

УНИВЕРЗИТЕТ У БЕОГРАДУ
ФАКУЛТЕТ ПОЛИТИЧКИХ НАУКА

Милош П. Црномарковић

**УЛОГА ЈАВНЕ УПРАВЕ
У УПРАВЉАЊУ ШКОЛОМ**

Докторска дисертација

Београд, 2014.

УНИВЕРЗИТЕТ У БЕОГРАДУ
ФАКУЛТЕТ ПОЛИТИЧКИХ НАУКА

Ментор: Проф. др. Дејан Миленковић, Универзитете у Београду,
Факултет политичких наука

Чланови комисије:

- 1.
- 2.

Велика захвалност:

Многим људима за искрену и несебичну помоћ и подршку у писању овог рада. То су они са којима сам заједничким трагањем дошао на идеју да баш овако буде насловљен овај научно-истраживачки рад. Ту, пре свега, мислим на:

- супругу Мирјану, наставницу математике, заљубљеницу у свој посао;
- колеге наставнике, који су ми добрим делом сугерисали да се у фокусу овог рада нађе установа у којој раде – школа;
- и наравно ментора, проф. др Дејана Миленковића, који ме је зналачки провео кроз цео поступак израде овог рада, дајући драгоцене сугестије, не штедећи, при том, ни себе ни своје време и који је током писања рада зрачио толиким оптимизмом, стрпљивошћу, позитивном и стваралачком енергијом и несебичношћу, да уз таквог наставника, просто, не можете да не успете.

Ипак, највећу захвалност дугојем својој породити за љубав, стрпљење и подршку, коју су ми несебично давали за све време школовања, али и током писања овог рада.

Зато овај рад посвећујем ћерки *ЖЕЉАНИ*, супрузи *МИРЈАНИ*, мајци МИЛИЦИ и оцу *ПЕТРУ*.

Нови Бановци, 2014. год.

Аутор

РЕЗИМЕ

Појава првих организованих друштвених заједница омогућава анализирање развоја јавне управе, али се савремена јавна управа развија, тек, током претходна два века.

Иако се још у античко доба појавила жеља, тежња и потреба да се власт у држави, на неки начин, ограничи, начело поделе власти на законодавну, извршну и судску, настало је тек у 18. веку, а његовим творцем сматра се Француз Монтескје.

Насупрот чињеници да су прве управе организације настале пре око 3000 година, теорије јавне управе почињу постепено да се развијају тек крајем 19. века (прва – класична, друга – бихевиористичка и на крају – савремене теорије).

Проучавајући феномен јавне управе и њене улоге у управљању школом, при чему су, поред аналитичко-дескриптивне методе (у приказу стања управљања у школама у Србији), коришћене и компаративна метода (с циљем упоређивања са школством одабраних земаља), метода пројекције (антиципира интерактивно-проактивни модел школе), аналитичко-синтетичка, индукативно-дедуктивна и метода статистичке анализе, дошло се до резултата који указују на чињеницу да је, данас, у Републици Србији заступљен централистичко-вертикално-хијерархијски, односно дириговани модел управљања школским системом, који се одвија на 4 нивоа (националном, регионалном, општинском и школском) и који, као такав, спутава аутономију, децентрализацију, деполитизацију и демократизацију управљања школом.

Стога је неопходно спровести процес његове децентрализације, како би био остварен идеал аутономне, децентрализоване, деполитизоване и демократски уређене школе, односно предложени модел интерактивно-проактивне школе, који би имао висок степен хоризонталне и вертикалне покретљивости, а тиме и ефикасности и квалитета рада у свим сегментима.

Овакав модел школе је могуће организовати као отворен и флексибилан организациони систем, али уз примену новог јавног менаџмента (нове филозофије

и праксе, која представља увођење многих принципа пословања приватног сектора) у њеном управљању.

У том контексту, школско развојно планирање би представљало неку врсту или облик инструмента увођења новог јавног менаџмента у школе, а тиме и децентрализације школског система, који за циљ треба да има трансформацију садашњих школа, као инертних и тромих система, у динамичне интерактивно-проактивне системе, које би одликовала велика хоризонтална и вертикална покретљивост.

Овде морамо напоменути, да уз планирање и реализацију – вредновање (евалуација) – представља незаобилазан део сваког организованог посла, па и управљања школом.

У раду се указује и на следеће чињенице:

- садашња централизација управљања школом главни је узрок опадања квалитета школовања и истинских реформи, јер се оне и изводе одозго (са врха државе), уместо одоздо, где се школска пракса остварује,
- преображај школе је неопходан и могућ је једино децентрализацијом школског система (превођење из садашњег неповољног у ново ефикасније стање),
- праћење и евалуација управљања школом (путем *feed-back*-а и *СО-система*) довела би до повећања квалитета и успешности рада школе, односно јачања њеног менаџмента.

Кључне речи: нови јавни менаџмент, интерактивно-проактивна школа, централизовано-вертикално-хијерархијски систем, аутономија, децентрализација, деполитизација, демократизација, планирање, евалуација.

