

PRIMJENA ROBBINSOVOG MODELA ORGANIZACIJE NA ARHITEKTURU ORGANIZACIJE ŠKOLSKOG SUSTAVA REPUBLIKE HRVATSKE

NEMANJA SPASENOVSKI

Filozofski fakultet Osijek
Ulica Lorenza Jägera 9
HR-31000 Osijek
Croatia
nspasenovski@ffos.hr

UDK 37.014.54

*Prethodno priopćenje /
Preliminary communication*

Sažetak

Školski sustav je društveni podsustav. Teorija sustava ističe sustav kao cjelinu te objašnjava zakonitosti postanka i razvoja organizacije i ponašanja sustava s ciljem stvaranja metoda i reda u proučavanju i rješavanju problema. Nastanak samih organizacija uvjetovala je podjela rada. Podjela rada objašnjava društvenu strukturu, razvitak profesije i funkcioniranje različitih podsustava u cjelini organizacije. Obrazovanje možemo promatrati kao dinamičan proces koji u današnje vrijeme zahtjeva da se njime efikasno i efektivno upravlja te vodi s ciljem postizanja ukupne tržišne prednosti, kako samih pojedinaca (korisnika) tako i organizacijskih kolektiva (škola). Uslijed suvremenih promjena koje zahvaćaju sve aspekte društvenog života, a posljedično i obrazovanje, nužno je da obrazovni sustav, točnije oni koji njime upravljaju, imaju kvalitetne odgovore ukoliko ga se želi učiniti konkurentnim i kurentnim na tržištu. Kvalitetna rješenja u organizacijskom smislu nisu uvjetovana jedino tržišnom konkurentnošću, već i potrebom za očuvanjem humanističke komponente koju obrazovni sustav predstavlja.

Odgoj i obrazovanje obraz su svake nacije. U vezi s rečenim potrebno je razviti efikasne mehanizme i efikasan strateški menadžment u sektoru obrazovanja, koji će omogućiti da se dobiju adekvatne, prave i provjerljive informacije o realnim obrazovnim potrebama koje postoje unutar određene društvene zajednice. Bez kvalitetnog suodnosa tržišta i obrazovnog sektora nije moguće ostvariti ciljeve i zadatke obrazovanja na kvalitetan i efikasan način. Cilj ovog rada je prikazati važnost strateškog upravljanja navedenim sektorom upravo zbog značajnosti obrazovanja.

Ključne riječi: arhitektura organizacije, školski sustav, organizacija, Stephen Robbins

1. Uvod

Školski sustav podsustav je društva. Teorija sustava ističe sustav kao cjelinu te objašnjavanja zakonitosti postanka i razvoja organizacije i ponašanja sustava s ciljem stvaranja metoda i reda u proučavanju i rješavanju problema.¹ Termin organizacija izvodimo iz riječi *organon* (grč. ὄργανον).² Nastanak organizacije uvjetovala je podjela rada. Podjela rada objašnjava društvenu strukturu, razvoj profesije i funkcioniranje različitih podsustava i cjeline organizacije. Obrazovanje možemo promatrati kao dinamičan proces koji u današnje vrijeme zahtjeva da se njime efikasno i efektivno upravlja te vodi s ciljem postizanja ukupne tržišne prednosti, kako samih pojedinaca (korisnika) tako i organizacijskih kolektiva (obrazovnih ustanova).³ Uslijed stalnih promjena koje zahvaćaju sve aspekte društvenog života, a posljedično i obrazovanje, nužno je da obrazovni sustav, točnije oni koji njime upravljaju, imaju kvalitetne odgovore ukoliko ga žele učiniti konkurentnim i kurentnim na tržištu. Kvalitetna rješenja u organizacijskom smislu nisu uvjetovana jedino tržišnom konkurentnošću, već i potrebom za očuvanjem društveno-humanističke komponente koju obrazovni sustav predstavlja. Kao što tvrdi Zlatko Miliša: »Odgoj i obrazovanje su obraz svake nacije.«⁴ U vezi s rečenim potrebno je razviti efikasne mehanizme i efikasan strateški menadžment u sektoru obrazovanja, koji će omogućiti da se dobiju adekvatne, prave i provjerljive informacije o realnim obrazovnim potrebama koje postoje unutar određene društvene zajednice. Bez usklađivanja tržišta rada i obrazovanja nije moguće ostvariti ciljeve i zadatke obrazovanja na kvalitetan i efikasan način. Danas živimo u društvu u kojemu se razvijaju novi gospodarski i ekonomski trendovi, a pojam kapitala integrirao se u sve sfere našeg djelovanja. Termini koje u takvom okruženju koristimo, kao što su *ljudski kapital*, *društvo znanja* i *društvo informacija*, predmet su čestih kritičkih rasprava, no ono što je gotovo nemoguće osporiti jest da školski sustav ulazi u novi, drukčiji tip funkcioniranja koji zahtijeva nova znanja i nove sposobnosti. Lundgren tako primjećuje da su »na početku prošlog stoljeća zahtjevi koji su stajali pred obrazovanjem bili jasno izraženi. Novi moderni

¹ Hrvatska enciklopedija, mrežno izdanje, pod natuknicom »teorija sustava«. Dostupno na: <http://www.enciklopedija.hr/natuknica.aspx?id=60892> (pristup 20. travnja 2022. godine).

² Hrvatska enciklopedija, mrežno izdanje, pod natuknicom »organizacija«. Dostupno na: <http://www.enciklopedija.hr/natuknica.aspx?id=45461> (pristup 20. travnja 2022. godine).

³ Stjepan Staničić, *Menadžment u obrazovanju* (Rijeka: Vlastita naklada, 2006), str. 12.

