

## VOĐENJE ŠKOLE U DECENTRALIZIRANOM SUSTAVU

Mr. sc. Saša Puzić, asistent

Dr. sc. Ivana Batarelo, viši asistent

Petra Hobljaj, asistent

Institut za društvena istraživanja u Zagrebu  
Centar za istraživanje i razvoj obrazovanja

---

**Sažetak** *U radu je dan teorijski pregled pristupa decentralizaciji obrazovnog sustava, koji obuhvaćaju definiranje glavnih uvjeta, elemenata i razloga za njezinu provedbu. Vođenje škole u decentraliziranom sustavu može se promatrati kroz promjenu uloge, funkcije i stupnja odgovornosti školskog ravnatelja. U radu su prikazane promjene na razinama odlučivanja u hrvatskom školstvu, a prikaz je dan u okvirima glavnih elemenata decentralizacije školskog sustava (financiranje, upravljanje, kurikulum, ljudski potencijali i kompetencije, osiguranje kvalitete) te rezultata istraživanja koji se odnose na položaj ravnatelja u hrvatskim školama. Dan je i pregled postojećih zakonskih regulacija i obrazovne politike u Republici Hrvatskoj.*

**Ključne riječi:** *decentralizacija, obrazovni sustav, upravljanje i financiranje u školstvu, kurikulum, ljudski potencijali.*

---

### Uvod

U stručnoj literaturi pod decentralizacijom se uobičajeno podrazumijeva prebacivanje upravljanja i odgovornosti za javne funkcije s centralne uprave na niže razine upravljanja te na lokalnu upravu (Svjetska banka, 2001.). Politička, administrativna, financijska i tržišna decentralizacija u nekoj zemlji mogu se zbivati u različitim oblicima. Države se razlikuju i po razlozima zbog kojih pristupaju procesu promjena.

Decentralizacija javne uprave u Hrvatskoj se provodi radi približavanja europskim integracijama, a to znači da i obrazovanje kao jedna od njezinih značajnih sastavnica prolazi kroz taj proces. U kontekstu decentralizacije hrvatskog školstva za ovaj rad su osobito važne promjene na razinama odlučivanja unutar obrazovnog sustava: "Decentralizacija obrazovanja je složeni proces koji se odnosi na izmjene načina na koje školski sustav donosi obrazovnu politiku, određuje raspodjelu financijskih sredstava, obrazuje nastavnike, kreira kurikulum i upravlja školama. Ove izmjene se mogu temeljiti na promjeni vrijednosti u odnosima učenika i roditelja prema školi, odnosa lokalne i centralne uprave, te samog značenja i svrhe javnog obrazovanja." (Fiske, 1996., str. 1).

Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj (Organization for economic cooperation and development — OECD) strukturalno je analizirala 2001. godine stanje u

hrvatskom školstvu i ustanovila da je hrvatski školski sustav previše centraliziran u području financiranja i upravljanja te u određivanju i primjeni kurikuluma (OECD, 2001.). Dok je odlučivanje centralizirano kada je riječ o kurikulumu i udžbenicima, potpuno je decentralizirano u evaluaciji kvalitete rada.

Vođenje obrazovnih sustava u mnogim se zemljama promijenilo u posljednja dva desetljeća, a sâm pristup promjenama razlikuje se među državama koje su započele reformu prema decentralizaciji. Saževši više reformskih procesa, Fullan (1994.) tvrdi da se decentralizaciji ne smije pristupati po jednom isključivom modelu, bilo da je riječ o pristupu odozgo prema dolje (engl. top-down) ili odozdo prema gore (engl. bottom-up; vidi Fullan, 1994.), već kombinacijom tih dvaju pristupa.

Da u pristupu procesu decentralizacije ne postoji idealan model, zaključuje i Davey (2002.) prikazavši pregled stupnjeva decentralizacije u nekoliko različitih europskih zemalja. U svakoj pojedinoj zemlji proces decentralizacije je uvjetovan općim procesom reforme gospodarstva te promjenama u političkom ustroju zemlje. Tako bi se, primjerice, u Bosni i Hercegovini (vidi Duilović, 2004.) funkcionalna decentralizacija obrazovnog sustava mogla provesti samo kombinacijom pristupa i tek nakon prethodne centralizacije nekih ključnih elemenata sustava (sustava financiranja, obrazovnih standarda i ciljeva).

Decentralizacija hrvatskog školskog sustava započela je 2001. godine u sklopu predložene reforme obrazovnog sustava (vidi Pastuović, 2002.). Najveći pomaci učinjeni su na području decentralizacije financiranja i upravljanja školama.

Započeta financijska decentralizacija hrvatskog školskog sustava je u fazi razvitka, a primjeri nekih zapadnoeuropskih i srednjoeuropskih zemalja mogu dati smjernice za daljnju financijsku decentralizaciju i razvitak formule za alokaciju financijskih sredstava (vidi Dalin, 1998.). U daljnjem procesu financijske decentralizacije ne smiju se zanemariti posebnosti hrvatskog školskog sustava i povratne informacije koje stižu s lokalne razine.

