužni za napretke. Za rezultate promjena potreban je protek vremena, a napore za transformacijom gube zamah izostanu li kratkoročni pozitivni efekti.
7. Konsolidacija dobitaka i kreiranje većih promjena. Pokretači promjena mijenjaju sustave, strukture i tehnologije koji nisu usklađeni s vizijom. Oni angažiraju i promoviraju zaposlene koji mogu implementirati njihovu viziju promjena.
8. Institucionalizacija promjena u organizacijsku kulturu. Ova faza predstavlja napuštanje starih vrijednosti, navika, tradicija i načina razmišljanja. Na taj način zaposleni prihvaćaju promjenu kao sastavni dio organizacijskog ponašanja.

Planirani pristup promjenama temelji se na pretpostavci da su organizacije stabilni entiteti i da se promjenom organizacija može iz nezadovoljavajućeg postojećeg stanja pomaknuti prema budućem željenom stanju (By, 2005: 373).

Promjene mogu biti i radikalne ako se njima temeljito zadire u okvir organizacije, a uključuju promjene poslovne strategije, koje dalje zahtijevaju promjene organizacijske strukture, zaposlenih i organizacijskih procesa (Hodge et al., 2004: 333–334). Organizacije koje pokreću takve promjene prolaze kroz dugo razdoblje stabilnosti, a onda se susreću s brzim i temeljitim promjenama u području u kojem djeluju, na što moraju odgovoriti radikalnijim mjerama.

S druge strane, neplanirane promjene sastoje se od tekućih prilagodbi i preinaka te rezultiraju temeljitom promjenom bez prethodne intencije da se to postigne. Neplanirane promjene događaju se kad zaposleni ponovo uspostavljaju rutinu i kad odgovaraju na nepredviđene događaje, slomove i prilike u svakodnevnom radu (Burnes, 1996: 291). Stoga nema univerzalnih primjenjivih pravila za upravljanje neplaniranim promjenama (Liu, 2009: 234–235). Međutim, pristupi ovog tipa teže naglašavanju obilježja organizacija koje uključuju strukturu, kulturu, organizacijsko učenje, menadžersko ponašanje te moć i politike. Taj je pristup usmjeren na ishode neplaniranog procesa promjene, a zaposleni se ne promatraju kao pasivni promatrači organizacijskih promjena, već se stimuliraju za aktivan doprinos tim procesima (Russ, 2008: 199–211). Tako umjesto inicijative i upravljanja procesom promjene, vodstvo može delegirati odgovornosti i izgraditi kapacitet kod zaposlenih za implementaciju promjena (Van der Voet et al., 2013a: 1–39).

## 2.2. Otpori organizacijskim promjenama

Organizacije u državnoj upravi nisu jednostavne tehničke strukture formirane za proizvodnju *outputa*, već predstavljaju institucije koje osiguravaju legitimitet, kredibilitet, socijalnu pravednost i povjerenje u društvu (Fontaine, 2010: 6). Ne mogu jednostavno napustiti područje djelovanja ako poslove ne obavljaju dobro, kao što nisu ni tržišno orijentirane. Stoga je prirodna njihova težnja za stabilnosti, što povećava otpor brzim promjenama.

Mnogi organizacijski neuspjesi, koji su u krajnjoj mjeri očituju u gašenju organizacije, posljedica su nemogućnosti promjena organizacija u skladu s promjenama u njihovoj okolini. Mnogi istraživači naglašavaju organizacijsku inerciju i težnju za održavanjem *statusa quo* kao glavne čimbenike koji onemogućavaju provođenje promjena. Drugim riječima, organizacijske promjene nailaze na otpore, koji se javljaju na razini organizacije, skupina i pojedinaca (Jones, 2004: 306–309). Posljednje navedena razina



otpora promjenama, odnosno reakcije zaposlenih na promjene, posebno je zanimljiva s aspekta ovog istraživanja. Naime, zbog nesigurnosti kod zaposlenih može se javiti organizacijska inercija, povećana odsutnost ili fluktuacija te smanjena kooperativnost i usporavanje promjena. Isto tako, navike zaposlenih koje je ponekad teško napustiti mogu značajno usporavati proces promjena, posebice kad postoji tendencija vraćanju starom ponašanju. Određene organizacijske promjene pokreću se s ciljem smanjivanja broja zaposlenih u državnoj upravi ili jednom njezinom segmentu. U takvim uvjetima izraženo je jačanje negativnih emocija zaposlenih, što potom rezultira i njihovim akcijama. S jedne strane, kod značajnog broja zaposlenih rastu naponi za napuštanjem organizacije, dok se sa suprotne strane nalaze oni koji se »ukopavaju« na svojim pozicijama. I jedno i drugo ima svoje implikacije, ne samo na zaposlene već i na organizaciju u cjelini.

Implementacija organizacijskih promjena zahtijeva promjene u ponašanju i stavovima zaposlenih. Mnoge teorije podržavaju tezu o važnosti ponašanja najviše razine menadžmenta pri pokretanju i implementaciji organizacijskih promjena u državnoj upravi. Međutim, prepoznata je i iznimna važnost rukovoditelja na nižim razinama za vrijeme implementacije promjena u državnoj upravi (Van der Voet et al., 2013: 6–8, 29).

### 3. Organizacijske promjene i smanjenje (*downsizing*)

#### 3.1. Što je organizacijsko smanjenje (*downsizing*)

Mnoge organizacijske promjene pokreću se s ciljem povećanja efikasnosti, što uključuje različite mjere i aktivnosti, od kojih su neke smanjivanje broja zaposlenih, troškova i drugih resursa, čime se smanjuje i sama veličina organizacije. Drugim riječima, govori se o organizacijskom smanjenju (*downsizing*).<sup>1</sup> To je proces putem kojeg menadžeri racionaliziraju hijerarhiju te smanjuju broj rukovoditelja i zaposlenih radi reduciranja troškova (Jones, 2004: 320, 321). Drugim riječima, organizacijsko smanjenje predstavlja osuvremenjivanje organizacije sa svrhom smanjivanja troškova, a uključuje smanjivanje broja zaposlenih i restrukturiranje organizacije. Kao

<sup>1</sup> U radu se za prijevod engleskog izraza *downsizing* koriste izrazi organizacijsko smanjenje i smanjenje.

takav, ne predstavlja jednoznačan pojam, već se odnosi na smanjivanje broja zaposlenih u organizaciji, reduciranje troškova i optimizaciju radnih procesa (Cameron, 1994: 192, 194). Poticaj za reduciranje troškova u privatnom je sektoru čest odgovor na povećane pritiske konkurencije iz okoline u kojoj se organizacije bore za povećanje svoje uspješnosti. Međutim, smanjenje samo po sebi nije jamac uspjeha organizacije. Da bi se postigli pozitivni učinci tog procesa, potrebna je briga o dostojanstvu osoblja koje napušta organizaciju i stvaranje uvjeta u kojima će oni koji ostaju u organizaciji biti motivirani i posvećeni ostvarivanju ciljeva (Daft, 2004: 347).

Smanjenje organizacije može izazvati i negativne efekte. Naime, nakon provedenog *downsizinga*, preostali rukovoditelji i zaposleni rade pod većim stresom iz dva razloga:

- straha od budućih organizacijskih promjena u kojima bi oni sami mogli biti otpušteni,
- nakon promjena obavljaju i poslove koje su prethodno obavljali otpušteni zaposleni pa rade pod većim opterećenjem.

Nadalje, organizacija se može usredotočiti na kratkoročne dobitke ostvarene na temelju ušteda troškova, ali dugoročno propustiti dobre prilike zbog nedostatka rukovoditelja srednje razine koji imaju vremena i energije za traženje novih prilika za organizaciju.

Organizacijsko smanjenje promatra se kao najdjelotvornije sredstvo u ostvarivanju željenih rezultata fiskalne politike i postizanju efikasnijeg pružanja javnih usluga. Međutim, određene države suočile su se s bolnim posljedicama smanjenja na zaposlene u javnom sektoru (Frater, 2002: 371). Naime, mnoge su karijere zaposlenih prekinute, a porastao je cinizam, dok je povjerenje u vodstvo organizacija smanjeno. Veći broj istraživača prepoznao je nužnost povremenog restrukturiranja radi usklađivanja vještina zaposlenih s ciljevima organizacije. Upravljanje strateškim promjenama teško je samo po sebi i u najboljim uvjetima, a kad uključuje smanjenje organizacije, događa se ogroman gubitak energije, talenta i organizacijskog znanja kroz razbijanje neformalnih mreža razmjene informacija. Pored toga, time se uzrokuje šteta za motivaciju, predanost i odanost organizaciji.