SUMMARY

САДРЖАЈ

РЕЗИМЕ.....	II
SUMMARY	IV
УВОД.....	1
I – ПОЈМОВНО ОДРЕЂЕЊЕ И ТЕОРИЈЕ ЈАВНЕ УПРАВЕ.....	8
1. Устројство управних организација.....	10
1.1. Управне организације – настанак и развој.....	11
1.2. Развој управних организација током XIX и XX века: од државне управе до савремених система јавне управе	13
2. Дефиниције појма јавне управе.....	16
2.1. Однос јавне управе и јавних служби	18
2.2. Појмовна одређења државне и недржавне управе	19
2.3. Јавна управа – правни оквири и извори деловања	22
2.4. Јавна управа и начело поделе власти.....	24
2.4.1. <i>Историјат настанка и развоја идеје о подели власти</i>	26
2.4.2. <i>Апсолутна монархија и теорија о подели власти</i>	27
2.4.3. <i>Улога Устава САД и великих револуцијâ крајем 18. века у ширењу уставности и законитости.....</i>	29
3. Теорије јавне управе – настанак, генеза и основни правци.....	30
3.1. Класичне теорије јавне управе	32
3.2. Бихевиористичке теорије јавне управе.....	34
3.3. Савремене теоријê јавне управе	35
4. Јавне службе као организациони облици јавне управе.....	37
4.1. Настанак теоријског концепта управе као јавне службе	38
4.2. Француски социјалфункционализам – теоријско одређење појма јавне службе	39
4.3. Структурни елементи теоријског појма јавне службе	41
4.4. Јавне службе у Републици Србији	42
4.4.1. <i>Јавне установе у Републици Србији</i>	42
II – ПРАВНИ И ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ОКВИРИ УПРАВЉАЊА СИСТЕМОМ ОБРАЗОВАЊА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ.....	44
1. Управљање системом образовања и васпитања на државном нивоу	44
1.1. Организациона структура државне управе у области система образовања и васпитања	45
1.2. Компетенције државне управе у области система образовања и васпитања.....	46
2. Управљање системом образовања и васпитања на покрајинском нивоу.....	54
2.1. Организациона структура покрајинске управе у области система образовања и васпитања	54
2.2. Компетенције АП Војводине у области система образовања и васпитања	56
3. Општински ниво јавне управе у школи.....	58
3.1. Организација и компетенције општинске управе у области система образовања и васпитања	58
4. Управљање на нивоу школе као установе јавне службе	60

4.1. Надлежности школског одбора у управљању школом	60
4.2. Надлежности директора у руковођењу школом.....	61
4.3. Надлежности наставничког већа и других стручних органа, тимова и педагошког колегијума у управљању школом	62
4.4. Надлежности савета родитеља у управљању школом	63
4.5. Улога ученичког парламента у управљању школом.....	63
4.6. Аутономија школе	64
III – ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА ШКОЛСКОГ СИСТЕМА - ПУТ КА АУТОНОМИЈИ И ДЕМОКРАТИЗАЦИЈИ ШКОЛЕ	65
1. Управљање системом образовања и васпитања	65
1.1. Модели управљања системом образовања и васпитања	66
1.2. Међународни трендови у управљању образовно-васпитним системима 70	
1.3. Разлози интернационалног конвергирања у управљању образовним системима.....	73
2. Демократско управљање школом-предуслов демократског друштва	75
2.1. Разлози демократизације управљања школом.....	77
2.2. Предности демократског управљања школом.....	81
2.3. Изазови и перспективе демократског управљања школом	83
2.4. Демократско управљање школом-примери добре праксе у другим државама	84
2.4.1. Финска	85
2.4.2. Норвешка.....	88
2.4.3. Словенија.....	90
2.4.4. Црна Гора.....	94
2.5. Ученички парламент	99
2.6. Директор школе	101
3. Школство у Републици Србији и европско образовање.....	102
3.1. Нивои, врсте и дистрикција компетенција.....	103
IV – ПОЛЈОВНО ОДРЕЂЕЊЕ И ОСНОВНА НАЧЕЛА НОВОГ ЈАВНОГ МЕНАЏМЕНТА.....	108
1. Појам новог јавног менаџмента	108
2. Темелна начела новог јавног менаџмента.....	112
3. Јавни менаџери: образовање, едукација и лична одговорности	116
4. Дефинисање и примена политике новог јавног менаџмента	117
4.1. Дефинисање управних циљева и управне политике.....	118
4.2. Примена управне политике	118
4.3. Оцењивање квалитета рада јавне управе	119
4.4. Нови јавни менаџмент – практични донети и перспективе развоја.....	121
5. Владајући принципи јавне управе у земљама Европске уније	123
5.1. Принципи доброг управљања.....	125
5.2. Модернизација формалних организација: децентрализација, деконцентрација и деволуција	126
V – УПРАВЉАЊЕ ШКОЛОМ У ФУНКЦИЈИ ЊЕНОГ СТРУКТУРИСАЊА КАО ЦЕЛОВИТОГ, ОТВОРЕНОГ И ЕФИКАСНОГ СИСТЕМА	128
1. Теорија система и научна организација рада.....	128
1.1. Организација – систем	130
1.2. Класификације организационих система	132
1.2.1. <i>Битне особине детерминисаних и стохастичких система</i>	132