Kada je riječ o upravljanju, osnovna zamisao bila je da se inicijativa prenese s centralizirane upravne razine bliže krajnjim korisnicima u školama.

Iz rečenoga je vidljivo da se u hrvatskom obrazovnom sustavu polazi od promjena na razini školskog sustava i upravljanja, odnosno od pristupa odozgo prema dolje. Samim time malo je napravljeno na stvarnim kurikularnim promjenama na razini nastavnika i škole te na promjenama u metodama poučavanja.

## **Decentralizacija obrazovnog sustava**

Tematika decentralizacije obrazovnog sustava obuhvaća definiranje glavnih uvjeta, elemenata i razloga za njezinu provedbu. Hopkins i Reynolds (1998.) navode tri glavna razloga za decentralizaciju obrazovnog sustava: povećana produktivnost zbog blizine obrazovnih institucija, demokratizacija koja se postiže približavanjem korisnicima javnih usluga te relevantnost i kvaliteta pruženih usluga. U smjernicama za decentralizaciju hrvatskog obrazovnog sustava (vidi Pastuović, Ljubić, Reškovic i Šešelj, 2003.) nalazimo podjelu na pet ključnih područja sustava: a) financiranje, b) upravljanje, c) kurikulum, d) ljudski potencijali i kompetencije, e) osiguranje kvalitete.

U daljnjem tekstu bit će detaljnije opisano svako ključno područje decentralizacije obrazovnog sustava s posebnim osvrtom na situaciju u hrvatskom školstvu te će biti dani

zaključci. Budući da je polazište decentralizacije hrvatskog školstva vođeno po modelu odozgo prema dolje, u ovome prikazu su istaknuta prva dva područja decentralizacije. Jedna od glavnih uloga pripada ravnateljima škola. Pritom do izražaja dolaze ravnateljeve/ravnateljličine kompetencije u području vođenja i upravljanja. Važno je napomenuti da nisu provedena sustavna empirijska istraživanja vezana uz decentralizaciju hrvatskog školstva. Iznimka su dijelovi istraživanja provedenog 2003. godine (vidi Baranović, Domazet, Hobljaj, Jokić, Jurko, Marušić i Puzić, 2004.) na čije ćemo se rezultate u nekim dijelovima teksta pozivati.

## Financiranje

Kao jedna od značajnih posljedica reformâ prema decentralizaciji u obrazovanju od 80-ih godina 20. stoljeća do danas (Bush, 1995.; Southworth, 1999.) javlja se i koncept samostalnog financiranja škola, poznatiji pod engleskim nazivom "site-based management". "Svrha 'site-based' menadžmenta je, slično kao u pomaku prema participativnom menadžmentu u poslovanju, poboljšati učinak tako da se one najbliže davanju usluga — nastavnike i ravnatelje — učini nezavisnijima te stoga i odgovornijima za rezultate svojih škola" (Hill i Bonan, 1991., str. 1). U tome smislu svaka škola postaje (decentralizirana) financijski samostalna organizacija (engl. self-managing organisation), što podrazumijeva izravnu dodjelu namjenskih proračunskih sredstava školama, autonomno raspolaganje tim sredstvima od škola i dugoročni porast udjela samostalno prikupljenih sredstava u ukupnom školskom proračunu. Izravna posljedica takvog koncepta je sve istaknutija menadžerska uloga ravnatelja, pa ravnatelji, primjerice, sve veći dio vremena provedenog u školi posvećuju mogućem financiranju škola preko donacija ili različitih projekata za koje se škole mogu natjecati (engl. fund raising). Školama se tako dodjeljuje mjesto primarne jedinice u obrazovnom sustavu, a ravnatelji u konačnici preuzimaju odgovornost i za njihov dugoročni opstanak. Kao svojevrsna ilustracija može poslužiti primjer engleske obrazovne reforme (Educational Reform Act) iz 1988. godine. U sklopu sveobuhvatnih zahvata za podizanje kvalitete nastave i postignuća učenika okosnica je bila pokušaj podvrgavanja škola zakonitostima "obrazovnog tržišta". Točnije, škole su poticane da se međusobno natječu za nove učenike budući da je iznos dodijeljenih proračunskih sredstava ovisio o broju upisanih učenika. To je omogućeno objavljivanjem postignuća pojedinih škola na jedinstvenim nacionalnim kurikularnim ispitima provedenima od neovisnih ispitivača Ureda za standarde u obrazovanju (engl. Office for Standards in Education, skraćeno OFFSTED). Roditeljima je tako dana mogućnost izravne usporedbe postignutih rezultata po pojedinim školama, na osnovi koje su onda mogli izabrati školu u koju će upisati svoje dijete. Roditeljski izbor stoga je osnovni evaluacijski mehanizam u decentraliziranom sustavu samostalno vođenih škola u sklopu kojega pojedine škole nose odgovornost individualne diferencijacije i razine školskog postignuća (Hill i Bonan, 1991.). Važno je istaknuti da škole ne mogu učinkovito mijenjati uhodane obrasce rada ako zahtjevi i kontrolni mehanizmi centraliziranog obrazovnog sustava ostanu nepromijenjeni. Jer, unatoč tomu što se usredotočuje na pojedine škole, "site-based" menadžment pretpostavlja decentralizaciju cjelokupnog obrazovnog sustava. Tako, primjerice, u tradicionalnim, centraliziranim financijskim sustavima škola dobiva materijalna sredstva za nastavničke plaće i prijevoz, ali rijetko dobiva novac, što znatno ograničuje školske-razvojne inicijative. Kritičari centraliziranih obrazovnih sustava sto-

ga smatraju da centralizirano financiranje onemogućuje razvitak specijaliziranih programa, ne potiče stalno stručno usavršavanje zaposlenika, ograničuje potragu za inovativnim obrazovnim pristupima te limitira angažman roditelja i nastavnika (vidi Wagoner, 1995.).