Jedna od mogućih posljedica koja se bilježi u državnoj upravi jest negativna selekcija zaposlenih (Frater, 2002: 372). Naime, mlađi i visokoobrazovani službenici u takvim uvjetima napuštaju državnu službu, jer su mobilniji i imaju nižu razinu averzije prema riziku. Uz smanjeno zapošljavanje

u državnoj upravi, dugoročno se smanjuje izbor kvalificiranog i iskusnog osoblja koje bi trebalo zamijeniti službenike koji odlaze u mirovinu.

### 3.2. Pristupi i upravljanje organizacijskim smanjenjem

Uza sve nabrojene nedostatke, smanjenje organizacije ponekad je nužno. Postoji više pristupa koji se mogu primijeniti samostalno, ali i u kombinaciji. Pristupi se u svojoj biti razlikuju u stupnju zadiranja u proces selekcije zaposlenih od strane organizacije. Na jednoj strani nalaze se pristupi u kojima je organizacija poticatelj promjena i pasivni promatrač odlazaka, dok je na drugoj strani organizacija aktivni sudionik u određivanju koji će službenik biti otpušten, a koji će ostati. Ti su pristupi sljedeći (Cascio, 2010):

- Slobodan izbor zaposlenih. Organizacije ne zamjenjuju osobe koje su ih napustile. Zaposleni imaju mogućnost odabira dokad će ostati u organizaciji. Takva strategija izaziva najmanju moguću razinu konflikta i osjećaja nemoći među zaposlenima. Međutim, takav pristup može izazvati ozbiljne probleme menadžmentu, jer je neupravljan i nekontroliran.
- Dobrovoljno napuštanje. Uključuje ponude otpremnina za zaposlene koji se odluče na napuštanje organizacije. Najveća prednost tog pristupa za zaposlene je ta što im daje mogućnost izbora, čime smanjuje stigmatu vezanu uz gubitak posla. Istovremeno, postoje negativni aspekti ponude otpremnina. Prvi je taj da otpremnine predstavljaju značajan izdatak za organizaciju. Drugi je taj što se na taj način omogućuje najboljim zaposlenima da prihvate otpremninu i napuste organizaciju. Tako u organizaciji ostaju zaposleni s manje razvijenim vještinama, jer su njihovi izgledi za zaposlenje izvan organizacije značajno niži. Treći negativni aspekt ovog pristupa ogleda se u tome što postoji mogućnost da zbog straha od budućih otpuštanja velik broj zaposlenih prihvati otpremninu i odluči napustiti organizaciju, čime rastu izdaci, ali se i smanjuje kapacitet organizacije.
- Rano umirovljenje. Organizacija nudi povoljnije uvjete umirovljenja za službenike koji se odluče na raniji odlazak u mirovinu. Ponekad se takve inicijative pokreću da bi se izbjeglo masovnije nekontrolirano napuštanje organizacije. Na taj se način oslobađaju mjesta za promociju mlađih službenika, ali teško je predvidjeti

kako će stariji zaposlenici prihvatiti ponude za ranim umirovljenjem.

- Programirano otpuštanje. Vodstvo određuje koji zaposleni i kada moraju napustiti organizaciju, bez njihova utjecaja. Taj se pristup može primijeniti pri gašenju određenog državnog tijela ili njegove ustrojstvene jedinice, ili pak pri smanjivanju nadležnosti državnog tijela. U takvom slučaju potrebno je da vodstvo stvori i implementira jasne kriterije po kojima će se zaposleni otpuštati odnosno zadržavati. Ovaj pristup svakako mora uključiti više sudionika, kao što su sindikati, koji mogu pružiti velik otpor promjenama, a može biti i skup, jer se u takvim slučajevima u pravilu moraju osigurati otpremnine za otpuštene službenike.
- Proporcionalno otpuštanje. Ovaj pristup predstavlja otpuštanje iz svake organizacijske jedinice jednakog broja ili postotka službenika. Kao takav naglašava jednak pristup prema svim organizacijskim jedinicama, ali ne uzima u obzir važnost različitih organizacijskih jedinica za buduće djelovanje organizacije niti uspješnost zaposlenih u njima. Taj pristup također obvezuje poslodavca na osiguravanje zakonom propisanih otpremnina.

Pored navedenih, u državnoj upravi postoje i druge metode smanjenja, kao što su vanjsko ugovaranje (*outsourcing*) i privatizacija (Coudouel, Paternostro, 2006: 213–217). One znače transformaciju organizacija ili njihovih dijelova iz javnih u privatne, čime se smanjuje veličina javnog sektora. Te metode ne moraju ujedno značiti i otpuštanje zaposlenih, već samo njihovo prebacivanje iz javnog u privatni sektor.

Također, u državnoj upravi postoji mogućnost premještanja zaposlenih. To znači da se provodi smanjenje u jednoj organizaciji tako da se smanjuje broj zaposlenih, ali im se omogućuje prelazak u drugu organizaciju u sustavu državne uprave u kojoj postoje potrebe za novim zapošljavanjem.

Kad je odluka o smanjenju organizacije donesena i kad je menadžment odabrao aktivan pristup u odabiru službenika koji nastavljaju s radom, potrebno je utvrditi kriterije za provedbu smanjenja. U takve je procese potrebno uključiti ne samo vodstvo već i ostale zainteresirane strane, kao što su sindikati. Da bi se utvrdili jasni kriteriji, ali i da bi se postupak proveo korektno, potrebno je poduzeti nekoliko važnih koraka prilikom odlučivanja (Cascio, 2010; Champion et al., 2011: 175–179):

1. Identifikacija strateških poslova i zadaća. Prvi korak je identifikiranje strateških organizacijskih jedinica i funkcija zajedno s po-

trebnim vještinama zaposlenih. U tu svrhu odabiru se zaposleni s vještinama potrebnim za izvršavanje planiranih zadaća u nadolazećem razdoblju. Ti se zaposleni upoznaju s važnošću svojih znanja i vještina za buduće djelovanje organizacije, čime im se dodjeljuje značenje i osigurava mjesto u budućoj organizaciji. Uz to potrebno je definirati kriterije koji odražavaju poslovne potrebe organizacije.

2. Određivanje kriterija vrednovanja službenika za buduće zadaće. Sljedeći korak je odabir pristupa selekciji zaposlenih. To znači da se mora postaviti hijerarhija karakteristika na temelju kojih će se vrednovati i odabrati zaposleni. Kriteriji u konačnici ovise o više čimbenika, ali svakako se na određeni način vrednuju vještine svakog zaposlenog, kvalitete obavljanja zadaća, radno iskustvo, prethodna disciplinska odgovornost, a mogu se koristiti i drugi kriteriji koji će ovisiti o specifičnosti pojedine organizacije. Odabrani kriteriji moraju osigurati izbor službenika čije karakteristike osiguravaju ispunjavanje budućih zadaća i izbjegavanje neosnovanog favoriziranja pojedinaca ili dijelova organizacije.
3. Uspostava pravednog procesa evaluacije. Poželjan je angažman većeg broja međusobno neovisnih evaluatora, kojima će biti jasno definirani ciljevi procesa evaluacije na temelju prethodnih koraka. Selekcija se obavlja na temelju pouzdanih i potpunih informacija uz izbjegavanje mogućnosti diskriminacije po bilo kojoj osnovi. Metodologija evaluacije mora osigurati konzistentan i transparentan postupak, koji uključuje i mogućnost preispitivanja odluka. Uspostavom odgovarajućih procedura izbjegavaju se kasniji postupci ili njihovi negativni aspekti. Stoga proces evaluacije i primijenjeni kriteriji moraju biti dokumentirani i provjerljivi.
4. Analiza negativnih (suprotnih) učinaka smanjenja. U kontekstu smanjenja suprotni učinci odnose se na situacije u kojima dolazi do prijedloga otpuštanja zaposlenih koji su bili iz određenih razloga u unaprijed definiranom povoljnijem položaju za ostanak u organizaciji, kao što su, primjerice, zaštićene skupine.<sup>2</sup> To je

---

<sup>2</sup> Prilikom provođenja smanjenja organizacije određuju se zaštićene grupe čiji su članovi na određeni način pod većom razinom zaštite od otpuštanja nego ostali zaposleni. Međutim, to istodobno ne znači da su ti članovi bezuvjetno zaštićeni jer postoji viša razina zaštite. To mogu biti stariji službenici, samohrani roditelji, pripadnici nacionalnih manjina i sl. Takve se zaštićene skupine definiraju unaprijed i u proces je potrebno uključiti sve zainteresirane strane.

rezultat odluka donesenih nakon provedbe postupka, a nije neposredna namjera menadžmenta. Takve se analize provode u što kraćem roku, a poželjno ih je provesti za vrijeme trajanja *downsizinga*. Ako se uoče suprotni učinci, organizacija mora reagirati i provjeriti selekcijski alat ili procedure. Provjere imaju cilj utvrđivanja prikladnosti primijenjenih kriterija i procedura te konzistentnosti odluka temeljenih na njima.