⁴ Zlatko Miliša, *Šok današnjice* (Split: Naklada Bošković, 2015), str. 324.

svijet tražio je novo i pragmatično znanje. Obrazovanje je bilo povezano s vrijednošću na tržištu rada». ⁵ Niti danas obrazovanje ne možemo odvojiti od tržišta rada, a kako bismo imali školstvo koje uspješno kreira nova tržišta rada, potrebno je implementirati nova kvalitetna rješenja u školske sustave. Uz porast očekivanja koje moderno društvo ima od obrazovanja, paralelno se od Drugog svjetskog rata događa velika ekspanzija školskih sustava u Europi. U Republici Hrvatskoj se od osamostaljenja vodi kontinuirana rasprava o ulozi javnog školstva, često se donose novi i usklađuju stari zakoni i pravilnici vezani za odgoj i obrazovanje. Aktualna su i druga pitanja, poput obrazovanja nacionalnih manjina, visokoškolskih reformi, ⁶ obveznog srednjoškolskog obrazovanja te rasprava o posljednjoj reformi, takozvanoj *Školi za život*. Obrazovni sustav Republike Hrvatske danas obuhvaća sustav ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja, sustav osnovnog obrazovanja, sustav srednjeg obrazovanja i sustav visokog obrazovanja. Njime upravlja Ministarstvo znanosti i obrazovanja koje naglašava da je »globalno konkurentan, kvalitetan, dostupan, uključiv i održiv sustav odgoja i obrazovanja temeljen na izvrsnosti te gospodarskim i društvenim potrebama u kojem djeca, učenici i studenti stječu potrebno znanje te vještine, odgovornost, poduzetnost i inovativnost u radu, u kojem odgojno-obrazovni radnici imaju odgovarajući status, snažnu profesionalnu i poticajnu ulogu i značajnu samostalnost i odgovornost u radu, a roditelji veću uključenost u odgojno-obrazovni proces; znanstveni sustav koji pokreće gospodarski i društveni rast i razvoj.« ⁷

U 20. stoljeću na obrazovanje se počelo gledalo kao na instrument kojim je moguće kreirati, ali i mijenjati postojeće društvene strukture. ⁸ Lundgren primjećuje da je obrazovanje omogućavalo »bolje izbore i mogućnosti života za pojedinca.« ⁹ Upravo taj odnos obrazovanja i položaja pojedinca u društvu značio je da je školstvo postalo važnim alatom raspodjele bogatstva. Plaće su

⁵ Ulf P. Lundgren, »Upravljanje na području obrazovanja: međunarodni trendovi, glavne teme i perspektive«, u: Mile Silov (glavni urednik), *Suvremeno upravljanje i rukovođenje u školskom sustavu* (Velika Gorica: Persona, 2001), str. 13–31, na str. 14.

⁶ O tome vidi, primjerice, u: Zlatko Miliša, Nemanja Spasenovski, »Kako je došlo do komercijalizacije visokog obrazovanja«, *Društvene i humanističke studije* 3/3 (2018), str. 49–68.

⁷ [s. n.], »O Ministarstvu«, *Ministarstvo znanosti i obrazovanja Republike Hrvatske* (mrežna stranica). Dostupno na: <https://mzo.gov.hr/o-ministarstvu/9> (pristup 21. travnja 2022. godine).

⁸ Ira Schor, Paulo Freire, *A pedagogy for liberation – dialogues on transforming education* (South Hadley: Bergin & Garvey publishers Inc., 1987), str. 17–53.

⁹ Lundgren, »Upravljanje na području obrazovanja: međunarodni trendovi, glavne teme i perspektive«, str. 16.

bile povezane sa stupnjem obrazovanja, što je povećavalo zahtjev za obrazovanjem. Ta je činjenica dovela do ekspanzije obrazovnih sustava i do velikog rasta sektora obrazovanja. Pojavila su se dva nova aspekta ekonomskog proučavanja obrazovanja: ekonomika obrazovanja te ekonomija organizacije školstva, odnosno makro i mikro aspekt.¹⁰ Makro aspekt, odnosno područje ekonomike obrazovanja, usmjeren je na odnos između gospodarskog rasta i obrazovanja, dok je mikro aspekt onaj koji proučava kvalitetu, djelotvornost, organiziranost te produktivnost školskih organizacija.¹¹

2. Implementacija ekonomskih modela i pristupa u školskim sustavima

Marketing se razvijao postupno i kroz njegovu evoluciju pojavili su se različiti marketinški pristupi i marketinške filozofije. Berkovitz, Kerin i Rudelius u povijesti marketinga prepoznali su različitu usmjerenost organizacija na konačni cilj, pa su evoluciju shodno tome razdvojili na: etapu proizvodnje, etapu prodaje, etapu marketinga i etapu društvenog marketinga.¹² Slično rezonira i Kotler koji između proizvodnje i prodaje dodaje i petu etapu: etapu proizvoda.¹³ Ipak nas ovdje ponajviše zanimaju posljednje dvije etape za čije se metode mogu tražiti načini primjene u obrazovnim sustavima s obzirom na to da se danas metodama proizašlim upravo iz njih služe gotovo svi tržišno orijentirani poslovni subjekti. »Koncept marketinga kaže da je ključ postizanja organizacijskih ciljeva, određivanje potreba i želja korisnika te postizanje željenog zadovoljstva kod istih kvalitetnije i efikasnije negoli to čine konkurenti.«¹⁴ U tome vidimo radikalni zaokret u pristupu, jer se u fokus dovodi korisnik usluge, točnije njegove želje, potrebe i prohtjevi. Takva filozofija orijentirana na krajnjeg korisnika svakako mora razmotriti specifične potrebe koje potencijalni korisnik može imati, i prema Doyleu to je jedini pristup koji može dovesti do kreiranja kompetitivne prednosti

¹⁰ Mile Silov, »Upravljanje i rukovođenje u školskom sustavu – temeljni pojmovi«, u: Silov (glavni urednik), *Suvremeno upravljanje i rukovođenje u školskom sustavu*, str. 9–13, na str. 10.

¹¹ Lundgren, »Upravljanje na području obrazovanja: međunarodni trendovi, glavne teme i perspektive«, str. 24.

¹² Luminitia Nicolescu, »Applying marketing to higher education: scope and limits«, *Management & Marketing* 4/2 (2009), str. 35–44, na str. 36.

¹³ Philip Kotler, *Marketing management* (New Jersey: Prentice Hall, 1991).