1.3. Особине структуре система	134
2. Однос планирања и програмирања	134
2.1. Процес планирања у школама	135
2.2. Фазе и принципи процеса планирања	136
2.3. Проблеми и сложеност планирања	138
2.4. Повезаност планирања и програмирања	139
2.5. Принципи програмирања рада школе	140
3. Управљање и руковођење	143
3.1. Кибернетика и кибернетски систем.....	143
3.2. Однос између управљања и руковођења у школи.....	144
3.2.1. Вођење уместо шефовања	145
4. Школа - отворен, сложен, флексибилан и динамичан систем	146
VI – УВОЂЕЊЕ ШКОЛСКОГ МЕНАџМЕНТА – ПРОБЛЕМИ, ДИЛЕМЕ, МОГУЋНОСТИ И ПОТРЕБЕ	149
1. Различити приступи у дефинисању савременог менаџмента	149
2. Школски маркетинг.....	151
3. Шта је школски менаџмент?	154
3.1. Ограничавајући фактори у примени школског менаџмента у Републици Србији	157
3.2. Школски менаџмент, руковођење и квалитет	162
4. Нови тип директора школе – комплексна и одговорна функција.....	164
VII – ШКОЛСКО РАЗВОЈНО ПЛАНИРАЊЕ – ИНСТРУМЕНТ УВОЂЕЊА НОВОГ ЈАВНОГ МЕНАџМЕНТА У ШКОЛЕ	169
1. Појам и неопходност увођења школског развојног планирања као отвореног модела управљања школом	169
2. Принципи школског развојног планирања	171
3. Фазе процеса школског развојног планирања	173
4. Модели школског развојног планирања	175
4.1. Спирални модел школског развојног планирања.....	175
4.2. Халтонски (кружни) модел школског развојног планирања.....	176
4.3. Степенасти модел школског развојног планирања	177
5. Битне разлике и очекивања између развојног планирања и досадашњег начина планирања у школи	178
6. Самовредновање и школско развојно планирање	181
7. Структура школског развојног плана	184
7.1. Инклузивни развојни план школе.....	184
8. Примери школског развојног планирања у неким државама	186
VIII – ПРАЋЕЊЕ И ЕВАЛУАЦИЈА УПРАВЉАЊА ШКОЛОМ	195
1. Појмовна апаратура евалуације	195
2. Инструменти евалуације.....	198
2.1. Повратна информација (feed-back)	198
2.2. СО-систем.....	199
3. Пут ка самовредновању рада школе	202
3.1. Појам самовредновања.....	203
3.2. Циљ самовредновања	204
3.3. Методологија самовредновања	205
3.4. Принципи и правила самовредновања	206
3.5. Нивои и обим вредновања	207

3.6. Самовредновање и спољашње вредновање	207
3.7. Самовредновање и школско развојно планирање	208
3.8. Кључне области, подручја и показатељи вредновања рада школе.....	208
3.9. Фазе процеса самовредновања рада школе.....	210
4. Значај праћења и евалуације у јачању школског менаџмента	212
II – МЕТОДОЛОГИЈА ИСТРАЖИВАЊА.....	216
1. Предмет и циљ истраживања	216
2. Основне хипотезе истраживања.....	216
3. Методе истраживања.....	218
4. Популација, узорак, организација и ток истраживања	218
5. Статистичка обрада података	219
6. Нова научна информација и допринос науци	219
III – РЕЗУЛТАТИ ИСТРАЖИВАЊА.....	221
1. Карактеристике подузорка директора и наставника.....	221
ОТВОРЕНА ПОДРУЧЈА ИСТРАЖИВАЊА.....	282
ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА	283
ЛИТЕРАТУРА И ДРУГИ ИЗВОРИ.....	293
БИОГРАФИЈА	304

УВОД

*Educatio maxima diligentiam,
plurimumque profuturam decidenat.
Образовање захтева марљивост,
која ће донети највећу корист.
Сенека*

Школско образовање је потка и основа у друштвеном и економском „ткању“ сваке нације и друштва. Велики број међународних и домаћих стручњака једногласан је у оцени да систем образовања, а самим тим и школски систем (основно и средње школство), као његов сегмент, у Републици Србији током протеклих деценија функционише на централизован и недемократски начин. То је произвело негативне ефекте на ниво квалитета образовања, о чему сведоче и проведене респектабилне међународне оцене школских образовних постигнућа наших ученика 2003, 2006, 2009 и 2012. године, путем програма PISA (Programme for International Student Assessment), а на иницијативу OECD-а.

Наиме, у око 60 земаља, на валидном узорку, у завршним разредима обавезног образовања, егзактно је доказано да је квалитет школског образовања у Републици Србији испод европског просека. Иза ње су само Бугарска, Румунија и Црна Гора, док знатно испред предњаче Словенија и Хрватска, као и све остале европске земље. Ови резултати позивају на узбуну, јер међу експертима влада мишљење да је наша школа, па и читав просветни систем у кризи већ дуже време.

Својеврсан проблем представља и спровођење реформи у школству искључиво обрнутим смером – *одозго на доле* – уместо обрнуто, што их чини октроисаним (наметнутим) и дестимулативним, тако да ни (понекада) добре замисли реформи нису биле успешно спроведене.