5. Evaluacija procesa i rezultata smanjenja organizacije. Ovim korakom menadžment dolazi do informacija na temelju kojih može korigirati pogreške ili unaprijediti proces. Isto tako, evaluacija uključuje procjenu učinaka, kao što su uštede, utjecaj na funkcioniranje organizacije i odvijanje procesa, predanost poslu i odanost organizaciji zaposlenih i sl.

Pored navedenih koraka, u cijeli proces mora se uključiti i tzv. izaslanike,<sup>3</sup> osobe koje su zadužene za davanje informacija neposredno zaposlenima vezanim uz smanjenje organizacije. Njihova funkcija je neposredan prijenos poglavito loših vijesti zaposlenima i bavljenje neposrednim posljedicama tih vijesti (Ashman, 2012: 4–6). Odnosi između izaslanika i zaposlenih tako nisu jednokratnog karaktera, već traju od početka informiranja pa sve do kraja postupka. Zbog toga ti izaslanici imaju važnu ulogu u uspjehu postupka *downsizinga* i smanjivanju negativnih emocija povezanih s njim.

### 3.3. Što nakon smanjenja organizacije

Kad je postupak smanjenja organizacije dovršen, poznati su tzv. preživjeli i žrtve.<sup>4</sup> Organizacija nastavlja raditi s preživjelima, čije je ponašanje ključno za ostvarivanje napretka ili ciljeva smanjenja. Međutim, veći broj istraživanja upozorava na mnoštvo organizacijskih problema uzrokovanih smanjenjem. Poglavito se ti problemi odnose na same preživjele, što se još naziva sindrom preživjelih (Chipunza, Berry, 2010: 607–608). Pod time se razumiju negativne reakcije zaposlenih koji su zadržali svoje poslove nakon *downsizinga*, a taj je sindrom jedan od najznačajnijih čimbenika koji

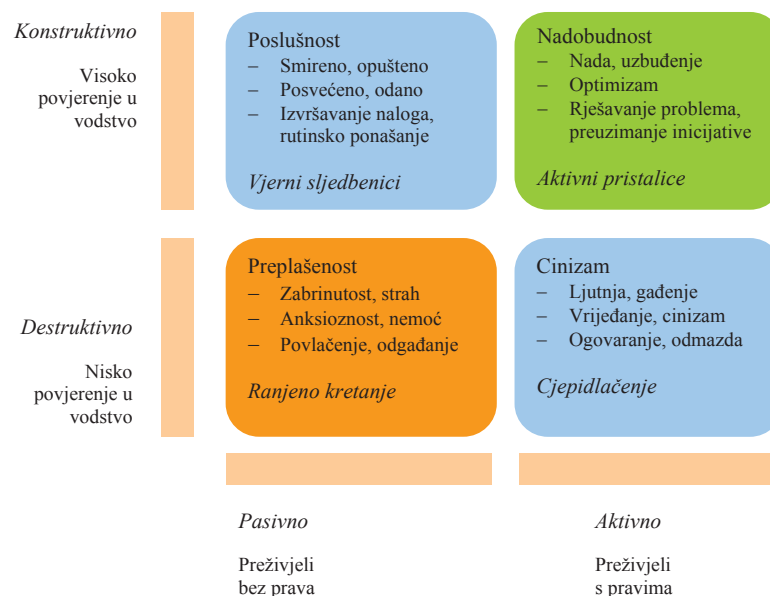
<sup>3</sup> U znanstvenoj literaturi na engleskom jeziku koristi se izraz *envoy*.

<sup>4</sup> U literaturi se zaposleni koji nisu otpušteni nazivaju *survivors*, dok se oni koji su napustili organizaciju nazivaju *victims*. Nazivi su diskutabilni, jer ne znači uvijek da je onaj tko je napustio organizaciju ujedno i žrtva, što ovisi poglavito o daljnjem razvoju njegove karijere. Isti se izrazi koriste i u ovom radu.

doprinosi neuspjehu organizacije u postizanju njezinih ciljeva nakon tog procesa. Sindrom preživjelih manifestira se na više načina, a kod zaposlenih rezultira osjećajima ljutnje, depresije, straha, krivnje, averzije prema riziku, nepovjerenja, ranjivosti, gubitka motivacije i smanjenim angažmanom na poslu i predanosti organizaciji (Nixon et al., 2004: 1121–1129).

Jedno od dugotrajnih istraživanja koje je provedeno na proizvodnim i uslužnim korporacijama, a fokusirano je na razumijevanje izgradnje prava i povjerenja u povoljnim i nepovoljnim ekonomskim uvjetima, izdvojilo je četiri različita ponašanja nakon *downsizinga* (Aneil et al., 2009: 39–44). Ta su ponašanja prikazana na sljedećoj slici.

Slika 1. Reakcije preživjelih na smanjenje organizacije



Izvor: Aneil et al., 2009.

Četiri su tipa reakcija preživjelih na smanjenje organizacije. Preživjeli koji imaju nisku razinu povjerenja u svoje menadžere i koji se osjećaju obespravljeno iskazuju strah, povlačenje iz poslova zbog zabrinutosti i osjećaja nemoći. Kad imaju visoku razinu povjerenja, ali kad nemaju prava, zaposleni poslušno izvršavaju naloge, ali se suzdržavaju od preuzimanja vlastite inicijative. S druge strane, kad preživjeli imaju visoku razinu prava, ali nisku razinu povjerenja, bit će cinični, ljuti, skloni vrijeđanju i odmazdi. Na

kraju, jedino kad su preživjeli zadržali visoku razinu prava i povjerenja u menadžment, bit će nadobudni, optimistični i željni aktivnog uključivanja u pronalazak rješenja za unaprjeđenje organizacije.

Istraživanja su pokazala značajnu važnost implementacije smanjenja na uspjeh organizacije. Uspješne organizacije usredotočile su se na izgradnju povjerenja i zaštite prava i ovlasti zaposlenih u kojima menadžeri na srednjoj i nižoj razini predstavljaju vezu između zaposlenih i menadžera najviše razine. To je moguće postići inovacijama, povećanjem fleksibilnosti i internom komunikacijom.

Niz drugih istraživanja provedenih u SAD i Velikoj Britaniji pokazao je da je *downsizing* izazvao velik šok za preživjele (Campbell et al., 1999: 1–20). Posebice se to odnosi na organizacije koje nisu imale prethodnih iskustava sa smanjivanjem broja zaposlenih, u kojima to predstavlja određeni kulturni šok. Budući da su tradicionalno iskustva otpuštanja u državnoj upravi rjeđa nego u privatnom sektoru, takvi postupci mogu uzrokovati još teže reakcije preživjelih.

Za razliku od SAD i Velike Britanije, u kojima postoji stabilno gospodarsko okruženje, manji broj istraživanja proveden je u državama s nestabilnim gospodarstvom (Chipunza, Samuel, 2011: 87–96). Rezultati jednog takvog istraživanja pokazuju da podrška žrtvama i preživjelima nije od relevantnog utjecaja na njihove stavove. Utvrđeno je da između različitih varijabli strategije smanjenja organizacije jedino komunikacija ima utjecaja na stavove preživjelih. Isto tako, utvrđeno je da postoji značajan utjecaj komunikacije i podrške žrtvama na razinu predanosti poslu preživjelih nakon organizacijskog smanjenja.