¹⁴ Kotler, *Marketing management*, str. 16.

same organizacije.¹⁵ Da bi se postigla kompetitivna prednost, brojna su sveučilišta već počela primjenjivati različite marketinške koncepte i pristupe u svojem poslovanju, što je sve više vidljivo i u sektoru visokog obrazovanja u Republici Hrvatskoj.¹⁶ Sektor obrazovanja ipak je prije svega javno dobro i neprofitni sektor, stoga marketinški koncepti koji se primjenjuju ne mogu funkcionirati jednako kao u poslovnom sektoru, u kojem je primarni cilj ostvarivanje dobiti. S druge strane, u vremenu »tržišnog fundamentalizma«¹⁷ i na obrazovanje se gleda isključivo kao na uslugu, a sve posebnosti primjenjive na klasični marketing usluga mogu se odnositi i na obrazovanje. Uzimajući u obzir obje konstatacije, možemo sagledati neke aspekte primjenjivosti ekonomskih modela u obrazovnom sektoru. Kada se imaju u vidu ciljane tržišta u obrazovanju, važno je primijetiti da se ona uvelike razlikuju ovisno o kojemu je stupnju obrazovanja riječ. U Hrvatskoj se pojavom privatnih vrtića, osnovnih i srednjih škola te visokoškolskih ustanova javlja potreba za kvalitetnim određivanjem ciljanih tržišta u svakom od navedenih segmenata. Razvidno je i to da svaki od navedenih sektora ima više korisnika usluge i da su djeca, učenici, studenti, a posljedično i roditelji te društvo u određenoj mjeri podjednako korisnici i konzumenti usluga različitih sektora obrazovnog sustava. Koliko god je kontroverzan pogled na učenike i studente kao na konzumente usluga, oni su izravni korisnici usluga, dok su roditelji i društvo neizravni.¹⁸ Ako bismo gledali napredovanje djece kroz vertikalnu obrazovnog sustava, onda je ekonomskim rječnikom korisnik usluge, u našem slučaju dijete, uvijek proizvod obrazovne ustanove koji ona plasira na tržište, točnije kupcu poslodavcu. Tako Kotler i Fox studente i nazivaju »proizvodima« svojih sveučilišta, a njihove buduće poslodavce glavnim

¹⁵ Peter Doyle, *Value-based Marketing: Marketing strategies for corporate growth and shareholder value* (New Jersey: Wiley and sons, 2000), str. 18.

¹⁶ Jane Hemsley-Brown, Izhar Oplatka, »Universities in a competitive global marketplace«, *International Journal of Public Sector Management* 19/4 (2006), str. 316–338; Josip Kregar, »Komercijalizacija i privatizacija visokog obrazovanja«, *Revija za socijalnu politiku* 16/2 (2009), str. 193–195.

¹⁷ Henry A. Giroux, »The Suicidal State and the War on Youth«, *Truthout* (mrežni portal), 10. travnja 2012. godine. Dostupno na: <https://truthout.org/articles/the-suicidal-state-and-the-war-on-youth/> (pristup 21. travnja 2022. godine).

¹⁸ Hemsley-Brown, Oplatka, »Universities in a competitive global marketplace« str. 316–338; Zlatko Miliša, Nemanja Spasenovski, »Kako se Bolonjom kompromitiraju društvene značnosti i potire kritičko mišljenje«, u: Albina Abidović (glavna urednica), *Aktuelni problemi visokog obrazovanja i nauke* (Brčko: Evropski univerzitet Brčko, 2018), str. 70–86; Felix Maringe, »University and course choice: Implications for positioning, recruitment and marketing«, *International Journal of Educational Management* 20/6 (2006), str. 466–479.

»kupcima proizvoda«. ¹⁹ Ipak treba primijetiti da se u takvom razmatranju radi o jednom krajnje tržišno orijentiranom pristupu u kojem se zanemaruje ona najvažnija komponenta odgoja i obrazovanja, dakle ona humanistička. ²⁰ Budući da smo izdvojili djecu i roditelje, pa posljedično i društvo kao skupine na koje usluge obrazovnih sustava utječu, važno je primijetiti da se njihovi interesi, želje, potrebe i očekivanja od obrazovanja nužno ne podudaraju. Time dolazimo do još jedne važne ekonomske postavke: ponašanja korisnika (eng. *consumer behaviour*). U njemu se ogledaju i očekivanja korisnikā te njihove preferencije i želje, no za razliku od tradicionalnih marketinških metoda, kada se od korisnikā traži opetovano konzumiranje usluge, u obrazovnom sustavu je specifičnost da korisnici u svakoj od vertikalā sustava uslugu konzumiraju tek jednom. To rezultira potrebnom jednu vrlo specifičnu strategiju pozicioniranja same usluge obrazovanja jer, dok bi se u klasičnom pozicioniranju vrlo jasno mogle odrediti specifičnosti usluge koju organizacija nudi na tržištu, u obrazovnom sektoru uvijek je riječ o istoj usluzi. Chapleo primjećuje da je ključni način za strateško pozicioniranje usluga u obrazovnom sustavu ono što se naziva model 4P. ²¹ Riječ je o modelu koji naglasak stavlja na mjesto (eng. *place*), cijenu (eng. *price*), proizvod (eng. *product*) i promociju (eng. *promotion*), a u njemu autor vidi mogućnost da se u svim razinama obrazovnih sustava može raditi jasno tržišno pozicioniranje obrazovnih ustanova koje će biti u suglasnosti s potrebama korisnika. ²² U tom kontekstu spominje se i važnost *brandiranja*, odnosno važnost stvaranja slike o prepoznatljivosti usluge s ciljem kvalitetnijeg pozicioniranja usluge na tržištu. ²³ Potrebu za *brandiranjem* u hrvatskom obrazovnom sustavu možemo najviše povezati s visokoškolskim ustanovama. Naime, u posljednje vrijeme vidljiv je porast aktivnosti kojima se hrvatska sveučilišta i fakulteti pokušavaju pozicionirati kao prepoznatljivi na obrazovnom tržištu. Kako navodi Nicolescu, Temple i Shattock ipak naglašavaju da »većina sveučilišta ustvari rade vrlo slično *brandiranje* svojih usluga i u njemu

¹⁹ Philip Kotler, Karen F. A. Fox, *Strategic Marketing for Educational institutions* (New Jersey: Prentice Hall, 1995).

²⁰ Zlatko Miliša, *Oduprimo se demonopedagogiji današnjice* (Velika Gorica: Benedikta, 2021).