Jedan od preporučenih smjerova decentralizacije upozorava na to da i osobne dohotke nastavnika i školskog osoblja treba spustiti na razinu lokalne uprave (Daley, 2005.). Troškovi koji izravno utječu na kvalitetu učenja (primjerice stručno usavršavanje nastavnika, oprema i pomagala itd.) u tome slučaju ne bi više bili pokriveni iz centralnog proračuna. No samim time se javlja realna opasnost povećanja rascjepa u kvaliteti obrazovne ponude između škola u različitim dijelovima zemlje.

### Financiranje hrvatskog školstva

Financijska decentralizacija hrvatskog školstva započela je 2001. godine (Ministarstvo financija, 2001.). Mijenja se, među ostalim, ravnateljeva uloga pri raspodjeli financijskih sredstava. U uvjetima decentralizacije do izražaja dolazi ravnateljeva upravljačka sposobnost. Najvažnije postaju ravnateljska vještina raspodjele financijskih sredstava dobivenih s centralne razine, sposobnost suradnje s jedinicama lokalne uprave u ostvarivanju prava na dodatna financijska sredstva te zarađivanje sredstava kroz vlastite aktivnosti.

Prema Zakonu o osnovnom školstvu (NN, 59/01.) škole imaju mogućnost dobivanja sredstava iz različitih donacija te zarađivanjem sredstava kroz vlastite aktivnosti (iznajmljivanje dvorana i učionica, organiziranje predstava i sl.). U Hrvatskoj, međutim, ne postoji razrađen sustav praćenja financijskih sredstava zarađenih na lokalnoj razini.

Zakonom je određeno da se osnovni dohodak za zaposlenike treba financirati iz državne blagajne, dok se dodaci na dohodak mogu financirati na lokalnoj razini (NN, 155/03.).

Posebne decentralizirane troškove za osnovne škole čine: opći troškovi za škole, energetske troškove za grijanje i školsku rasvjetu, troškovi prijevoza za učenike (kada učenik živi na udaljenosti od škole većoj od 3 kilometra za učenike od 1. do 4. razreda te više od 5 kilometara za učenike od 5. do 8. razreda), održavanje škole i opreme, veliki troškovi (u skladu sa standardima odobrenima od Ministarstva znanosti, obrazovanja i športa). Sredstva se mijenjaju svake godine s povećanjem troškova za kapitalne troškove koji se usmjeravaju prema decentraliziranim troškovima. Posebne decentralizirane troškove za srednje škole čine: opći troškovi za škole, energetske troškove za grijanje i školsku rasvjetu, troškovi prijevoza za zaposlenike, sudjelovanje u cijeni domskog smještaja za učenike (za ukupno 53 srednjoškolska doma), održavanje škola i opreme, veliki troškovi (u skladu sa standardima odobrenima od Ministarstva znanosti, obrazovanja i športa).

Centralizirane troškove (državni proračun) čine: brutodohodak za zaposlenike u osnovnim i srednjim školama, putni troškovi za zaposlenike u osnovnim školama, nadoknada za zaposlenike na temelju ugovora sa strukovnim udrugama, povećani troškovi školovanja za dodatne programe nacionalnih manjina, programi za djecu s posebnim potrebama, oprema školskih knjižnica, ICT programi, stručno usavršavanje nastavnika, veliki projekti (jedino za projekte pokrenute prije srpnja 2001. godine), sudjelovanje u financiranju alternativnih privatnih škola te drugi programi od zajedničkog interesa (Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa, 2005.).

U hrvatskom obrazovnom sustavu u porastu je sudjelovanje decentraliziranih sredstava u ukupnim troškovima za osnovne i srednje škole u razdoblju od srpnja 2001. do 2004. godine. Udio decentraliziranih sredstava u ukupnim troškovima 2001. godine iznosio je 6,19% (za šestomjesečno razdoblje), 2002. godine iznosio je 15,7% te 2004. godine 17,28% (Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa, 2005.). Iz prikazanih podataka razvidan je trend prema povećanju udjela decentraliziranih sredstava koji vodi prema rasterećenju centralnog proračuna. Stavke koje se pokrivaju iz proračuna mogle bi se kvalitetnije uporabiti, a to bi se moglo odraziti, među ostalim, na porast plaća nastavnika, poboljšanje stručnog usavršavanja zaposlenika, kvalitetnije programe za obrazovanje nacionalnih manjina, alternativne programe te na bolju informatizaciju škola. Prema okvirnim nacrtima promjena u hrvatskom školstvu za sljedećih osam godina (do 2012.) vlasnik škole bi trebao u potpunosti financirati plaće zaposlenika, a država će intervenirati u posebnim slučajevima (OECD, 2001.).