## 4. Analiza slučaja: organizacijske promjene u hrvatskoj Carinskoj upravi

### 4.1. Opis problema istraživanja

Carinska uprava jedna je od upravnih organizacija koja je doživjela značajne organizacijske promjene prije i neposredno nakon pridruživanja Republike Hrvatske Europskoj uniji. Naime, EU je ujedno carinska unija, ali i zajedničko tržište, tako da je Hrvatska postala samo dio cjelokupnog carinskog područja EU. To znači da su kopnene granice između Hrvatske i ostalih država članica (Slovenija i Mađarska) u carinskom smislu ukinute. Drugim riječima, otprilike 1.000 km državne granice prestalo je



biti predmetom carinskog nadzora. Nadalje, zajedničko tržište znači da se roba država članica između njih kreće slobodno, odnosno bez carinskih procedura.

Sve zajedno ima značajne implikacije na carinsku službu. Kao prvo, prestala je potreba za velikim brojem organizacijskih jedinica koje su poslove carinske službe obavljale na graničnim prijelazima prema Sloveniji i Mađarskoj. Na razini Hrvatske prestala je potreba za oko 700 službenika svih struktura na graničnim prijelazima. Pored toga, količina robe koja podliježe carinjenju u robnim carinskim uredima smanjena je otprilike 70%, odnosno za cjelokupni dio koje se odnosi na robu koja u Hrvatsku pristize iz država članica EU.

Na te se promjene Carinska uprava pripremala više godina. Priprema carinskih procedura započela je 2000. primjenom tada novoga Carinskog zakona koji je bio u velikoj mjeri usklađen s odredbama Carinskog zakonika Zajednice. Kroz više različitih projekata kasnije se Carinska uprava osposobljavala za daljnje preuzimanje i primjenu pravne stečevine EU u dijelu koji se odnosi na carinsku uniju i trošarine. S navedenom svrhom značajan broj carinskih službenika bio je uključen u različite oblike edukacije i osposobljavanja.

Međutim, područje u kojem je Carinska uprava relativno kasno započela s reformama je prilagodba organizacijske strukture. Naime, provedene promjene organizacijske strukture u razdoblju 2005.–2007. odvijale su se u smjeru suprotnom od trendova u državama članicama EU. Najočitiiji rezultat tih organizacijskih promjena je povećanje broja carinarnica, odnosno tadašnjih regionalnih organizacijskih jedinica, kojih je do 2005. u Carinskoj upravi bilo formirano ukupno deset. U 2005. formirane su još dvije, da bi u 2006. odnosno 2007. započelo s radom još pet carinarnica. Na taj je način u strukturi Carinske uprave do 2012. djelovalo 17 carinarnica, odnosno regionalnih organizacijskih jedinica.

Posljedica tih organizacijskih promjena nije bila izmjena broja hijerarhijskih i organizacijskih razina u Carinskoj upravi. Međutim, povećanje broja carinarnica uvjetovalo je potrebe za većim brojem rukovodećeg osoblja na srednjoj razini menadžmenta. Jedan od većih nedostataka takvih organizacijskih promjena jest povećanje potrebnog broja carinskih službenika, i to samo nekoliko godina prije pridruživanja Hrvatske EU. Na ovom mjestu je potrebno napomenuti da, unatoč tome što se bile poznate posljedice pridruživanja Hrvatske EU, tada nisu postojali nikakvi programi zbrinjavanja ili zapošljavanja na drugi način tada zaposlenih u Carinskoj upravi, kao niti dodatnog broja službenika koji bi se trebao angažirati nakon ta-

vih organizacijskih promjena. Pored toga, trendovi u većem broju država EU imali su suprotan predznak. Primjena informacijsko-komunikacijskih tehnologija omogućila je promjene u upravljanju poslovnim procesima i nestale su potrebe za većim brojem organizacijskih jedinica, zbog čega su se i mnoge carinske službe reorganizirale. Pored toga, već od prethodnih razdoblja, njihovi regionalni carinski uredi bili su mjesno nadležni za veća područja, odnosno regije, nego carinarnice u Hrvatskoj. Iskustva svih EU država upućivala su na to da se prilikom pridruživanja određene države EU broj carinskih službenika smanjuje.

Promjene organizacijske strukture neposredno su utjecale i na promjene u upravljanju ljudskim potencijalima. Posljedice povećanja broja regionalnih ureda bila je povećanje broja potrebnog rukovodećeg osoblja na srednjoj razini menadžmenta te na drugim administrativnim i pomoćno-tehničkim poslovima. Analizom podataka o broju zaposlenih utvrđeno je da se upravo to i dogodilo. Naime, u 2003. u Carinskoj upravi bilo je ukupno 2.940 zaposlenih.<sup>5</sup> U 2005. taj je broj narastao na 3.077, na kraju 2007. u Carinskoj upravi bilo je ukupno 3.174 zaposlenih, dok je 2009. taj broj iznosio 3.230. S vremenom, a kao posljedica zabrane zapošljavanja u državnim službama, taj je broj smanjen na 3.087 u 2012. Međutim, i taj je broj bio znatno viši od procijenjenih potreba nakon pridruživanja Hrvatske Uniji.

U 2012. provedene su organizacijske promjene kojima je smanjen broj carinarnica sa 17 na ukupno 7, a ukinute su i određene carinske ispostave koje su ostvarivale manji promet i čije je poslove bez rasta troškova za korisnike usluga mogla preuzeti druga ustrojstvena jedinica. Tim se organizacijskim promjenama nije zadiralo u broj zaposlenih, odnosno broj zaposlenih nije se značajnije smanjio. Međutim, stvoreni su uvjeti za daljnje organizacijske promjene koje će dati odgovor na izazov pristupanja Hrvatske Uniji.

Organizacijske promjene rezultirale su smanjenjem broja organizacijskih jedinica na razini Carinske uprava sa 555 na 379 (MF-CU, 2012). Za tu je razliku smanjen i broj potrebnog rukovodećeg osoblja. Vidi se da unatoč određenim nastojanjima do 2012. nije izrađen cjelovit program zbrinjavanja viška zaposlenih nakon pristupanja Hrvatske EU. Stoga su te godine započeti pregovori s drugim ministarstvima odnosno državnim tijelima vezani uz uvjete premještanja viška službenika. Međutim, Carinska uprava nije definirala kategorije službenika koje bi trebale biti podložne premještanju. Ono što je Carinska uprava definirala jest profil službenika koji će

<sup>5</sup> Podaci iz informacijskog sustava Carinske uprave Republike Hrvatske.

biti zaposleni u Središnjem uredu i unaprijed su određeni službenici koji će se u njemu zaposliti. S druge strane, osnovna svrha i ciljevi tih mjera bili su vezani uz minimiziranje mogućnosti otpuštanja službenika.

Službenici su premješteni tako da su raspisivani javni pozivi za iskazivanje interesa za premještanje u drugo državno tijelo. Pritom, službenike se nije ograničavalo u broju prijave, što znači da se jedan službenik mogao javiti na javne pozive većeg broja drugih tijela. Svako tijelo provelo je vlastiti selekcijski postupak, nakon čega su odabrani službenici premješteni. Određen broj službenika samostalno je zatražio premještanje bez prethodno raspisanog javnog poziva. Zajedničko je svima da Carinska uprava nije utjecala na izbor službenika koji su odabrani od drugog tijela vezano uz nastavak karijere.<sup>6</sup> Pored toga, službenicima je nudena mogućnost dragovoljnog premještanja unutar Carinske uprave, ali u drugu regiju u kojoj je za to postojala potreba službe. Međutim, za to je iskazan beznačajan interes.

Istodobno je Carinska uprava morala prilagoditi svoje poslovne procese novim uvjetima djelovanja, jer postaje jedna od carinskih službi država članica EU. Pored toga, u uvjetima proračunskih ograničenja uvjetovanih gospodarskom krizom u Hrvatskoj, morala je reducirati troškove poslovanja. Imajući sve to u vidu, Carinskoj upravi je slijedilo organizacijsko smanjivanje (*downsizing*). Za potrebe ovog istraživanja nisu obuhvaćena druga dva segmenta smanjivanja, već je ono usredotočeno samo na ljudske potencijale.