Школа у свом деловању – да би била успешна – може и мора да буде у знатно већој мери демократизована и аутономна. Стога се, нужно, намеће потреба за трагањем у циљу изналажења новог модела школе као одлучујућег чиниоца у васпитању и образовању младих генерација, али и као генератора општег друштвено-економског напретка, ништа мање него просветног и културног, што је питање од виталног националног интереса. Међутим, она је остварљива под

условом да све интересне групе (родитељи, ученици, наставници, локална заједница и др.) у остварењу те идеје синергетски делују, ради постизања заједничког добра, заснованог на уверењу да је једна земља ваљана и да полаже право на будућност онолико колико је ваљан њен школски систем. Другим речима, циљ овог рада је да понуди нови модел (концепт) успешне, децентрализоване, деполитизоване, демократским духом прожете, квалитетне, односно интерактивно-проактивне и функционалне школе, која би уживала висок степен аутономије, али која би истовремено била привлачна и подстицајна за ученике, инспиративна за наставнике, узорна за окружење и уважавана од родитеља, у потпуности свесних шта се у њој чини за њихову децу. Међутим, треба имати у виду и чињеницу да у појединим аспектима школског система превелика децентрализација, исто тако, може произвести неповољне последице, па је неопходно трагати за оптималном равнотежом (балансом) на овој равни.

У првом делу овог рада – *Појмовно одређење и теорије јавне управе* – говори се о неколико кључних дефиниција кованице *јавна управа*, које су понудили, углавном страни, али и неки наши аутори. Овде ће бити речи и о подели власти у савременим политичким системима (3 гране: законодавна, извршна и судска), као и о њиховој улози у државном апарату. Затим ће се говорити о времену настанка првих управних организација и времену почетка постепеног развијања теорија саме јавне управе и њиховим основним правцима (класичне, бихевиористичке и савремене теорије јавне управе). Биће указано и на чињеницу да је, у складу са развојем појма јавне управе у функционалном и организационом смислу, и школа, данас, једна од „организација“ или „врста“ сложене управне организације која, као организациони облик, представља саставни део садржине појма јавне управе у организационом смислу. Говориће се и о томе да нови правци реформе јавне управе у последњих неколико деценија, све више доводе до настанка и менаџерског појма јавне управе. Нови јавни менаџмент, заснован на преношењу принципâ приватних и профитних организација, све више „продире“ и у управну организацију, односно у бројне и разноврсне облике управних организација, па и у саме школе, као организационе облике јавне службе и саставне делове организације јавне управе.

Други део рада – *Правни и институционални оквири управљања системом образовања (школским системом)* – полази од чињенице да су нашим позитивним законским прописима дефинисана 4 нивоа управљања системом образовања, односно школским системом (национални, регионални – покрајински, општински и школски и да су кључне компетенције задржане на прва три, а нарочито на првом. Мишљења смо да је овај модел управљања већ превазиђен и да треба направити искорак у смеру децентрализације истог, тј. оснаживању школе, што би истовремено био пут ка реализацији модела „3Д“: децентрализација, демократизација и деполитизација школског система и зато се ово поглавље рада, управо, бави анализом тих нивоа управљања, као и њиховим надлежностима. Наиме, отвореност и квалитет у управљању системом образовања (школским системом) у најтешњој је вези са степеном његове (де)централизованости и (не)демократичности. Управљање је тим отвореније што је већи степен укључености свих интересних група у процес доношења одлука и што је већа осетљивост на локалне потребе и специфичности у креирању и примени образовне политике.

Трећи део – *Децентрализација управљања школом* – указује на чињеницу да је српско школство одувек било интегрални део европског образовања, па је природно да и надаље егзистира у том свом природном окружењу, односно да остане укључено у европску димензију образовања и прихвати децентрализацију школског система, демократизацију школа и њихову самоуправу, те у њих уведе кључне компетенције образовања деце, омладине и одраслих. Садашња централизација управљања школским системом захтева спуштање одлучивања о неким надлежностима (компетенцијама) на ниже нивое, како се то остварује у државама Европске уније под називом *школске самоуправе* (local management off schools).

Децентрализација подразумева дистрикцију компетенција на три нивоа:

- *опште компетенције* – ниво државе;
- *посебне компетенције* – ниво регије, општине, месне заједнице;
- *компетенције у области менаџмента, маркетинга и развојног планирања* – на нивоу школе.

У овом сегменту рада се још говори и о циљевима децентрализације, односно о подизању квалитета школовања који сада толико еродира да му рапидно опада рејтинг на домаћим и страним тржиштима образовања и увођењу новог типа јавног менаџмента у школе, јер је и на стручним и на научним нивоима маргинализован, а у пракси се само фрагментарно појављује.

Четврти део рада – *Појмовно одређење и основна начела новог јавног менаџмента* – бави се дефинисањем појма *новог јавног менаџмента*, његовим основним принципима, утврђивањем и применом политике новог јавног менаџмента, те истраживањем, односно дефинисањем управних циљева и изналагањем могућности за њихову имплементацију.