Upravo povećanje autonomije u raspolaganju financijskim sredstvima na razini škole istaknuto je kao najvažnija mjera koju ravnatelji smatraju potrebnom za unaprjeđenje kvalitete rada u školi (vidi Baranović et al., 2004.). Studija Baranović et al. (2004.) nije ispitala način uporabe decentraliziranih sredstava, ali daje podatke o načinu prikupljanja sredstava na razini škole, koja čine važan dio decentraliziranih sredstava. Rezultati te studije pokazuju da je najčešća namjena samostalno prikupljenih financijskih sredstava opremanje škole nastavnim sredstvima i pomagalima te održavanje i uređivanje zgrade i školskog prostora.

## Upravljanje

Za razliku od većine radova o školskim ravnateljima, koji se bave istraživanjem školske učinkovitosti i nerijetko zanemaruju ostale aspekte ravnateljskog angažmana (Gray, Hopkins, Reynolds, Wilcox, Farrell i Jesson, 1999.), Southworth (1999.) govori o novoj paradigmi u upravljanju školama (engl. leadership), o "transformacijskom vođenju" (engl. transformational leadership). Umjesto da se polazi od formalnih modela menadžmenta prevladavajućih u praksi, koji pretpostavljaju "jako vodstvo" i "piramidalnu strukturu moći" u organizaciji (Bush, 1995.), u "vodstvu usmjerenom promjenama" moć nije u pojedinčevim rukama, već ravnatelji ravnopravno surađuju sa svim djelatnicima u školi. Važno je istaknuti etički i emancipacijski aspekt vođenja škole da bi se transformirale sve sputavajuće osobine školovanja, kulture i prakse. To konkretno znači da su ravnatelji kritični prema uvriježenim tradicijama i običajima u školi, odnosno da vođenje škole, uz skrb o uspješnom i učinkovitom upravljanju organizacijom, ponajprije podrazumijeva etičke vrijednosti. Vještine vođenja u tome smislu uključuju skrb za motivaciju učenika i nastavnika, odnosno svijest o tome da administrativno uspješna i učinkovita škola ne smije biti na štetu drugih razvojnih aktivnosti u školi.

Važnost potonjeg dolazi do izražaja pregledom stranih studija o tome kako ravnatelji doživljaju promjene u svojim odgovornostima i vrstama poslova koje obavljaju (vidi Cooley i Shen, 2003.; Southworth, 1999.). Školski ravnatelji uočavaju da se povećao broj poslova koji su im dodijeljeni te da menadžerski poslovi zahtijevaju više vremena i energije od zadataka vezanih uz pedagoška pitanja i razvitak škole. Studije pokazuju da kod velikih promjena školski ravnatelji zanemaruju suradnju i radije posežu za jakim vodstvom (Southworth, 1999.): "U upravljanju školom dolazi do promjena, ali postoje



i neke stalne odlike, od kojih je najuočljivija kontinuitet shvaćanja ravnateljskih poslova kao čina individualnog vodstva" (str. 60). Studije o osobinama uspješnog ravnatelja (vidi Wildy i Louden, 2000.; Southworth, 1999.) spominju važnost uključivanja suradnika u školske odluke.

### Upravljanje u hrvatskom školstvu

Analizom literature utvrđeno je da opsežnije studije o načinu vođenja ravnatelja u hrvatskim školama nisu provedene. Teorijski radovi pokazuju da svaki uspješan ravnatelj mora imati sposobnost uspješnog i odgovornog korištenja moći te sposobnost shvaćanja da njegovi nastavnici i suradnici u različitim situacijama imaju različite motive za rad (Staničić, 2004a).

U razmatranju položaja ravnatelja u hrvatskim školama treba istaknuti da sâm način biranja školskog ravnatelja određuje ovlasti za kasnije odlučivanje. U centraliziranim sustavima školski ravnatelji se najčešće postavljaju od centralne vlasti, dok se u decentraliziranim sustavima ravnatelji biraju na razini školskih odbora i lokalne zajednice. Od 2001. do kraja 2003. godine ravnatelje škola imenuju vlasnici škole, a na savjet upravnog vijeća. O zasnivanju i prestanku radnog odnosa djelatnika u osnovnim i srednjim školama odlučuje školski odbor na prijedlog ravnatelja škole (NN, 59/01.). Izbori o zasnivanju i prestanku radnog odnosa djelatnika u osnovnim i srednjim školama (ravnatelji škola, nastavnici, ostalo osoblje) provode se na temelju Zakona o osnovnom školstvu i Zakona o srednjem školstvu (NN, 59/01.). Glavno tijelo za izbor školskog ravnatelja je upravno vijeće škole, a čine ga četiri predstavnika škole (tri nastavnika i jedan roditelj) i tri predstavnika jedinice lokalne uprave. Iako Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa ne utječe na izbor ravnatelja, ministar može opozvati ravnatelja u slučaju da on krši zakon. Odnos predstavnika škole i lokalne uprave je neravnomjeran te postoje naznake da će se postojeći osnovnoškolski i srednjoškolski zakoni mijenjati. Na temelju najava iz Ministarstva obrazovanja, znanosti i športa, ravnatelje će ubuduće birati školski odbor, a ministar će potvrđivati njihov izbor (Lilek, 2004.). Najavljenje izmjene u pristupu izboru ravnatelja ne treba smatrati korakom unatrag u postupku decentralizacije, već uobičajenom praksom u obrazovnim sustavima koji prolaze kroz promjene. Proces decentralizacije nije jednosmjernan, a iz iskustava drugih zemalja je razvidno da je mjere decentralizacije nužno prilagoditi uvjetima pojedinog obrazovnog sustava i cjelokupne situacije u društvu (Halasz i Altrichter, 1999.).