²¹ Christopher Chapleo, »Interpretation and implementation of reputation/brand management by UK university leaders«, *International Journal of Education Advancement* 5 (Melbourne, 2014), str. 7–23, na str. 17.

²² Chapleo, »Interpretation and implementation of reputation/brand management by UK university leaders«, str. 18.

²³ Nicolescu, »Applying marketing to higher education: scope and limits«, str. 40.

se koriste terminima poput izvrsnost, kvaliteta, postignuće, itd. [...] – od kojih niti jedan nije jedinstven.«²⁴ Autori naravno ovdje govore o američkim sveučilištima, no znakovito je ustanoviti kako i u obrazovnom sektoru Sjedinjenih Američkih Država, koji je zasigurno jedan od komercijaliziranih, često nemamo primjere kvalitetnog korištenja ekonomskih načela. Upravo iz Sjedinjenih Američkih Država specifični marketinški koncepti i dolaze u obrazovne politike europskih zemalja. Chapleo tako primjećuje da je SAD krenuo s »kulturalnim i društvenim sukobom između tradicionalnih humanističkih vrijednosti u obrazovanju i tržišno orijentiranih vrijednosti 10 godina prije Europe«. ²⁵ Zanimljivo ovdje autorovo generaliziranje europskih obrazovnih sustava u kojima sigurno postoji različit razvojni pravac, ali činjenično je s pojavom takozvane *Bolonje* došlo do zahtjeva za standardizacijom europskih obrazovnih sustava barem u sektoru visokog obrazovanja. Nakon ovih analiziranih generalnih pravaca ekonomizacije obrazovnih sustava treba zaključiti da kvalitetno i konkurentno obrazovanje zasigurno uključuje i kvalitetne ekonomske modele, no da se njih mora koristiti u svrhu unapređivanja kvalitete ustanova, a ne u svrhu ostvarivanja većeg profita.

3. Robbinsov model u hrvatskom školstvu

Ustanovljeno je ranije da je konkurentnost na području poslovnog, ali i društvenog djelovanja, danas neophodna. Ona podrazumijeva stabilnu i jasno određenu poziciju neke organizacije ili institucije u odnosu na druge subjekte čija je tržišna djelatnost srodna ili podudarna. S obzirom na brojnost, za primjer smo odlučili analizirati primjenjivost Robbinsovog modela upravljanja u hrvatskom osnovnoškolskom sustavu. U odabranom primjeru jasno određena pozicija organizacije znači da škola kao institucija mora posjedovati adekvatne i jake resurse koji će joj omogućiti efikasno tržišno funkcioniranje. Konkurentnost škola proizaći će iz karakteristika koje pak proizlaze iz njoj specifičnih resursa, a koji joj omogućavaju pozicioniranje na obrazovnom tržištu. Neke od teorija koje govore o kvalitetnom rukovođenju možemo svrstati u tri skupine: teorije crta ličnosti, teorije stila ponašanja i situacijske teorije.²⁶

²⁴ Isto.

²⁵ Chapleo, »Interpretation and implementation of reputation/brand management by UK university leaders«, str. 9.

²⁶ Majda Rijavec, »Teorije rukovođenja«, u: Silov (glavni urednik), *Suvremeno upravljanje i rukovođenje u školskom sustavu*, str. 31–51, na str. 32.

Da bi škola udovoljila zahtjevu konkurentnosti na tržištu, neophodno mora ispunjavati sljedeće faktore, koji prema Robbinsu čine ključne postavke u svakom organizacijskom sustavu: »a) specijalizacija posla; b) oblikovanje organizacijskih jedinica; c) lanac upravljanja; d) raspon kontrole; e) centralizacija ili decentralizacija; i f) formalizacija.«²⁷

3.1. Specijalizacija posla (eng. *work specialization*)

Specijalizacija posla ustvari je podjela rada kojom možemo točno konkretizirati tko je u organizaciji zadužen za izvršavanje kojeg posla. Ono esencijalno u raspodjeli rada je činjenica da će posao efikasnije biti napravljen ako svaku od etapa radi osoba specijalizirana za to područje, a ne da jedna osoba radi cijeli proces.²⁸ Navedeno u praksi možemo u školi pronaći na više razina. Na razini funkcioniranja cjelokupne škole mogli bismo reći da ona posjeduje minimalno dva podsustava: razvojno-administrativni i stručno-pedagoški.²⁹ U razvojno-administrativnom podsustavu ravnatelja kao funkciju moramo promatrati kao svojevrsnog menadžera specijaliziranog za razvojnu djelatnost škole, dok bi analogijom mjesto pedagoga također bilo menadžersko u stručno-pedagoškom podsustavu, prvenstveno u smislu upravljanja ljudskim potencijalima (nastavnicima) koje određena škola posjeduje. Puno jasnija podjela rada u školi je vezana za razredno-predmetno-satni sustav u kojemu svaki pojedinačni predmet u cjelokupnoj vertikali obrazovnog sustava predaje osoba koja je specijalizirana baš za to područje. Dakle, prvi od šest Robbinsovih uvjeta primijenjenih na obrazovni sustav za konkurentnost škole je u teoriji ispunjen.

3.2. Departmentalizacija (eng. *departmentalization*)

Drugi uvjet oblikovanja organizacijskih jedinica, prema Robbinsu, jest grupiranje sličnih poslova da bi se oni lakše koordinirali.³⁰ Odgovor na pitanje postoji li to u hrvatskom obrazovnom sustavu moramo tražiti u samoj

²⁷ Stephen P. Robbins, *Essentials of organizational behavior*, seventh edition (New Jersey: Prentice Hall, 2003), str. 179.

²⁸ Robbins, *Essentials of organizational behavior*, str. 180.

²⁹ Staničić, *Menadžment u obrazovanju*, str. 37.