Даље се у тексту говори о утврђивању правила спровођења управне политике, изradi програма и процедурама спровођења исте. Затим се говори о оцени и контроли квалитета рада јавне управе, односно о контроли управљања квалитетом, као и самим техникама побољшања квалитета услуге. Овде се, исто тако, предвиђају и практични дometи и перспективе развоја новог јавног менаџмента, а има речи и о јавним менаџерима – њиховом образовању и личној одговорности.

У петом сегменту рада – *Управљање школом у функцији њеног структурисања као целовитог и ефикасног система* – акценат је стављен на дефиницију система и организације, као и појам ефикасног система са становишта школе. Затим се говори о процесу планирања код буџетских корисника – модел школа, његовим поступцима и сложености, као и спрези између процеса планирања и програмирања.

Посматрано кибернетички, школа је сложен систем различитих елемената. Околина (дато окружење – супрасистем), по природи ствари, тежи да дезорганизује систем и повећа степен слободе понашања појединих његових елемената. Уколико до тога дође наступа поремећај и долази до враћања организације школског рада у претходно, мање уређено стање, долази до *ентропије* – несређености, хаотичности и дезорганизованости система. Зато овде дефинишемо *управљање* као доношење кључних, стратегијских одлука усмерених на постизање циљева, а *руковођење* као доношење оперативних одлука којима се стратегијске одлуке остварују у пракси. Управљање и руковођење су две стране

истог процеса. Исто тако овде износимо тезу да су насупрот присили као језгру шефовског управљања – уверавање и решавање проблема – најважнији за филозофију водитељског, ефикаснијег управљања.

У шестом поглављу рада – *Увођење школског менаџмента – проблеми, дилеме, могућности и потребе* – покушавамо дати одговоре на нека од кључних питања, а која се односе на саму дефиницију, али и проблеме, дилеме, могућности и потребе увођења школског менаџмента. Од мноштва дефиниција, овде ћемо навести једну од најстаријих, а у исто време једну од најбољих дефиниција менаџмента, коју је дала Мери Паркер Фолит (Mary Parker Follett). За овог пионира организације и менаџмента, менаџмент је „*уметност остварења циљева посредством других људи, односно оркестрирање људи, како би се постигли дефинисани циљеви*“.

Седми део рада, под насловом *Школско развојно планирање – инструмент увођења новог јавног менаџмента у школама*, говори о развојном планирању као кључном инструменту за увођење нове јавне управе у школе. Као веома важна државна установа, школа је под сталним притисцима споља и изнутра. Промене у окружењу мењају интересовања ученика, модел њихове комуникације итд. Наставници, очекују бољи професионални положај и у материјалном смислу, али и у смислу друштвеног статуса. Очекивања родитеља од школе су веома хетерогена, али и често противречна. Држава, с друге стране, својим законима и прописима поставља одређене захтеве и ограничења. Само окружење, у улози непогрешивог арбитра, процењује које су школе добре, а које нису. Када ови притисци нарасту до критичне тачке, а да би остварила своју функцију, школа понекад мора да иде испред промена у друштву, а већина актера школског живота постаје свесна неопходности да се нешто мора мењати. Те промене су познате као *унутрашња реформа*, што је у ствари реформа саме школе. Она обухвата њену организацију, облике и методе рада, наставна средства, иновације, евалуацију, дакле, укупан живот и рад школе, њену модернизацију с првенственим циљем да се постигне висок квалитет педагошког деловања чији ће резултат бити ефикасност и рационалност, што подразумева успешност ученика и наставника, али и раст рејтинга школе. То је, у ствари, тренутак када започиње *процес развојног планирања*. Питер Друкер (Peter Drucker) планирање дефинише као

„стални процес доношења организационих одлука системски и с најбоље могућим познавањем њихове будућности, радним организовањем да би се ове одлуке у дело провеле и мерењем резултата ових одлука у поређењу с очекивањем кроз организовану повратну спрегу“.

Појам *развој* иманентан је појму *образовање*, јер су оба футуролошке категорије, орјентисане на будућност, а засноване на знању и искуству. Стога је развојно планирање истовремено и планирање реформе школе. Овде ћемо реч планирање користити за означавање следећег сета активности: остваривање програма, контрола програма, интеракције, измене и допуне. На овом месту ће, наравно, бити речи и о принципима, фазама и моделима школског развојног планирања, а све у функцији увођења новог јавног менаџмента у школе.

Последњи, односно осми сегмент, теоријског дела овог рада – *Праћење и евалуација управљања школом* – указује на то да је уз планирање и реализацију, вредновање неизоставан део сваког организованог посла. Оно омогућава да се сагледа степен остварености постављених циљева и да се на тај начин контролише реализација школског програма. За вредновање се каже да је генератор промена, јер се на основу њега предузимају потребне мере. Међутим, вредновање – како тзв. спољашње, тако и унутрашње – сматра се најслабијом кариком, не само у нашем, него у образовању уопште. Вредновање или евалуација (evaluation) васпитно-образовног рада је сложен поступак праћења, процењивања и оцењивања педагошких процеса, појава и творевина с превентивним циљем да се позитивни елементи тих процеса стимулишу, а негативи исправљају или елиминишу. Други задатак евалуације је разматрање и вредновање целокупне личности ученика (његових особина, активности и неактивности, успеха и неуспеха) да би му се на адекватан начин помогло у развоју. Трећи задатак је вредновање наставника, његове педагошке и друге активности, у циљу унапређивања његове стручности.