Kada je riječ o upravljanju na razini škole, školski ravnatelj bi trebao biti samostalan u donošenju operativnih odluka, a školom bi trebao upravljati sukladno odlukama upravnog vijeća (vidi Pastuović, 2002.). Učitelji i nastavnici čine učiteljsko vijeće koje odlučuje o stručnim pitanjima, kurikulumu, knjigama i stručnom osposobljavanju. Prema podacima iz istraživanja koje su proveli Baranović et al. (2004.) gotovo svi ispitani ravnatelji uglavnom su zadovoljni ili su izrazito zadovoljni radom stručnih tijela unutar škole, to jest radom školskog odbora, te radom učiteljskog i razrednog vijeća. Navedeni podaci mogu biti pokazatelj korisnosti decentralizacije upravljačkih funkcija. Uz zapošljavanje ravnatelja javljaju se i njihove upravljačke dužnosti koje se povećavaju u decentraliziranom sustavu. Podaci dobiveni u studiji Baranovića et al. (2004.) pokazuju da administrativno-organizacijski poslovi čine prosječno 60,4% ravnateljevih poslova, dok se 39,6% poslova odnosi na pedagoško-stručne poslove. Dobiveni omjer pokazuje,

dakle, da prevagu u radu ravnatelja nose administrativno-organizacijski poslovi, dok su pedagoško-stručni poslovi razmjerno podzastupljeni.

## **Kurikulum**

U decentraliziranim sustavima obrazovni standardi ostavljaju dostatno prostora za ostvarivanje specifičnih obrazovnih ciljeva i postoji mogućnost za aktivno sudjelovanje u razvitku kurikuluma pojedine škole. Ediger (2001.) piše da američki ravnatelji pri kreiranju školskog kurikuluma prate državne obrazovne standarde koji osiguravaju kvalitetu obrazovnih sadržaja i metoda poučavanja. Rezultati istraživanja (Schiff, 2002.) pokazuju da ravnatelji američkih škola posvećuju oko trećine svojega radnog vremena kurikulumu i obrazovnom okruženju. Ostatak vremena posvećuju radu s roditeljima, reguliranju školske discipline, odnosima sa širom zajednicom te upravljanju školom. Ravnatelji, dakle, znatan dio svojega vremena posvećuju kurikularnom vođenju koje treba prepoznati relevantne i realistične ciljeve koji će oslikavati potrebe i jedinstveni karakter škole. Takav razvitak upotpunjuje uspostavljanje sustava vanjskog vrjednovanja znanja i samovrjednovanja škola koje daje uvid u postojeće stanje i jedno je od polazišta razvitka novih strategija i nastavnih programa. Naime, u uvjetima centraliziranog predmetnog kurikuluma nastavnici nisu autonomni u interpretaciji nastavnih sadržaja i ne potiče ih se na kreiranje vlastitih nastavnih planova i programa (OECD, 2001.). Strogo strukturirani tematski sadržaji na razini centralne vlasti ostavljaju i malo prostora za kreativnu interpretaciju nastavnih sadržaja na razini škole i za njihovu prilagodbu individualnim potrebama svakog učenika.

## **Nastavni programi u hrvatskim školama**

U sustavu hrvatskog školstva mala je povezanost između nastavnih planova i programa i udžbenika s jedne strane, a s druge vrjednovanja znanja. Reforma nastavnog programa prijeko je potrebna, a treba se temeljiti na dugoročnijem planu koji uzima u obzir nastavni kadar, sustav usavršavanja nastavnika te novi sustav vrjednovanja obrazovnih postignuća (Svjetska banka, 2004.). Nove kurikularne osnove dale bi školama opciju izbornog dijela kurikuluma, biranje knjiga i predlaganje lokalnih programa (vidi Pastuović, Ljubić, Reškovac i Šešelj, 2003.).

Ravnatelji smatraju da je glavna zapreka u realizaciji godišnjeg plana i programa škole pretjerana normiranost nastavnog plana i programa (preopterećenost, nemogućnost prilagođivanja posebnim potrebama škole i sl.; vidi Baranović et al., 2004.). Oko 80% ispitanih ravnatelja nadzire/analizira godišnji plan i program škole tromjesečno i mjesečno, dok su tjedni, polugodišnji i godišnji intervali nadzora i analize realizacije godišnjeg plana i programa prije iznimka nego pravilo (vidi Baranović et al., 2004.). Ravnatelji ispunjavaju svoju pedagošku funkciju u zadanim rokovima, ali je razvidno da nema prostora za kontinuirano praćenje nastavnih planova i programa.