³⁰ Robbins, *Essentials of organizational behavior*, str. 181.

funkciji škole, a on je vezan za pitanje komu i čemu ustvari obrazovanje služi. Škola ima svoju funkciju i kao opće-obrazovna institucija, ali i kao specijalizirano-praktična institucija. Dakle, ugrubo grupiranje po takvoj funkcionalnosti i u Republici Hrvatskoj postoji u vidu postojanja minimalno dvaju tipova srednjih škola, gimnazija i strukovnih škola. Nadalje, na razini škole oblikovanje organizacijskih jedinica uvjetovano je funkcioniranjem škole. Ona mora posjedovati administrativno osoblje koje je zaduženo za nenastavni dio posla. Svaka škola ima svoje računovodstvo, pravnu službu, razvojnu službu, stručnu službu, knjižnicu i administrativne poslove. U svakoj od tih organizacijskih jedinica grupirani su poslovi i u idealnom sustavu svaka od tih jedinica imala bi svojeg menadžera koji bi se brinuo o efikasnosti pojedine jedinice. Možemo dakle reći da je i drugi uvjet koji Robbins spominje barem u načelu teorijski ispunjen, jer zakonski u školama postoji grupacija sličnih poslova u specifične organizacijske jedinice. Ipak, ovdje se da primijetiti mogućnost daljnjeg razvoja departmentalizacije, naročito u vidu mjerenja efikasnosti pojedinih dijelova organizacijskih jedinica u školi.

3.3. Lanac upravljanja (eng. *chain of command*)

Analizirajući dalje, autor ističe lanac upravljanja koji definira kao »neprekidnu liniju autoriteta koja se proteže od vrha organizacije do njenog najnižeg ešalona i koji jasno objašnjava tko u tom lancu kome odgovara.«³¹ Konkretnim radnicima, kako autor navodi, to daje odgovor na pitanja »Kome idem kada imam problem?« i »Kome ja u organizaciji odgovaram?«.³² Važno za razumijevane lanca upravljanja jest i pitanje autoriteta, odnosno na koji način netko daje upute i naredbe te očekuje da one budu poslušane. Lanac upravljanja u hrvatskom obrazovnom sustavu djeluje prilično jasno. Obrazovanje je pod kontrolom države, točnije resornog ministarstva. U tom lancu upravljanja jasno je da je na vrhu piramide ministar obrazovanja, kojemu odgovaraju ravnatelji škola. Ipak, na mikro razini škole, ponekad zbog nedovoljno razvijene departmentalizacije, javljaju se poteškoće u efikasnosti rješavanja problema. To ipak ne umanjuje činjenicu da u teorijski postav-

³¹ Isto, str. 182.

³² Isto.

ljenom lancu upravljanja u obrazovnom sustavu hijerarhija jest, a i mora biti vrlo jasna, a mogla bi biti oslikana sljedećim prikazom.³³



Slika 1. Teoretski prikaz lanca upravljanja u obrazovnom sustavu

3.4. Raspon upravljanja (eng. *span of control*)

Lanac upravljanja je, dakle, u hrvatskom obrazovnom sustavu direktno povezan s dvije sljedeće Robbinsove odrednice: rasponom upravljanja i (de)centralizacijom. Robbins raspon upravljanja definira kao pokazatelj koji nam govori koliko efikasno odgovorna osoba može upravljati sebi podređenim zaposlenicima.³⁴ Analizirajući to na odabranom primjeru, opet možemo gledati dvojako. Na vrhu piramide, kako je ustanovljeno, nalazi se jedan ministar, ispod kojega se nalazi veliki broj ravnatelja škola, točnije 878 ravnatelja osnovnih škola i 437 ravnatelja srednjih škola.³⁵ To nam kazuje da

³³ Napravljeno na temelju analize Robbinsovog lanca upravljanja i Staničićevog prikaza zaposlenika u obrazovnim sustavima, što vidi u: Robbins, *Essentials of organizational behavior*, str. 182–184; Staničić, *Menadžment u obrazovanju*, str. 40–64.

³⁴ Robbins, *Essentials of organizational behavior*, str. 183.

³⁵ ***, *Osnovne škole kraj šk.g. 2019./2020. i početak šk.g. 2020./2021.* Priopćenje broj 8.1.2., godina: LVIII, Državni zavod za statistiku Republike Hrvatske, Zagreb, 2021. godine. Dostupno na: https://www.dzs.hr/Hrv_Eng/publication/2018/08-01-02_01_2018.htm (pristup 20. travnja 2022. godine); ***, *Srednje škole kraj šk.g. 2019./2020. i početak šk.g. 2020./2021.* Priopćenje broj 8.1.3., godina: LVIII, Državni zavod za statistiku Republike Hrvatske, Zagreb, 2021. godine. Dostupno na: https://www.dzs.hr/Hrv_Eng/publication/2018/08-01-03_01_2018.htm (pristup 20. travnja 2022. godine).

jedna odgovorna osoba, a treba zapamtiti da ministar resornog ministarstva upravlja i drugim sustavima unutar svojeg resora, a ne samo osnovnim i srednjim obrazovanjem, u prvom hijerarhijskom nivou ispod sebe upravlja s 1315 zaposlenika. Robbins nas upozorava da je optimalan omjer za svaku hijerarhijsku razinu 1:4 ili 1:8.³⁶ U našem primjeru taj omjer je 1:1315, što može ukazivati na možebitni problem u upravljanju našim obrazovnim sustavom. Gledajući mikrorazinu škole, taj je omjer puno manji, iako po apsolutnoj brojci od oko 52000 zaposlenih u osnovnim i srednjim školama on iznosi približno 1:40. Ipak, tu brojku moramo uzeti s rezervom jer, kao što znamo, broj zaposlenika u školama uvelike varira, a ovisi o veličini škole, broju učenika i slično. U načelu, raspon upravljanja je dakle u obrazovnom sustavu dosta jasno definiran, no postavlja se pitanje njegove funkcionalnosti jer, kao što vidimo, omjer za koji Robbins smatra da je optimalan u našem je slučaju višestruko premašen.