#### 4.2. Uzorak i metodologija istraživanja

U uvodu definirani cilj ovog istraživanja je ispitivanje utjecaja organizacijskih promjena i smanjenja kao i primijenjenog pristupa tim promjenama na profesionalizam ljudskih potencijala nakon provedenih organizacijskih promjena u Carinskoj upravi. Da bi se to ispitalo, provedeno je empirijsko istraživanje elemenata profesionalnosti službenika usporedbom stanja prije i nakon organizacijskih promjena, kao i usporedbom istih elemenata službenika koji su se odlučili na napuštanje organizacije i onih koji su ostali u organizaciji. Pod profesionalizmom zaposlenih za potrebe ovog

<sup>6</sup> S aspekta Carinske uprave provedeno je organizacijsko smanjivanje. Jedna od posljedica organizacijskog smanjivanja smanjenje je broja zaposlenih. Međutim, kad se promatra s gledišta cjelokupne državne uprave, može se govoriti samo o premještanjima službenika iz jednog tijela u drugo. Stoga se za potrebe ovog istraživanja slučaj istražuje s aspekta Carinske uprave.

istraživanja razumije se njihova učinkovitost, stručne kompetencije, odnos prema radu i obvezama te prilagodljivost promjenama. Za ocjenu tih parametara profesionalizma korišteni su sljedeći kvantitativni i/ili kvalitativni pokazatelji:

- prosjek godišnjih ocjena u razdoblju 2006.–2011.
- ocjene neposredno nadređenih službenika na temelju osobnih za-  
pažanja
- stručna sprema službenika
- dosadašnji status rukovodećeg službenika
- životna dob službenika.

U istraživanje su bili uključeni svi službenici Carinske uprave koji su u razdoblju od 1. srpnja 2012. do 1. srpnja 2013. bili zaposleni na području Istarske županije. Prema tada važećoj Uredbi o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva financija, na tom području bila je mjesno nadležna Carinarnica Rijeka. Nakon provedenih organizacijskih promjena na tom području nadležan je Područni carinski ured Rijeka. To je područje jedno od područja u Hrvatskoj koje je bilo najviše pogođeno promjenama. Istarska županija na kopnu graniči s državom članicom EU. Oko 85% obrađenih carinskih deklaracija u Istarskoj županiji odnosilo se na carinske deklaracije za robu upućenu iz ili prema EU. Nadalje, to je područje nakon pristupanja Hrvatske EU najudaljenije od njezine vanjske granice, tako da jednostavni premještaji službenika s unutarne na vanjsku granicu EU nisu dugoročno održivo rješenje. Takvim premještajima nisu skloni sami službenici niti su pogodno rješenje s aspekta poslodavca, jer se time značajno uvećavaju troškovi vezani uz njih.<sup>7</sup>

*Stručna sprema i kažnjavanost službenika.* Obrazovna struktura zaposlenih jedno je od temeljnih pitanja svake upravne organizacije. Općeprihvaćena je pretpostavka da viši stupanj obrazovanja pretpostavlja viši stupanj osposobljenosti za obavljanje službenih zadaća te prilagodljivosti organizacijskim promjenama. Višim stupnjem obrazovanja državni službenici stječu vještine u međuljudskim odnosima te znanja za rješavanje složenijih problema, što je sve više potrebno u obavljanju službenih zadaća. Međutim, obrazovna struktura mora biti prilagođena strukturi poslova i zadaća upravne organizacije, tako da ju nije moguće jednoznačno odrediti na općenitoj razini. Zato ni ovo istraživanje nema cilj određivanje optimalne

<sup>7</sup> Troškovi proizlaze iz prava koja pripadaju službenicima na temelju Zakona o carinskoj službi te Kolektivnog ugovora za državne službenike i namještenike.

strukture, već samo utvrditi pozitivne ili negativne pomake u njoj. Naime, Carinska uprava djeluje u potpuno novim okolnostima, za što je potreban visok stupanj prilagodljivosti i razvijene različite vještine službenika, a jedan od preduvjeta toga je i razina obrazovanja službenika.

U radu je istražen i utjecaj kažnjavanja službenika na njihov raspored nakon provedenog *downsizinga*. Za te potrebe analizirani su podaci za razdoblje 2003.–2013. Cilj je istražiti utjecaj prethodne kažnjavanosti na položaj službenika u organizacijskim promjenama.

*Prosjek godišnjih ocjena.* Svrha ocjenjivanja državnih službenika je poticanje na kvalitetno i učinkovito izvršavanje službenih zadaća, poštovanje službene dužnosti i osobno ponašanje u skladu s Etičkim kodeksom državnih službenika te utvrđivanje njihova doprinosa obavljanju poslova kao kriterija za nagrađivanje i napredovanje u državnoj službi (Zakon o državnim službenicima, ZDS, čl. 83.). Stoga su za potrebe ovog istraživanja godišnje ocjene jedan od pokazatelja kvalitete službenika. Za povećanje pouzdanosti tog pokazatelja korišten je prosjek ocjena u razdoblju 2006.–2011., i to tako da su se godišnje ocjene izrazile broičano: ne zadovoljava (1), zadovoljava (2), dobar (3), odličan (4), izvanredan (5). Na ovom mjestu uzeto je u obzir ukupno šest godina, čime se pokušalo izbjeći da jedan službenik bude ocijenjen na temelju prijedloga samo jednog neposredno nadređenog službenika. Prosjek ocjena jednog službenika izračunat je kao aritmetička sredina svih ocjena u promatranom razdoblju.

Napominje se da u analizu ocjena nisu uključeni namještenici koji se u promatranom razdoblju nisu ocjenjivali. Iz analize su izostavljeni i službenici kojima je u promatranom razdoblju prestala državna služba po sili zakona, jer razlozi napuštanja carinske službe tih službenika nisu neposredno vezani uz organizacijske promjene.

*Ocjene na temelju osobnih zapažanja neposredno naređenih službenika.* U razdoblju od 1. srpnja 2012. do 1. srpnja 2013. za potrebe planiranja budućeg rasporeda ljudskih potencijala zatraženo je neformalno ocjenjivanje zaposlenih od tada rukovodećih službenika. Svrha toga bila je dobivanje ocjene i o drugim elementima službenika koji se (u dovoljnoj mjeri) ne uzimaju u obzir pri donošenju godišnjih ocjena, primjerice o procijenjenoj pogodnosti i sposobnosti službenika za obavljanje i drugih poslova koje do tada nije obavljao ili je obavljao u manjoj mjeri, spremnost i prilagodljivost na promjene i sl. Svaki se rukovoditelj trebao izjasniti o podređenom službeniku dajući mu jednu od ocjena u rasponu od 1 (nedovoljan) do 5 (izvrstan). O tom ocjenjivanju službenici koji su ocjenjivani nisu imali informacije. Ima li se u vidu da se godišnje ocjene donose u upravnom postupku te da su ocjene ne zadovoljava i zadovoljava iznimno rijetke, ovaj oblik ocjenjiva-

nja trebao je omogućiti ostvarivanje boljeg uvida u stvarno stanje stručnih i drugih kvaliteta svakog službenika na temelju slobodne ocjene neposredno nadređenog službenika.<sup>8</sup> Za povećanje pouzdanosti ocjena, određen broj službenika ocijenjen je od većeg broja rukovodećih službenika, ako je u razdoblju od 2010. nadalje bilo njihovih promjena. Za razliku od godišnjih ocjena gdje se računao prosjek ocjena na razini šest godina, ovdje je svaki službenik ocijenjen jednom ocjenom iskazanom cijelim brojem. Za ocjenu ukupne kvalitete izračunata je aritmetička sredina ocjena svih službenika prema njihovu rasporedu nakon organizacijskih promjena.

### 4.3. Analiza rezultata istraživanja

*Analiza stručne sprema službenika.* Podaci o obrazovnoj strukturi zaposlenih nakon provedenih organizacijskih promjena, odnosno reduciranja broja službenika, izneseni su u sljedećoj tablici. Za potrebe ovog istraživanja, u analizu stručnih sprema uključeni su svi službenici, neovisno o razlogu napuštanja carinske službe.