## **Ljudski potencijali i kompetencije**

U procesu promjena školskog sustava važno je uskladiti ravnateljevo obrazovanje s izmjenama u samom sustavu. Usporedivši obrazovanje nastavnika i stvarne zahtjeve koji se stavljaju pred ravnatelje u američkim školama, Lumsden (1992.) je utvrdio da se

spomenute razine u mnogočemu ne poklapaju. U hrvatskoj literaturi iz područja obrazovanja pisano je o potrebi reforme obrazovanja stručnih suradnika i o potrebi za njihovom profesionalizacijom (Staničić, 2004c).

U decentraliziranom okruženju od školskih ravnatelja se sve više očekuje da posjeduju vještine potrebne za prepoznavanje i rješavanje problema. Jačanjem školskog upravljanja i povećanjem broja sudionika u upravljanju od ravnatelja se očekuje da posjeduju vještine upravljanja skupnim procesima (vidi Murphy i Hallinger, 1992.). Najveći broj školskih ravnatelja u pravilu dolazi iz redova nastavnika, a redovito obrazovanje ih ne priprema za procese upravljanja. Stoga u svim obrazovnim sustavima postoji realna potreba za programima sustavnog obrazovanja školskih ravnatelja.

### **Obrazovanje ravnatelja u Hrvatskoj**

U Hrvatskoj ne postoji studij za obrazovanje školskih ravnatelja. Ravnatelji hrvatskih škola ipak imaju prigodu sudjelovati na stručnim usavršavanjima Zavoda za unaprjeđivanje školstva (95,8% ravnatelja potvrdilo je da su sudjelovali na nekom stručnom usavršavanju u organizaciji Zavoda), na usavršavanjima na razini škole te u programima različitih nevladinih organizacija (vidi Baranović et al., 2004.).

Obrazovanje ravnatelja treba provoditi radi osiguravanja glavnih kompetencija. U svojem istraživanju Staničić (2004b) dolazi do podataka o povezanosti kompetencija školskog ravnatelja i pedagoga te ističe međusobnu povezanost uloga, zadataka i strukture poslova ravnatelja i školskih pedagoga. I za pedagoge i za ravnatelje važnima su se pokazale kompetencije: osobna, razvojna, stručna, socijalna i akcijska.

Da su ispitani ravnatelji svjesni važnosti stručnih usavršavanja, svjedoči podatak o čak 82,2% ravnatelja koji su odgovorili da treba povećati broj stručnih usavršavanja tijekom godine (vidi Baranović et al., 2004.). Istraživanja pokazuju da školski ravnatelji prepoznaju potrebu za suvremenim programima osposobljavanja i usavršavanja da bi se u svojem radu mogli prilagoditi nadolazećim promjenama u obrazovnom sustavu (Matijević, 2002.).

### **Osiguranje kvalitete**

Osim rezultata koje učenici postižu na standardiziranim testovima znanja, kvaliteta škole može se utvrđivati standardiziranim metodama procjene kvalitete rada nastavnika i ravnatelja. Procjene rada školskih ravnatelja mogu se provoditi od vanjskih procjenitelja na razini šire zajednice, a mnogobrojni su primjeri da se u procjene uključuju roditelji, nastavnici, pa i sami ravnatelji (vidi Doud i Keller, 1998.). Upravo zbog složenosti, nedefiniranosti i specifičnosti njihova posla takvo se šire uključivanje različitih zainteresiranih strana pokazuje nužnim. Trend vanjske procjene znanja učenika zahtijeva razmišljanje o novoj ravnateljevoj ulozi u procjeni pojedinačnog i organizacijskog uspjeha škole (vidi Lashway, 2003.) pa Southworth (1999.), primjerice, uvodi termin samopoboljšanja škola (engl. school self-improvement), koji je izravno povezan s procjenjivanjem kvalitete ravnateljeva rada.

### **Osiguranje kvalitete u hrvatskim školama**

U hrvatskom školskom sustavu potrebno je odrediti standarde procjene kvalitete rada nastavnika i ravnatelja (Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa, 2004.). Upravni



nadzor trebale bi provoditi središnje državne agencije koje u Hrvatskoj još nisu ustanovljene. Uvođenje državne mature u hrvatske škole provodi se radi osiguravanja boljeg uspjeha učenika, a sami rezultati učenika pojedinih škola utjecat će na rad ravnatelja. Na temelju vanjske procjene znanja ravnatelj treba prilagoditi školski kurikulum da bi se nadvladale slabe točke. U Hrvatskoj dosad nije bilo vanjske procjene znanja učenika. Procjena znanja provođena je isključivo unutar škola. Samim time nije bilo moguće uspoređivati postignuća učenika iz različitih škola te na temelju akademskih rezultata odrediti kvalitetu rada pojedine škole.