У овом делу рада биће речи и о увођењу инструмената евалуације, односно инструмената за праћење, процењивање и оцењивање у функцији унапређења школског менаџмента, као што су:

- СО – систем (самооцењивање и оцењивање) и
- feed-back (повратна спрега, тј. повратна информација).

У закључним разматрањима сумарно ће бити приказани сви претходно наведени ставови, исходи и резултати спроведених истраживања у нади да ће бити потврђена кључна хипотеза, а која гласи: *„Садашња централизација управљања школама главни је узрок опадања квалитета школовања, ограничавања развоја школа у смислу модернизације педагошког рада – посебно наставне технологије, онемогућавања истинске реформе, јер се оне изводе одозго (са врха државе), уместо одоздо, где се школска пракса остварује те се једино ту и могу осмишљавати, припремати и остваривати промене“*. Осим тога у закључку ће се понудити пројектовани хипотетички модел (концепт) децентрализованог и демократског управљања школом у перспективи, односно модел непосредног и ефикаснијег управљања школом као децентрализованим и декомратизованим системом оријентисаним на будућност.

I – ПОЈМОВНО ОДРЕЂЕЊЕ И ТЕОРИЈЕ ЈАВНЕ УПРАВЕ

Развој управних организација и државних институција уско је повезан са развојем савремене цивилизације. Од оснивања првих управних организација у древној Кини, па до данашњих дана, управне организације се развијају према друштвеним потребама и степену друштвене развијености. Исто тако, на развој управних организација утицали су и други услови – друштвеног, економског и класног карактера.

Тренд редефинисања мисије и оквира управних организација се најјасније осликава променом положаја грађанина, као субјекта, у односу на управу. Преображај поданика у статус грађанина¹, тј. субјекта са широким корпусом права и слобода, догодио се током Француске буржоаске револуције (1789.). Наиме, раст обима друштвених послова неминовно је условио и сразмеран раст броја управних организација, а модели управе друштвом и управним организацијама мењали су се у складу са променом степена друштвене и унутарорганизационе хијерархије. Стога је почетком 20. века традиционално крути бирократски модел организације замењен новим, чији је основни циљ био задовољавање потреба корисника.

Новом профилисању управних организација допринело је и раздвајање јавне и приватне сфере. Ширење оквира и обима јавних политика (*public policy*) довело је до тога да се сложени и амбициозни задаци – до тада искључиво свођени на државне функције – јасно поделе, ограничавајући тако сферу јавног.

Данас се у основне области јавних политика сврставају: просвета, здравство, социјална политика, саобраћај, градско планирање, становање и очување човекове околине. Јавне политике изражавају интересе појединаца, групâ и народâ. „Одредница која најбоље описује јавно управљање јесте стварање јавног добра потрошњом јавних средстава. То истовремено представља, односно треба

¹ Упореди: Војин Димитријевић, Милан Пауновић, *Људска права: уџбеник*, Београдски центар за људска права, Досије, Београд, 1997, 37.

да представља, мисију сваког запосленог у јавној управи.“² Изучавање настајања и развоја савремених управних организација немогуће је без мултидисциплинарног приступа, како политичког, тако и правног, економског, културолошког и информационог аспекта.

Упркос чињеници да се наведени аспекти углавном односе на унутардржавне развоје управних организација, међународни оквири, такође, имају јак утицај на њихов развој. У те оквире спадају обавезе које произилазе из чланства у међународним организацијама (Уједињене нације, Европска унија, Савет Европе, Организација за економску сарадњу и развој, Организација за европску безбедност и сарадњу, итд.), као и начин деловања јавне управе у развијеним земљама Запада и земљама у транзицији.

Почетком 80-тих година 20. века, општи оквири развоја управних организација у земљама Запада, у великој мери су утицали на развој оквира јавне управе земаља у транзицији. Крајем 19. и почетком 20. века постала је уочљива тенденција афирмисања *нових начела организације јавне управе*.³ Смањењем доминантне улоге принуде у вршењу управних послова и њихову хоризонталну и вертикалну прерасподелу, управне организације постају отвореније и флексибилније, а истовремено и прилагодљивије сложеном и вишедимензионалном окружењу (правном, социјалном, политичком, економском, етичком и информационом).

Савремена јавна управа данас састављена је од различитих територијално и функционално децентрализованих – државних и недржавних субјеката – који врше управне активности коришћењем јавних овлашћења. Она је саставни део политичког система, чији је основни циљ олакшавање друштвеног и економског развоја путем вршења властитих услужних функција.

² Упореди: Ана С. Трбовић, Драган Ђукановић, Борисав Кнежевић, *Јавна управа и европске интеграције Србије*, Факултет за економију, финансије и администрацију Универзитета Сингидунум, Београд, 2010, 10.

³ Упореди: Eugen Pusić, *Наука о управи*, Школска књига, Zagreb, 1978, 37-71.

1. Устројство управних организација

Већ појавом првих организованих друштвених заједница могуће је анализирати развој јавне управе и управних организација.