Tablica 1. Struktura zaposlenih, broj rukovoditelja i kažnjenih službenika

Stručna sprema	Službenici koji su ostali u PCU Rijeka		Službenici premješteni u Središnji ured		Službenici koji su napustili Carinsku upravu		Službenici po stručnoj spremiti (ukupno)	
	Broj	Udio (%)	Broj	Udio (%)	Broj	Udio (%)	Broj	Udio (%)
VSS	25	22,12	0	0,00	9	19,15	34	19,54
VŠS	20	17,70	7	50,00	6	12,77	33	18,97
SSS (ovlašteni)	57	50,44	7	50,00	27	57,45	91	52,30
SSS (neovlašteni)	8	7,08	0	0,00	5	10,64	13	7,47
Namještenici	3	2,65	0	0,00	0	0,00	3	1,72
Ukupno službenika	113	100,00	14	100	47	100	174	100
Rukovoditelji	7				5		12	
Kažnjavani	12		1		1		14	

Izvor: Autorov izračun prema internim podacima Carinske uprave.

<sup>8</sup> To znači da se za svaku ocjenu provodi postupak koji rezultira donošenjem obrazloženog rješenja. Međutim, u praksi je utvrđeno da se rješenja, u pravilu, donose s neodgovarajućim obrazloženjem i često nedovoljno dokumentirana. Stoga rukovodeći službenici često posežu za metodom linije manjeg otpora te u nedovoljnoj mjeri naglašavaju razlike u kvaliteti rada službenika kroz godišnje ocjenjivanje.

Iz tablice 1 vidi se da je glede strukture zaposlenih u promatranom segmentu udio zaposlenih sa završenim visokoškolskim obrazovanjem povećan 2,58 postotka, dok je službenika s razinom prvostupnika odnosno pristupnika smanjen 1,27 postotaka. Također, udio službenika sa srednjom stručnom spremom smanjen je 2,25 postotka. Takve promjene predstavljaju neznatne pomake u obrazovnoj strukturi i nisu rezultat planiranih aktivnosti. S druge strane, takvi rezultati posljedica su toga što se u organizacijskim promjenama kao najugroženija struktura zaposlenih prepoznala skupina sa završenim srednjoškolskim obrazovanjem te su i programi zbrinjavanja toj činjenici bili prilagođeni.

Iz tablice se također vidi da se od ukupno 12 rukovodećih službenika na napuštanje carinske službe odlučilo njih pet. Ima li se u vidu da niti jedan od tih službenika nije raspoređen na rukovodeće radno mjestu u novoj organizaciji, može se zaključiti da su carinsku službu napustili zbog neizvjesnosti povezane s organizacijskim promjenama.

Isto tako, analizom internih podataka Carinske uprave utvrđeno je da je od ukupno 44 službenika koji su napustili carinsku službu njih 26 prihvatilo istu hijerarhijsku razinu u novoj organizaciji, od kojih 22 približno ista materijalna prava i 4 viša. S druge strane, ukupno 17 službenika prihvatilo je radna mjesta s nižim materijalnim pravima.

Od ukupnog početnog broja od 174 službenika, samo se jedan službenik odlučio na premještanje u drugo geografsko područje u sustavu Carinske uprave. To pokazuje da je interes službenika za premještanje u drugo geografsko područje beznačajan, odnosno da je njihova mobilnost niska.

Također, od ukupno 14 službenika protiv kojih su se u razdoblju 2003.–2013. vodili postupci zbog povrede službene dužnosti, njih 12 ostalo je u sustavu Područnog carinskog ureda Rijeka. Iz navedenog proizlazi da druga tijela nisu zainteresirana za zapošljavanje službenika koji su počinili povredu službene dužnosti, odnosno da su njihove mogućnosti za zapošljavanje izvan carinske službe znatno umanjene.

*Analiza prosjeka godišnjih ocjena.* U analizu je uključeno ukupno 168 službenika. Od tog broja 110 službenika ostalo je u sustavu Područnog carinskog ureda Rijeka, 14 ih je premješteno unutar Središnjeg ureda Carinske uprave, dok je ukupno 44 službenika napustilo carinsku službu. Broj službenika prema ostvarenom prosjeku godišnjih ocjena u šestogodišnjem razdoblju prikazan je u sljedećoj tablici.

Tablica 2. Prosjek godišnjih ocjena službenika (razdoblje 2006.–2011.)

Prosjek ocjena	Službenici koji su ostali u PCU Rijeka		Službenici premješteni u Središnji ured		Broj službenika koji su napustili CU		Ukupan broj ocijenjenih službenika
	Broj	Udio (%)	Broj	Udio (%)	Broj	Udio (%)	
1,00 do 1,49	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0
1,50 do 1,99	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0
2,00 do 2,49	1	0,91	0	0,00	0	0,00	1
2,50 do 2,99	2	1,82	0	0,00	0	0,00	2
3,00 do 3,49	53	48,18	2	14,29	23	52,27	78
3,50 do 3,99	30	27,27	8	57,14	12	27,27	50
4,00 do 4,49	23	20,91	4	28,57	9	20,45	36
4,50 do 5,00	1	0,91	0	0,00	0	0,00	1
Ukupno službenika	110	100,00	14	100,00	44	100,00	168
Ukupan prosjek	3,41		3,70		3,46		3,45

Izvor: Autorov izračun prema internim podacima Carinske uprave.

Iz tablice 2 vidi se da je ukupan prosjek godišnjih ocjena službenika koji su ostali u sustavu Područnog carinskog ureda Rijeka najniži u usporedbi sa službenicima koji su napustili carinsku službu ili su premješteni u Središnji ured Carinske uprave. Prije je navedeno da su službenici koje se planiralo premjestiti u Središnji ured utvrđeni unaprijed, tako da je iz rezultata istraživanja razvidno da se pritom vodila briga o njihovoj kvaliteti.

Nadalje, vidi se da je ukupni prosjek godišnjih ocjena službenika koji su napustili carinsku službu viši od prosjeka ocjena onih koji su ostali. Pored toga, tri službenika s prosjekom godišnjih ocjena nižim od 3,00 ostali su u Područnom carinskom uredu Rijeka, dok niti jedan s tako niskim prosjekom nije napustio carinsku službu. Također, ukupan prosjek ocjena službenika koji su ostali u Područnom carinskom uredu Rijeka niži je od ukupnog prosjeka ocjena prije provedenih organizacijskih promjena. Navedene činjenice upućuju na to da je profesionalnost zaposlenih nakon organizacijskih promjena u Područnom carinskom uredu Rijeka niža nego u razdoblju prije tih promjena.

*Analiza ocjena na temelju osobnih zapažanja rukovodećih službenika.* Ova analiza provedena je na službenicima koji su uključeni i u prethodnu ana-



lizu. Broj službenika prema ocjenama dobivenim od rukovodećih službenika prezentiran je u sljedećoj tablici.

Tablica 3. Ocjene službenika na temelju osobnih zapažanja rukovoditelja

Ocjena	Službenici koji su ostali u PCU Rijeka		Službenici premješteni u Središnji ured		Broj službenika koji su napustili CU		Ukupan broj ocijenjenih službenika
	Broj	Udio (%)	Broj	Udio (%)	Broj	Udio (%)	
1	6	5,45	0	0,00	0	0,00	6
2	24	21,82	0	0,00	2	4,55	26
3	53	48,18	3	21,43	21	47,73	77
4	22	20,00	8	57,14	14	31,82	44
5	5	4,55	3	21,43	7	15,91	15
Ukupno službenika	110	100,00	14	100	44	100	168
Ukupan prosjek	2,96		4,00		3,59		3,23

Izvor: Autorov izračun prema internim podacima Carinske uprave.

Kao i kod analize godišnjih ocjena, i ova analiza pokazuje da je ukupan prosjek ocjena službenika koji su ostali u sustavu Područnog carinskog ureda Rijeka najniži u usporedbi sa službenicima koji su napustili carinsku službu ili su premješteni u Središnji ured Carinske uprave. Ovdje su razlike u ukupnim prosjecima ocjena još i izraženije, što se može objasniti širim rasponom i većom slobodom ocjenjivanja nego pri donošenju godišnjih ocjena.

Također, svi službenici ocijenjeni ocjenom 1 (nedovoljan) ostali su u sustavu Područnog carinskog ureda Rijeka, odnosno niti jedan nije napustio carinsku službu. Nadalje, od ukupno 26 službenika ocijenjenih ocjenom 2 (dovoljan), kao drugom najnižom ocjenom, njih 24 ostala su u sustavu Područnog carinskog ureda Rijeka. S druge strane, od ukupno 15 službenika ocijenjenih najvišom ocjenom 5 (izvrstan) njih 7 napustilo je carinsku službu.