3.5. (De)centraliziranost (eng. *centralization and decentralization*)

Pitanje (de)centraliziranosti sustava također je važno za efikasno funkcioniranje obrazovnog sustava. Školstvo u Republici Hrvatskoj je centralizirano s resornim ministarstvom koje njime upravlja. Zakoni, propisi, akti i slični dokumenti donose se u Saboru i resorno ministarstvo je zaduženo za njihovu provedbu. Robbins nam donosi primjer u kojemu kazuje da se u nekim slučajevima pokazalo efikasnije kada imamo decentralizirano upravljanje sustavom.³⁷ To bi u hrvatskom obrazovnom sustavu na razini osnovnih i srednjih škola značilo veću autonomiju ravnatelja, odnosno škola. Ne treba to miješati s deregulacijom ili deinstitucionalizacijom školstva, za što primjer pruža radikalni antiskolastički autor Ivan Illich (Iljič) koji je budućnost škole vidio u prenošenju funkcije obrazovanja s društvenih državnih institucija u neinstitucionalne sustave koji bi omogućavali potpunu slobodu, a koju neki moderni teoretičari škola paradoksalno zahtijevaju, no to nije glavni predmet ovoga rada. Škole bi se na osnovnoškolskoj i srednjoškolskoj razini mogle udružiti u nekakav trust organizacija na nivou gradova, općina i/ili županija, čime bi odmah dobile veću autonomiju u odnosu na centralno središte. Usporedbe radi, to bi bio sustav nalik funkcioniranju hrvatskih sveučilišta. To bi možebitno rezultiralo i efikasnijim upravljanjem, jer bi se

³⁶ Robbins, *Essentials of organizational behavior*, str. 183.

³⁷ Isto, str. 184.

gore naveden omjer u lancu upravljanja od 1:1315 značajno umanjio. U kontekstu razvoja regionalnog gospodarstva to bi također u Republici Hrvatskoj otvorilo novi prostor za stvaranje eventualnih jakih obrazovnih regija, koje posjeduju konkurentniju i kurentniju obrazovnu politiku te su istu spremne ponuditi na obrazovnom tržištu. Jer, kako tvrde Turkalj i suradnici, »uz adekvatno vrednovanje specifičnosti pojedinih regija, moguće je iskoristiti njihove prednosti pa čak i nedostatke kao konkurentsku prednost te postići kvalitativno i kvantitativno snažniji razvoj svih regija u Hrvatskoj«.³⁸

3.6. Formalizacija (eng. *formalization*)

Posljednji element koji Robbins uzima ključnim za funkcioniranje sustava jest formalizacija, odnosno stupanj do kojeg su određeni poslovi standardizirani.³⁹ Ovdje treba ipak postupiti oprezno i odlučiti što bismo uopće standardizirali u samom procesu upravljanja obrazovanjem, ali i u obrazovanju. O tome raspravlja i suvremena pedagoška znanosti, barem u onom dijelu didaktike i pojedinih metodika, dakle o tome koliko je sam nastavni proces moguće, ali i potrebno standardizirati. Nastavni proces kao takav moguće je standardizirati u tom smislu da se propiše trajanje nastavnog sata, godišnji vremenik nastave i održavanja ispita, okvirne teme koje će se obrađivati, razredno-predmetno-satni sustav uopće, no stava smo da ostale metodičke procese moramo prepustiti autonomiji nastavnika i stručnih suradnika. To nikako ne znači da se smjernice njihova rada ne bi mogle standardizirati, no sam način realizacije treba prepustiti pedagoški stručnom osoblju. U Republici Hrvatskoj primjer standardizacije na razini osnovnih škola jest HNOS, točnije Hrvatski nacionalni obrazovni standard,⁴⁰ no u njegovoj samoj provedbi pojavili su se brojni problemi koji nisu bili vezani isključivo za karakter ustroja organizacije.

³⁸ Željko Turkalj, Marija Ham, Ivana Fosić, »The synergy of sustainable tourism and agriculture as factor of regional development management in Croatia«, *Ekonomski vjesnik* 26/1 (2013), str. 71–82, na str. 72.

³⁹ Robbins, *Essentials of organizational behavior*, str. 184.

⁴⁰ Hrvatski nacionalni obrazovni standard (HNOS) jest nacionalni obrazovni standard u Republici Hrvatskoj. Standard se odnosi na cjelovit pristup obrazovnom procesu i uključuje ciljeve odgoja i obrazovanja, odgojno-obrazovne sadržaje, prijedloge metoda poučavanja, očekivane ishode učenja i poučavanja te nastavno okruženje. Uveden je u sve osnovne škole od 4. rujna 2006. godine.

Uzevši u obzir šest elemenata koje Robbins navodi, možemo primijetiti da u hrvatskom obrazovnom sustavu možemo s lakoćom detektirati svaki od njih, pa se stoga moramo logično zapitati kako je onda cjelokupna slika u javnosti da je hrvatsko školstvo izrazito neefikasno i da stalno govorimo o potrebama za radikalnim i sustavnim promjenama obrazovnog sustava? Odgovor na to pitanje moguće je pronaći u analizi sljedećeg važnog elementa u svakoj organizaciji, a to su ljudski resursi.

Robbins u uvodnom dijelu poglavlja o ljudskim resursima jasno daje do znanja da su zaposlenici u organizaciji najviše zaslužni za njezinu (ne)efikasnost.⁴¹ Upravljanje ljudskim resursima, kako autor smatra, uključuje: »a) zapošljavanje; b) usavršavanje; i c) sustav nagrađivanja«. ⁴² Zapošljavanje uključuje dugotrajan proces koji može i ne mora uključivati širok spektar zaposlenika koji sudjeluju u sâmom izboru budućih zaposlenika te uključuje pisane provjere znanja i vještina, psihološko procjenjivanje, intervjuje, posjedovanje potrebnih kvalifikacija i kompetencija i slično. ⁴³ Područje usavršavanja Robbins dijeli na 6 stupnjeva: usavršavanje pismenosti, usavršavanje tehničkih sposobnosti, interpersonalne vještine, vještine rješavanja problema, treninge o različitostima, etičko usavršavanje. ⁴⁴ U Hrvatskoj je za područje usavršavanja zaposlenika u obrazovnom sustavu zadužena posebna institucija koja se naziva Agencija za odgoj i obrazovanje. Ona analizira, organizira i provodi stručna usavršavanja za sve djelatnike u sustavu i pravilo je da za svako specifično područje (nastavni predmet) stručno usavršavanje mora biti barem jednom godišnje, i to na lokalnoj razini. Stručni skupovi osmišljeni su tako da se na njima obrađuju okvirne teme i mogli bismo reći da pokrivaju neka od područja koja Robbins navodi, no njihov je glavni naglasak ipak na onome što bi Robbins svrstao u kategoriju tehničkog usavršavanja osoblja. Govoriti o sustavu nagrađivanja osoblja u obrazovnom sustavu Republike Hrvatske nemoguće je, jer isti ne postoji. Jedina nagrada svakom zaposleniku je uspješan učenik, što, kako smatramo, ne bi smjela biti nagrada, nego minimum pedagoškog standarda.