Индустријска револуција крајем 18. века и повећан степен урбанизације, условили су да се обављање заједничких друштвених послова мора поставити на сасвим другим основама. Стога се савремена управа развија током протекла два века. Наиме, буђењем грађанске свести и достизањем *активног статуса грађанина* након формирања Сједињених Америчких Држава (1776) и револуције у Француској (1789), развија се ново поимање државе, а самим тим и организације њене извршне власти.⁴

Питер Друкер сматра да савремено друштво постаје *друштво организација*.⁵ Њега одликује мноштво различитих организација (просветних, политичких, економских, војних, добротворних, културних, спортских, итд.). Друкер даље наводи да све ове организације делују у веома комплексним условима, па је ради успешног опстанка неопходна њихова ужа специјализација и оријентација на обављање примарних задатака. У том погледу – по њему – и управне организације морају имати прецизно утврђену мисију, циљеве, задатке, стратегију, програме и планове који се односе на обављање одређених друштвених послова.

Наиме, првобитне круте и хијерархијски уређене организације управе, са израженим доминантним ауторитетом вође и формалном структуром, замениле су почетком осамдесетих година прошлог века нове управне организације, које су мање, флексибилније и прилагодљивије иновативним облицима понашања. Тако је и вертикална комуникација у оквиру организације замењена ширим учешћем запослених и демократским ауторитетом претпостављених. Исто тако, оне постају отвореније за јавност и делују у служби грађана.

⁴ Упореди: Ана С. Трбовић, Драган Ђукановић, Борисав Кнежевић, *Јавна управа и европске интеграције Србије*, Факултет за економију, финансије и администрацију Универзитета Сингидунум, Београд, 2010, 35.

⁵ Упореди: Питер Друкер, *Посткапиталистичко друштво*, Привредни преглед, Грмеч, Београд, 1995, 53-73.

1.1. Управне организације – настанак и развој

Примитивни облици друштвеног организовања постојали су и у првобитној људској заједници. Настанак првих органа власти – *већа стараци* и *племенске скупштине* у оквиру *братстава* и *родова*⁶ - темељено је на заједничком пореклу и формалним обичајима којих су се придржавали чланови родовске заједнице. Развој људске цивилизације и друштва уопште, довео је и до стварања сложенијих институција.

Кина. Данашња Кина настала је уједињењем неколико провинција 221. године п.н.е. У овом периоду она је била централизована монархија у којој је доминирала апсолутистичка власт монарха.⁷ Међутим, њему је у вршењу власти помагало и неколико саветника, велики судија и управник имања.

Прва реформа државног апарата спроведена је 141. године п.н.е. и у то време су власт, поред монарха, обављале војводе, министри и велики генерал. Паралелно с тим установљен је и Савет мудрих људи, а порастао је и број запослених у управи (писари, курири, поштари, итд.). Успостављање два ресора – Западна и Источна врата – у којима су подељена овлашћења између органа спољних и унутрашњих послова, представља претечу савременом хоризонталном размештању управних послова. Након ове велике реформе власт су, поред монарха, вршили и Царев секретаријат и новоуспостављене управне службе. Истовремено, држава је била административно подељена на мање области: провинције, округе и општине.

Египат. Ова држава настаје око 3.200 године п.н.е. и њу је одликовао централизован и бирократизован систем власти. На врху хијерархијске пирамиде је био фараон, коме су приписивана и одређена божанска својства. Поред њега, значајну улогу играло је и свештенство. Извршне органе власти, а који су директно били подређени фараону, чинили су велики везири. Египат је територијално био подељен на области са управницима на челу. Истовремено је јачао и бирократски апарат повећањем броја писара и судија. У њему су се у друштвеном животу јасно диференцирала три друштвена слоја – бирократија,

⁶ Упореди: Обрад Станојевић, *Историја политичких и правних институција*, Научна књига, Београд, 1991, 21-34.

⁷ Упореди: Eugen Pusić, *Наука о управи*, Školska knjiga, Zagreb, 1978, 43-44.

средњи слој и робови. Територијална организација Египта се заснивала на његовој подели на шест нома (округа) и деветнаест покрајина.

Атина. Нуклеус стварања старе Грчке представља савез градова – *полиса* у 8. веку п.н.е. Поред тога што је била аристократска република, Атина је имала и своје органе власти: *старешину* и *скупштину*, а била је подељена на мање територијалне јединице. Солонове реформе (594-593. год. п.н.е.) су представљале видан удар на првобитно уређење древне Атине.⁸ Оне су омогућиле широко учешће грађана у власти кроз Скупштину, Веће (у коме су се чланови бирали коцком) и Халилеју (суд кога је чинило око 6.000 људи). Оваква организација Атине била је праћена и стварањем гломазног државног апарата са много државних службеника.

Рим. Био је једна од највећих империја света свих времена, такође организован као централизована држава. Централизовану римску управу чинили су шефови за питање правосуђа, финансија и војна питања.

Отманско царство. Одлика ове државе је био гломазан управни систем, а иначе је била подељена на два беглербегата (анатолијски и румелијски), провинције (елајете), санџаке, тимаре и зеамете.