U studiji Baranovića et al. (2004.) ravnatelji tvrde da su najvažnije mjere za unaprjeđenje kvalitete rada u školi: poboljšanje materijalne opremljenosti škola, kontinuirano usavršavanje nastavnika i ravnatelja, povećanje broja stručnih suradnika u školama te povećanje autonomije škole u raspolaganju financijskim sredstvima. Te mjere sukladne su glavnim smjernicama decentralizacije obrazovnog sustava.

## Zaključak

Među različitim obrazovnim sustavima ne postoji idealan model procesa decentralizacije, a sâm proces uvjetovan je općim procesom reformâ u pojedinoj zemlji. Uloga, funkcija i stupanj odgovornosti školskog ravnatelja mijenjaju se s promjenama u obrazovnom sustavu. Financiranje, upravljanje, kurikulum, ljudski potencijali i kompetencije te osiguranje kvalitete pet su ključnih područja decentralizacije obrazovnog sustava. Vođenje škole i ulogu školskih ravnatelja u hrvatskim školama potrebno je promatrati na svakom od tih područja, pri čemu su ključne ravnateljeve kompetencije.

U procesu financijske decentralizacije obrazovnog sustava, koja je u Hrvatskoj započela 2001. godine, raste odgovornost ravnatelja u rješavanju financijskih pitanja škole. Jedan od uvjeta za učinkovito mijenjanje uhodanih obrazaca rada jest proničnost djelovanja, a u Hrvatskoj zasad ne postoje kontrolni mehanizmi za praćenja alokacije i stjecanja financijskih sredstava na lokalnoj razini. Način biranja školskog ravnatelja, stupanj uključenosti upravnog vijeća škole i lokalne zajednice određuju i ravnateljeve/ravnateljčine ovlasti za kasnije odlučivanje. Važno je istaknuti etički i emancipacijski aspekt vođenja škole, koji se pokazuje ključnim za motivaciju učenika i nastavnika. U sklopu procesa decentralizacije povećava se i autonomija škole u sastavljanju kurikuluma, a time dolazi do izražaja ravnateljeva stručno-pedagoška kompetencija. Kurikularno vođenje potrebno je nadopuniti uspostavom sustava vanjskog vrjednovanja znanja i samovrjednovanja škola. U procesu promjena jednako je važno uskladiti ravnateljevo obrazovanje s izmjenama u samom sustavu. Radi osposobljavanja školskih ravnatelja za uspješno obavljanje zadataka nužno je uspostaviti uvjete za njihovo sustavno obrazovanje kako na razini poslijediplomskih studija, tako i na razini sustavnog stručnog usavršavanja. Vanjskim procjenjivanjem kvalitete rada nastavnika i ravnatelja uspostavljaju se uvjeti za poboljšanje kvalitete škola. Uvođenjem vanjske evaluacije znanja ravnatelji dobivaju podatke o znanju svojih učenika. Ti podaci im daju uvid u potrebne promjene radi povećanja učinkovitosti škole.

## Literatura

- Baranović, B., Domazet, M., Hobljaj, P., Jokić, B., Jurko, S., Marušić, I. i Puzić, S. (2004). *Evaluacija nastavnih programa i razvoj modela kurikuluma za obvezno obrazovanje u*