Ima li se to u vidu, ukupan prosjek ocjena službenika koji su ostali u Područnom carinskom uredu Rijeka značajno je niži od ukupnog prosjeka ocjena prije provedenih organizacijskih promjena. Te činjenice također pokazuju da je kvaliteta zaposlenih nakon organizacijskih promjena u Područnom carinskom uredu Rijeka niža nego u razdoblju prije tih promje-

na, kao i da pritom preferencije dotadašnjih rukovodećih službenika nisu imale utjecaja na zadržavanje službenika unutar carinske službe.

*Analiza životne dobi službenika.* Jedan od važnih čimbenika od velikog utjecaja na upravljanje ljudskim potencijalima u uvjetima organizacijskih promjena je dobna struktura zaposlenih. Općeprihvaćeno je mišljenje da su mlađi ljudi spremniji na prihvaćanje promjena u organizaciji i pogodniji za provođenje potrebne obuke. Dobna struktura veoma je važna i radi planiranja prirodnog odljeva zaposlenih.

Tablica 4. Životna dob zaposlenih u Carinskoj upravi

Životna dob	Službenici koji su ostali u PCU Rijeka		Službenici premješteni u Središnji ured		Broj službenika koji su napustili CU		Ukupan broj službenika
	Broj	Udio (%)	Broj	Udio (%)	Broj	Udio (%)	
25 do 29	0	0,00	1	7,14	0	0,00	1
30 do 34	4	3,64	0	0,00	1	2,27	5
35 do 39	12	10,91	3	21,43	4	9,09	19
40 do 44	16	14,55	4	28,57	14	31,82	34
45 do 49	28	25,45	5	35,71	12	27,27	45
50 do 54	22	20,00	1	7,14	10	22,73	33
55 do 59	14	12,73	0	0,00	2	4,55	16
60 do 64	4	12,73	0	0,00	1	2,27	15
Ukupno službenika	110	100,00	14	100,00	44	100,00	168
Ukupan prosjek	48,9		41,5		45,8		47,5

Izvor: Autorov izračun prema internim podacima Carinske uprave.

Prema podacima iz tablice 4 vidi se da je nakon organizacijskih promjena prosjek godina zaposlenih u carinskoj službi na području Istarske županije narastao sa 47,5 na 48,9 te da je prosjek dobi službenika koji su napustili carinsku službu niži za više od četiri godine. Isto tako, iz podataka prikazanih u tablici vidi se da je od ukupno 28 najstarijih (od 55 do 64 godine) samo dvoje napustilo carinsku službu, dok su preostali ostali u sustavu Područnog carinskog ureda Rijeka. Uzme li se u obzir prethodno navedena pretpostavka o fleksibilnosti i mogućnosti provedbe obuke zaposlenih, carinska služba u ovom je dijelu smanjila potencijale kvalitete zaposlenih.

#### 4.4. Rekapitulacija rezultata istraživanja

Organizacijske promjene koje su provedene u Carinskoj upravi očekivane su i izazvane ponajprije vanjskim čimbenikom jer nestaje dio kopnene granice i dio robe prestaje biti predmetom carinskih procedura. To je jedan od razloga zbog kojeg se *downsizing* smatran prijeko potrebnim, čime su ujedno i smanjeni otpori promjenama među zaposlenima. Međutim, analiza podataka na odabranom uzorku upućuje na ovo:

*H1 – Odnos materijalnih prava i sigurnosti zaposlenja.* Ima li se u vidu da je ukupno 39% službenika prihvatilo u novoj organizaciji niža materijalna prava od prethodnih, a da je drugih 50% je ostalo na približno istim materijalnim pravima, može se zaključiti da u uvjetima neizvjesnosti službenici prihvaćaju nove poslove s nižim materijalnim pravima, odnosno da biraju radna mjesta s percipiranom višom razinom sigurnosti kao prioritetom u odnosu na primanja i poznavanje posla. Isto tako, u uvjetima neizvjesnosti, dosadašnji rukovodeći službenici prihvaćaju poslove samostalnih izvršitelja nerukovodećeg karaktera u drugim tijelima državne uprave.

*H2 – Mobilnost državnih službenika i odnos privatnog i javnog sektora.* Od ukupnog broja od 44 službenika koji su napustili carinsku službu samo je jedan službenik novo zaposlenje pronašao u privatnom sektoru. Ta se činjenica može protumačiti dvojako. Prvo, državni službenici nisu spremni prihvatiti zaposlenje u privatnom sektoru, već veliku prednost daju karijeri u državnoj upravi. Drugo, moguće je i da navike, vještine i znanja stečena u državnoj službi privatni sektor ne cijeni.

Pored navedenog, ima li se na umu beznačajan odaziv službenika na premještaj u drugo geografsko područje unutar Hrvatske, istraživanje je upozorilo na njihovu nisku razinu mobilnosti.

*H3 – Pristup slobodnog izbora službenika.* Kad se uzmu svi analizirani pokazatelji u obzir, može se zaključiti da je razina profesionalnosti zaposlenih koji su ostali u sustavu Područnog carinskog ureda Rijeka nakon organizacijskih promjena niža. Na to upućuju analize ocjena, ali i dobne strukture zaposlenih. Isto tako, ako se kažnjavanost službenika promatra kao čimbenik koji utječe negativno na profesionalnost zaposlenih, vidi se da su u organizaciji ostali gotovo svi koji su imali prethodno problem s radnom disciplinom. Kad se službenicima neselektivno omogući odlazak, a potencijalnim novim poslodavcima osigura mogućnost slobodnog izbora, u organizaciji koja provodi *downsizing* dolazi do negativne selekcije zaposlenih. To je i očekivano iz više razloga:

- s aspekta službenika: profesionalniji i kompetentniji službenici su konkurentniji na tržištu rada pa postoji više prilika za novo zaposlenje, a pored toga oni u pravilu imaju višu razinu samopouzdanja i spremniji su prilagođavati se i preuzimati nove zadaće;
- s aspekta novog poslodavca: novi poslodavac kojem je omogućen izbor službenika provest će potrebne klasifikacijske postupke i izabrati službenike koji ispunjavaju tražene stručne i druge uvjete, čime će pokušati povećati razinu profesionalnosti zaposlenih, dok će oni koji ne ispunjavaju te uvjete biti prepušteni dosadašnjoj organizaciji.

Dakle, s aspekta organizacije koja provodi smanjenje rezultati istraživanja pokazuju da pristup slobodnog izbora službenika negativno utječe na razinu profesionalnosti zaposlenih u toj organizaciji nakon provedbe istog smanjenja.

## 5. Zaključak

Organizacije u sustavu državne uprave moraju se prilagođavati zahtjevima okoline, što – između ostalog – uključuje pokretanje organizacijskih promjena. Te su promjene posebno uvjetovane zahtjevima za povećanje kvalitete usluga, ali i pojačanim pritiscima na javnu potrošnju. U određenim uvjetima organizacijama postaje nužan *downsizing*, koji predstavlja reduciranje broja zaposlenih i troškova, promjene radnih procesa i poravnavanje hijerarhije.

U radu su definirane organizacijske promjene te opisan proces *downsizinga*. Radi istraživanja utjecaja *downsizinga* na profesionalnost zaposlenih u državnoj upravi, na uzorku od 168 zaposlenih u Carinskoj upravi analizirana je profesionalnost zaposlenih prije i nakon njegove provedbe. Kao pokazatelji profesionalnosti zaposlenih korišteni su obrazovna struktura, prosjeci godišnjih ocjena, subjektivne ocjene rukovoditelja, dob te prethodna kažnjavanost službenika za povrede službene dužnosti.

Provedenim istraživanjem utvrđeno je da je Carinska uprava omogućila zainteresiranim službenicima premještanje u druga tijela državne uprave, bez posebnog utjecaja na odluke službenika. S druge strane, ostala državna tijela imala su mogućnost izbora između kandidata iz Carinske uprave. Takvim pristupom izbjegnute su visoki troškovi otpuštanja povezani s isplatama otpremnina ili premještanjima, kojima su zaposleni neskloni.