Ovom kratkom analizom organizacije sustava obrazovanja pokazali smo da obrazovni sustav u Republici Hrvatskoj posjeduje sve potrebne elemente

⁴¹ Robbins, *Essentials of organizational behavior*, str. 215.

⁴² Isto.

⁴³ Isto, str. 216–217.

⁴⁴ Isto, str. 217–220.

da bi bio efikasan i funkcionalan, no da je glavni problem u elementu ljudskog menadžmenta u kojem, prema elementima koje je postavio Robbins, sustav kao takav ipak ne ulaže i ne potiče dovoljno razvoj i profesionalno napredovanje svojih zaposlenika. U analizi djelovanja gospodarskog sektora, Turkalj i Mujić zaključuju: »ljudski su potencijali znatno zanemareni«, ⁴⁵ što je također slučaj i na primjeru obrazovnog sektora upravo zbog nepostojanja kvalitetnog menadžmenta ljudskih potencijala. Autori dalje promjenu istoga vide u redefiniranju filozofije poslovanja, identiteta, vizije i strukture samih organizacija, što je apsolutnu primjenjivo i u našem obrazovnom sustavu.⁴⁶

Tablica 1. Ključna pitanja kod pojašnjavanja Robbinsovih šest uvjeta za kvalitetno upravljanje⁴⁷

Ključno pitanje	Odgovor daje
1. Do kojeg stupnja su zadaci raspodijeljeni prema postojećim poslovima?	1. Specijalizacija posla
2. Na temelju čega se slični poslovi grupiraju?	2. Departmentalizacija
3. Kome zaposlenici odgovaraju?	3. Lanac upravljanja
4. S koliko ljudi može nadređena osoba kvalitetno upravljati?	4. Raspon upravljanja
5. Gdje se donose odluke?	5. (De)centralizacija
6. Do kojeg stupnja postoje pravila i regulacije koje olakšavaju posao?	6. Formalizacija

4. Zaključak

Analizirajući ključne Robinsonove postavke kojim neka organizacija postiže konkurentnost na tržištu, valja zaključiti da obrazovni sustav Republike Hrvatske u tom smislu ispunjava elementarne zahtjeve za konkurentnošću i kurentnošću, no problem možemo pronaći u elementu ljudskog menadžmenta. Konstatirali smo da je konkurentnost na području poslovnog, ali i društvenog djelovanja danas i u budućnosti neophodna. Institucije unutar obrazovnog sustava, prvenstveno škole, moraju svoju konkurentnost izvesti iz karakteristika koje proizlaze iz njima specifičnih resursa. Prema tome, škola kao institucija mora posjedovati adekvatne i jake resurse koji će joj omogućiti efikasno tržišno funkcioniranje. Potrebno je, dakle, razviti

⁴⁵ Željko Turkalj, Nihada Mujić, »Makroorijentacija, fleksibilna organizacija i regulacija poduzeća u tranzicijskim gospodarstvima«, *Ekonomski vjesnik* 13/1–2 (2000), str. 5–13, na str. 6.

⁴⁶ Turkalj, Mujić, »Makroorijentacija, fleksibilna organizacija i regulacija poduzeća u tranzicijskim gospodarstvima«, str. 7.

⁴⁷ Robbins, *Essentials of organizational behavior*, str. 179.

efikasne mehanizme i efikasan strateški menadžment u sektoru obrazovanja, koji će omogućiti da obrazovni sustav napreduje i razvija se u skladu s društveno-humanističkim vrijednostima na temelju kojih je nastao, ali komplementarno s tržišnom konkurentnošću koju u navedenom sektoru treba poticati. Iako posjeduje ključne organizacijske elemente i zadovoljava zahtjeve za efikasnu organizaciju, problem vidimo u upravljanju ljudskim menadžmentom. U centraliziranom lancu upravljanja, koji je karakterističan za obrazovni sustav Republike Hrvatske, odgovorna osoba (ministar) upravlja s 1315 menadžera (ravnatelja), što je omjer neprihvatljiv za kvalitetno i efikasno funkcioniranje sustava. Ako uzmemo u obzir da se na sljedećem hijerarhijskom ešalonu nalazi novih 52000 zaposlenih, ponovno imamo omjer veći od standarda koji iznosi 1:4 ili 1:8. Uz to, neprihvatljivo je i nepostojanje kvalitetnog sustava nagrađivanja pojedinaca unutar organizacije, koji bi omogućio kvalitetnije funkcioniranje sustava u smislu onoga što je u konačnici cilj, a to je održavanje kvalitetne nastave. Obrazovni sustav koji bi posjedovao sve analizirane elemente u ovom radu ispunjavao bi sve elemente da na tržištu obrazovanja bude prepoznatljiv, konkurentan i kurentan, bez da izgubi svoj esencijalni društveno-humanistički karakter. Slijedom izrečenog, u duhu pedagoškog, ali i sveopćeg optimizma, moramo vjerovati da je takav obrazovni sustav u budućnosti moguć, ne na razini političke demagogije, već društvene realnosti.

5. Popis literature

- Chapleo, Christopher. 2014. »Interpretation and implementation of reputation/brand management by UK university leaders«, *International Journal of Education Advancement* 5 (Melbourne, 2014), str. 7–23.
- Doyle, Peter. 2000. *Value-based Marketing: Marketing strategies for corporate growth and shareholder value* (New Jersey: Wiley and sons, 2000).
- Giroux, Henry A. 2012. »The Suicidal State and the War on Youth«, *Truthout* (mrežni portal), 10. travnja 2012. godine. Dostupno na: <https://truthout.org/articles/the-suicidal-state-and-the-war-on-youth/> (pristup 21. travnja 2022. godine).
- Hemsley-Brown, Jane; Oplatka, Izhar. 2006. »Universities in a competitive global marketplace«, *International Journal of Public Sector Management* 19/4 (2006), str. 316–338.
- Hrvatska enciklopedija*, mrežno izdanje, pod natuknicom »organizacija«. Dostupno na: <http://www.enciklopedija.hr/natuknica.aspx?id=45461> (pristup 20. travnja 2022. godine).