- Hrvatskoj: *Fazni izvještaj za prvu projektnu godinu*. Institut za društvena istraživanja u Zagrebu, Centar za istraživanje i razvoj obrazovanja.
- Bush, T. (1995), *Theories of educational management: Second Edition*. London, Paul Chapman.
- Cooley, V. E., Shen, J. (2003), School accountability and professional job responsibilities: A perspective from secondary principals. *Nassp Bulletin*, 87(634), 10—25. 2003.
- Dalin, P. (1998), *School development: Theories and strategies*. Cassell: London.
- Davey, K. (2002), *Balancing national and local responsibilities: Education management and finance in four central European countries*. Local Government and Public Service Reform Initiative.
- Doud, J. L., i Keller, E. P. (1998), *The K-8 principal in 1998: A ten-year study*. Alexandria, Virginia: National Association of Elementary School Principals.
- Duilović, D. (2004), Strategy and quality in education: Bosnia and Herzegovina. *Decentralization and the governance of education: the state of education systems in Bosnia and Herzegovina, Poland and Romaine* (ur. Peter Rado; str. 19—38). Open society Institute: Budapest, Hungary.
- Ediger, M. (2001), The school principal: state standards versus creativity. *Journal of instructional psychology*, 28(2), 79—83.
- Educational Reform Act (1988), pretraženo 11. veljače 2005. na [http://www.legislation.hms.gov.uk/acts/acts1988/Ukpga\\_19880040\\_en\\_1.htm](http://www.legislation.hms.gov.uk/acts/acts1988/Ukpga_19880040_en_1.htm)
- Fiske, E. B. (1996), *Decentralization of education: Politics and consensus*. The World Bank: Washington, D. C.
- Fullan, M. G. (1994), *Coordinating top-down and bottom-up strategies for educational reform*. Pretraženo 5. travnja 2005. na <http://www.ed.gov/pubs/EdReformStudies/SysReforms/index.html/>
- Gray, J., Hopkins, D., Reynolds, D., Wilcox, B., Farrell, S. i Jesson, D. (1999), *Improving schools: Performance and potential*. Open University Press: Buckingham.
- Halasz, G. i Altrichter, H. (1999), *Comparative analysis of decentralisation policies and their results in central European countries*. Pretraženo 11. veljače 2005. na <http://www.oki.hu/publication.php?kod=decentralisation>
- Hill, P. T., i Bonan, J. (1991), *Decentralization and accountability in public education*. Santa Monica: RAND. (ED 334 665)
- Hopkins, D. & Reynolds, D. (1998), *School development: Theories and strategies*. London: Cassell.
- Lashway, L. (2003), *Improving principal evaluation*. Eric Digest 172. Pretraženo 11. veljače 2005. na <http://eric.uoregon.edu/publications/digests/digest172.html/>
- Lilek, Mirela, 10. veljače 2004.: Školski odbori birat će ravnatelje, a ministar potvrđivati. *Vjesnik*, Zagreb.
- Lumsden, L. S. (1992), Prospects in principal preparation. *ERIC Digest, Number 77*.
- Matijević, M. (2002), Mišljenja ravnatelja osnovnih škola o promjenama u osnovnom i obvezatnom školstvu. *Napredak*, 143(3), 316—329.
- Ministarstvo financija (2001), *Decentralization of public sector in Croatia*. Pretraženo 11. travnja 2005. na <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNTC/UNPAN017656.pdf>
- Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa (2004), *Prijedlog zakona o nacionalnom ispitnom centru obrazovanja*.
- Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa (2005), *Neobjavljeni podaci*.
- Murphy, J. i Hallinger, P. (1992), The principalship in an era of transformation. *Journal of educational administration*, 30(3), 77—88.
- Organization for economic cooperation and development. (2001), *Thematic review of national policies for education: Croatia*.
- Pastuović, N. (2002), *Bijeli dokument o hrvatskom obrazovanju: Konceptija promjena odgojno-obrazovnog sustava u Republici Hrvatskoj*. Ured za strategiju razvitka Republike Hrvatske.
- Pastuović, N., Ljubić, Z., Rešković, T. i Šešelj, Z. (2003), *Model decentralizacije osnovnog i srednjeg obrazovanja*. Hrvatski pravni centar, Zagreb.

- Schiff, T. (2002), Principals' readiness for reform: A comprehensive approach. *Principal Leadership*, 2(5), 21—26.
- Southworth, G. (1999), *Lessons for successful leadership in small schools*. Reading: University of Reading School of Education.
- Staničić, S. (2004a), *Ravnatelj i motiviranje zaposlenika škole*. Ur. Stjepan Staničić i Boris Drandić, *Školski priručnik*, 174—182.
- Staničić, S. (2004b), Povezanost kompetencija ravnatelja i pedagoga za vođenje u školi. U: *Odgov, obrazovanje i pedagogija u razvitku hrvatskog društva: Zbornik radova Sabora pedagoga Hrvatske*. Hrvatski pedagoško-književni zbor, 200—208.
- Staničić, S. (2004c), Profesionalizacija rada stručnih suradnika. Ur. Stjepan Staničić i Boris Drandić, *Školski priručnik*, 175—180.
- Svjetska banka (2001), Decentralization and subnational regional economics: What, Why, and Where. Pretraženo 11. veljače 2005. na <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/what.htm#1>
- Svjetska banka (2004), *Izješće za Vladu Republike Hrvatske*.
- Uredba o načinu izračuna iznosa pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za 2003. godinu. (2003), *Narodne novine* 155/03.
- Wagoner, R. V. (1995), Site-based budgeting: A critical factor in the success of decentralized school management. *School business affairs*, 61(5), 43—48.
- Wildy, H., i Louden, W. (2000). School restructuring and the dilemmas of principals' work. *Educational management and administration*, 28(2), 173—184.
- Zakon o izmjenama i dopunama zakona o osnovnom školstvu. (2001), *Narodne novine* 59/01.
- Zakon o izmjenama i dopunama zakona o srednjem školstvu. (2001), *Narodne novine* 59/01.
- 

## MANAGING SCHOOLS IN A DECENTRALISED SYSTEM

Saša Puzić, MSc, assistant lecturer

Ivana Batarelo, DSc, senior assistant lecturer

Petra Hobljaj, assistant lecturer

Centre for Educational Research and Development

**Summary** *This paper gives a theoretical overview of the approach to the decentralisation of the education system, which includes defining the main conditions, the elements and the reasons for its implementation. Managing a school in a decentralised system may be seen through the change of the role, function and degree of responsibility of the school principal. The paper shows the changes in decision-making in the Croatian school system, whose overview is given within the framework of the main elements of the decentralisation of the school system (financing, management, curriculum, human resources and competences, and quality insurance), and research results related to the position of the principal in Croatian schools. It also presents the legal regulations in force and the educational policy in the Republic of Croatia.*

**Key words:** *decentralisation, education system, management and financing in the Croatian school system, curriculum, human resources.*

---