Međutim, ono što je uslijedilo u Carinskoj upravi je negativna selekcija koja se ogleda u smanjenoj profesionalnosti zaposlenih koji su ostali: kad se promatra udjele službenika prema stručnoj spremi onih koji nisu napustili Carinsku upravu, vidi se da je ona neznatno promijenjena. S druge strane, ako se promatra prosjek godišnjih ocjena, vidi se da je prosjek ocjena službenika koji su ostali signifikantno niži od prosjeka ocjena onih koji su napustili Carinsku upravu. Također, prosjek subjektivnih ocjena rukovoditelja niži je kod službenika koji su ostali nego kod onih koji su napustili Carinsku upravu. Na kraju, evidentno je i da su službenici koji su ostali u prosjeku stariji od službenika koji su napustili Carinsku upravu. Ima li se u vidu sve navedeno, kao i činjenica da je Carinsku upravu napustio znatan broj zaposlenih koji su prethodno bili raspoređeni na rukovodeća radna mjesta, a da su gotovo svi koji su u prethodnih 10 godina kažnjavani ostali u njoj, može se zaključiti da je *downsizing* negativno utjecao na razinu profesionalnosti »preživjelih«.

Rezultati ovog istraživanja i iskustva Carinske uprave mogu biti relevantni za daljnje reforme koje će se poduzimati u sustavu državne uprave u Hrvatskoj. Naime, reforme koje uključuju nezaobilazno organizacijsko smanjenje, trebale bi pored ušteta u proračunu, rezultirati i povećanjem profesionalnosti zaposlenih, kao i redefiniranim poslovnim procesima, čime se jamči povećanja kvalitete usluga i efikasnosti državne uprave.

## Literatura

- Aneil, K. M. et al. (2009) Downsizing the Company without Downsizing Morale. MIT Sloan Management Review 50(3): 39–44
- Ashman, I. (2012) Downsizing Envoys: A Public/Private Sector Comparison. Lancashire: Institute for Research into Organisation, Work and Employment
- Brčić, R. (2002) Organizacija državne uprave u funkciji djelotvornosti Porezne uprave u Republici Hrvatskoj. Zagreb: Ekonomski fakultet
- Burnes, B. (1996) Managing Change: The Emergent Approach to Change. Hampshire: Pearson Education Limited
- By, R. T. (2005) Organisational Change Management: A Critical Review. Journal of Change Management 5(4): 369–380
- Cameron, K. S. (1994) Strategies for Successful Organizational Downsizing. Human Resource Management 33(2): 189–211
- Campbell, F. et al. (1999) The Psychological Effects of Downsizing and Privatization. Working Paper Series 2000, University of Wolverhampton
- Campion, M. A. et al. (2011) Reasonable Human Resource Practise for Making Employee Downsizing Decisions. Organizational Dynamics 40(3): 174–180

- Cascio W. F. (2010) If You Must Downsize, Do It Right. <http://www.employment-policy.org/topic/21/research/if-you-must-downsize-do-it-right>
- Christensen, T. et al. (2007) *Organization Theory and the Public Sector: Instrument, Culture and Myth*. Oxford: Routledge
- Chipunza, C. (2009) *Factors Influencing Survivor Qualities After Downsizing*. Doctoral thesis. Port Elizabeth: Nelson Mandela Metropolitan University
- Chipunza, C., D. M. Berry (2010) The Relationship among Survivor Qualities: Attitude, Commitment and Motivation – After Downsizing. *African Journal of Business Management* 4(5): 604–613
- Chipunza, C., M. O. Samuel (2011) The Influence of Downsizing Organisational Strategies on Survivor Qualities in an Economically Volatile Environment. *Journal of Social Sciencies* 28(2): 87–98
- Coudouel, A., S. Paternostro (2006) *Analyzing the Distributional Impact of Reforms*. Vol. 2. Washington DC: The World Bank
- Daft, R. L. (2004) *Organization Theory and Design*. Ohio: Thomson Learning
- Fernandez, S., H. G. Rainey (2006) Managing Successful Organizational Change in the Public Sector. *Public Administration Review*, March/April: 168–176
- Fontaine, J. E. (2010) Challenges to Organizational Change: Facilitating and Inhibiting Information-Based Redesign of Public Organizations. <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.127.9978&rep=rep1&type=pdf>
- Flynn, N. (1995) The Future of Public Sector Management: Are there Some Lessons from Europe? *International Journal of Public Sector Management* 8(6): 59–68
- Frater, T. (2002) *Public Sector Modernization and Downsizing*. Ontario Institute for Studies in Education. [http://casae-aceea.ca/~casae/sites/casae/archives/cnf2002/2002\\_Papers/rtfrater2002w.pdf](http://casae-aceea.ca/~casae/sites/casae/archives/cnf2002/2002_Papers/rtfrater2002w.pdf)
- Hodge, B. J., et al. (2003) *Organization Theory: A Strategic Approach*. New Jersey: Pearson Education
- Liu, Y. (2009) Analysis and Evaluation of Organizational Change Approaches. *International Journal of Business and Management* 4(12): 234–238
- Jones, G. R. (2004) *Organizational Theory, Design, and Change*. New Jersey: Pearson Education International
- MF-CU (2012) *Prijedlog novog ustroja Carinske uprave, prezentacija održana 23. ožujka 2012. u Zagrebu*. Ministarstvo financija, Carinska uprava
- Nixon, R. D., et al. (2004) Research Notes and Commentaries: Market Reactions to Announcements of Corporate Downsizing Actions and Implementation Strategies. *Strategic Management Journal* 25(11): 1121–1129
- Pusić, E. (1994) Državna uprava i razvoj organizacije. *Financijska praksa* 18(4): 359–383
- Russ, T. L. (2008) Communicating Change: A Review and Critical Analysis of Programmatic and Participatory Implementation Approaches. *Journal of Change Management* 8(3–4): 199–211

- Starling, G. (2005) *Managing the Public Sector*. Belmont: Thomson Wadsworth
- Van der Voet, J. (2013) The Effectiveness and Specificity of Change Management in a Public Organization: Transformational Leadership and a Bureaucratic Organizational Structure. *European Management Journal*, <http://dx.doi.org/10.1016/j.emj.2013.10.001>
- Van der Voet, J., et al. (2013) Implementing Change in Public Organizations: The Relationship between Leadership and Effective Commitment to Change in a Public Sector Context. Rotterdam: Erasmus University, <http://www.wisc.edu>
- Van der Voet, J., et al. (2013a) Talking the Talk or Walking the Walk? The Leadership of Planned and Emergent Change in a Public Organization. *Journal of Change Management* 14(2): 171–191, [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2337474](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2337474)
- Zakon o državnim službenicima, NN 92/05, 142/06, 77/07, 107/07, 27/08, 34/11, 49/11, 150/11, 34/12, 49/12, 37/13, 38/13

THE INFLUENCE OF ORGANISATIONAL CHANGES  
AND DOWNSIZING ON PROFESSIONALISM  
IN THE CIVIL SERVICE

*Summary*

*Downsizing as a form of organisational change is applied in order to adapt the organisation to the changes in the environment that require reducing its scope and/or depth, redefining business/work processes, reducing costs, and reducing the number of employees. Such changes, although more frequent in the private sector, are also made in the public sector. There are several approaches to downsizing, differing in the level of employees' involvement and employers' decision making. Thus, on the one hand, there are approaches where the employer encourages the employees to leave the organisation, but does not influence on their decision when to leave it. On the other hand, there are approaches where the employer decides who and when will leave the organisation. Along with desirable results, like increased efficiency of the organisation, such processes may result in the loss of energy, talent, and organisational knowledge, as well as in diminished motivation, dedication, and loyalty of the organization's employees. The research has dealt with the influence of downsizing on employees' professionalism, which includes their efficiency, professional competences, work attitude, and adaptability to changes. Indicators of professionalism that have been used are grades obtained during performance measurement, education level, age, senior civil servants' status, and employees' disciplinary records. The research was conducted on the sample of 168 employees of Customs Service in Istarska County from 1 July 2012 to 1 July 2013, when the Customs Service conducted reorganisation with the purpose of Croatia's adjustment to the European Union. One of the consequences was reduction in the number of employees, which created favourable research conditions. According to the analysed indicators, the level of professionalism has decreased after downsizing was conducted, which may be attributed to the application of free choice approach. Furthermore, it has been noted that, in precarious times, civil servants choose workplaces and organisations where they have a better chance of secure employment.*

*Key words: organisational changes, professionalism, state civil service, civil servants, Customs Service*