- Hrvatska enciklopedija, mrežno izdanje, pod natuknicom »teorija sustava«. Dostupno na: <http://www.enciklopedija.hr/natuknica.aspx?id=60892> (pristup 20. travnja 2022. godine).
- Kregar, Josip. 2009. »Komercijalizacija i privatizacija visokog obrazovanja«, *Revija za socijalnu politiku* 16/2 (2009), str. 193–195.
- Kotler, Philip. 1991. *Marketing management* (New Jersey: Prentice Hall, 1991).
- Kotler, Philip; Fox, F. A. Karen. 1995. *Strategic Marketing for Educational institutions* (New Jersey: Prentice Hall, 1995).
- Lundgren, P. Ulf. 2001. »Upravljanje na području obrazovanja: međunarodni trendovi, glavne teme i perspektive«, u: Mile Silov (glavni urednik), *Suvremeno upravljanje i rukovođenje u školskom sustavu* (Velika Gorica: Persona, 2001), str. 13–31.
- Maringe, Felix. 2006. »University and course choice: Implications for positioning, recruitment and marketing«, *International Journal of Educational Management* 20/6 (2006), str. 466–479.
- Miliša, Zlatko. 2015. *Šok današnjice* (Split: Naklada Bošković, 2015).
- Miliša, Zlatko. 2021. *Oduprimo se demonopedagogiji današnjice* (Velika Gorica: Benedikta, 2021).
- Miliša, Zlatko; Spasenovski, Nemanja. 2018. »Kako je došlo do komercijalizacije visokog obrazovanja«, *Društvene i humanističke studije* 3/3 (2018), str. 49–68.
- Miliša, Zlatko; Spasenovski, Nemanja. 2018. »Kako se Bolonjom kompromitiraju društvene znanosti i potire kritičko mišljenje«, u: Albina Abidović (glavna urednica), *Aktuelni problemi visokog obrazovanja i nauke* (Brčko: Evropski univerzitet Brčko, 2018), str. 70–86.
- Niculescu, Luminitia. 2009. »Applying marketing to higher education: scope and limits«, *Management & Marketing* 4/2 (2009), str. 35–44.
- Rijavec, Majda. 2001. »Teorije rukovođenja« u: Mile Silov (glavni urednik), *Suvremeno upravljanje i rukovođenje u školskom sustavu* (Velika Gorica: Persona, 2001), str. 31–51.
- Robbins, Stephen P. 2003. *Essentials of organizational behavior*, seventh edition (New Jersey: Prentice Hall, 2003).
- Schor, Ira; Freire, Paulo. 1987. *A pedagogy for liberation – dialogues on transforming education* (South Hadley: Bergin & Garvey publishers Inc., 1987).
- Silov, Mile. 2001. »Upravljanje i rukovođenje u školskom sustavu – temeljni pojmovi«, u: Mile Silov (glavni urednik), *Suvremeno upravljanje i rukovođenje u školskom sustavu* (Velika Gorica: Persona, 2001), str. 9–13.
- Staničić, Stjepan. 2006. *Menadžment u obrazovanju* (Rijeka: Vlastita naklada, 2006).
- Turkalj, Željko; Mujić, Nihada. 2000. »Makroorijentacija, fleksibilna organizacija i regulacija poduzeća u tranzicijskim gospodarstvima«, *Ekonomski vjesnik* 13/1–2 (2000), str. 5–13.

- Turkalj, Željko; Ham, Marija; Fosić, Ivana. 2013. »The synergy of sustainable tourism and agriculture as factor of regional development management in Croatia«, *Ekonomski vjesnik* 26/1 (2013), str. 71–82.
- [s. n.], »O Ministarstvu«, *Ministarstvo znanosti i obrazovanja Republike Hrvatske* (mrežna stranica). Dostupno na: <https://mzo.gov.hr/o-ministarstvu/9> (pristup 21. travnja 2022. godine).
- ***. 2021. *Osnovne škole kraj šk.g. 2019./2020. i početak šk.g. 2020./2021.* Priopćenje broj 8.1.2., godina: LVIII, Državni zavod za statistiku Republike Hrvatske, Zagreb, 2021. godine. Dostupno na: https://www.dzs.hr/Hrv_Eng/publication/2018/08-01-02_01_2018.htm (pristup 20. travnja 2022. godine).
- ***. 2021. *Srednje škole kraj šk.g. 2019./2020. i početak šk.g. 2020./2021.* Priopćenje broj 8.1.3., godina: LVIII, Državni zavod za statistiku Republike Hrvatske, Zagreb, 2021. godine. Dostupno na: https://www.dzs.hr/Hrv_Eng/publication/2018/08-01-03_01_2018.htm (pristup 20. travnja 2022. godine).

Application of Robbins' Model of Organization to the Architecture of the Organization of the School System of the Republic of Croatia

Summary

The school system is a subsystem of society. Systems theory emphasizes the system as a whole and explains the origin and development of the organization and the behavior of the system with the aim of creating methods and order in solving problems. The emergence of the organizations was conditioned by the division of labor. The division of labor explains the social structure, the development of the profession, and the functioning of the various subsystems in the organization. Education can be viewed as a dynamic process that nowadays requires to be efficiently and effectively managed with the aim of achieving an overall market advantage, both of individuals (users) and organizational groups (schools). Due to postmodernist changes that affect all aspects of social life, and consequently education, it is necessary that the education system, more precisely those who manage it, have quality answers if it is to be made competitive and current in the market. Quality solutions in the organizational sense are not only conditioned by market competitiveness, but also by the need to preserve the humanistic component that the education system represents.

Education is the face of every nation. As mentioned above, it is necessary to develop effective mechanisms and effective strategic management in the educational sector, which will enable to obtain adequate, true, and verifiable information about the real educational needs that exist within a particular social community. Without harmonization of the labor market and education, it is not possible to achieve the goals and tasks of education in a quality and efficient way. The aim of this paper is to show the importance of strategic management of this sector precisely because of the importance of education.

Key words: organization architecture, school system, organization, Stephen Robbins