Аустро-Угарска. Ова двојна монархија представљала је персоналну унију две државе (Аустрије и Угарске и њихових „наследних“ земаља). Након Аустро-Угарске нагодбе (1867) Царевина Аустрија и Краљевина Мађарска су имале заједничког владара, војску, монету и спољну политику. С друге стране, оне су имале и властите органе власти и одређене облике деконцентрације власти (жупаније, слободне градове и котаре). Аустро-Угарска је имала гломазан административни апарат.

Велика Британија. Колевка парламентарне демократије – Велика Британија – је током протекла два века развила специфичне облике јавне управе. Управо се на развоју њене администрације може увидети њена еволуција од бирократских до партиципативних форми, као и од централизма ка децентрализацији. Савремена јавна управа у Великој Британији заснива се на принципу повећане ефикасности управе. Захваљујући начелу деволуције, Велика Британија данас поприма обележја сложене државе, а у њој већ вековима постоје

⁸ Упореди: Обрад Станојевић, *Историја политичких и правних институција*, Научна књига, Београд, 1991, 101-109.

облици локалне самоуправе (парохије, општине и окрузи-грофовије). Реформе система јавне управе у Британији од почетка 80-тих година прошлог века – познате као *Нови јавни менаџмент* – коришћене су као модел реформи у већини земаља Комонвелта.

Француска. До Велике револуције (1789), ова држава је била феудална и централизована монархија. Иако је дошло до промена државног уређења, Француска је дуго остала централизована држава. Ипак, 80-тих година прошлог века долази до првих управних реформи и децентрализације Француске, путем нове равнотеже власти, јачања статуса градова, департмана и региона. У Француској је дуго владао јак култ бирократије, као и повлашћеног друштвеног слоја, али у оквиру реформи овог система долази до афирмације нових принципа јавне управе, као што су демократичност, тржишна начела, учешће грађана, итд.

Сједињене Америчке Државе. Систем јавне управе у САД је, према многим кључним обележјима, сличан британском. Проглашењем независности ове некадашње британске колоније (1776), САД постају савезна држава на челу са председником. Законодавну власт у њој чини Конгрес (састављен од Сената и Представничког дома). САД одликује предузетнички модел управе који подстиче иновативност, уз стално мерење постигнутих резултата, оцену успеха, деловање у тржишним условима и децентрализацију.⁹

1.2. Развој управних организација током XIX и XX века: од државне управе до савремених система јавне управе

На почетку свог развоја јавна управа била је везана за доминантно бирократски тип организације, али ограничавање апсолутизма, развој индустрије и урбанизација наметнули су потребу за новим системом „уређења друштва“. Оправдано је постављено и питање управљања у управним организацијама, као и њиховог положаја у датим друштвеним околностима. Покушај одговора на ово питање изналажено је путем увођења нових начела – професионализма,

⁹ Упореди: Снежана Ђорђевић, *Ренесанса локалне власти: упоредни модели*, Факултет политичких наука, Чигоја штампа, Београд, 2003, 87-96.

деполитизације и стручности. Све је то утицало да се савремени системи јавне управе одликују тежњом за постизањем уређеног друштва.

Развојем државе дошло је и до пораста броја друштвених послова које су њени органи требали да обављају, што је захтевало и њихову јасну поделу на унутрашње и спољне послове. У оквиру унутрашњих послова поставило се питање уређења система просвете, финансија, здравства, привреде, војске, итд. Стога се управа појављује као носилац, али и као вршилац јавних послова.

Самим издвајањем управних послова, нужно се поставило и питање њихове прерасподеле између органа централне власти (*хоризонтална прерасподела*), као и између ових органа и органа локалних заједница (*вертикална прерасподела*). Наиме, током историје појавили су се послови који су се морали обављати на нивоу локалне заједнице, па су се, услед тога, издвојили и облици локалне и регионалне самоуправе. Иако су се први облици локалне самоуправе, као што је већ речено, појавили још у древној Кини и Античкој Грчкој, они своју афирмацију доживљавају тек у средњем веку. Нивои локалне и регионалне самоуправе се разликују од државе до државе и могу бити у виду покрајина, области, округа, жупанија, општина, и сл.

Постоји неколико начина успостављања односа између централних и локалних органа власти. То су: централизација, деконцентрација и децентрализација. Централизација подразумева обављање свих послова од стране централних, државних власти. Блажи облик централизације представља деконцентрација власти која представља дислокацију одређених послова на представнике централних власти, при чему она и даље задржава пуни надзор над извршавањем ових послова. Децентрализација је пренос одређених послова и функција из надлежности централних на органе локалне власти. С друге стране, постоје и могућности мешовитих облика централизације и децентрализације власти. Деволуција ... означава политичку децентрализацију у енглеском говорном подручју.¹⁰

Функционална прерасподела управних послова постаје очита у свим системима јавне управе, а очигледно је и јачање положаја локалних и регионалних нивоа власти. Локална и регионална самоуправа су уређене у складу

¹⁰ Упореди: Радивоје Маринковић, *Локална самоуправа*, Институт за политичке студије, Београд, 1998, 20.

са унутрашњим законодавством одређених држава и „представљају право становништва одређене територије да врши послове од локалног интереса преко слободно изабраних представника, уз поседовање одређених финансијских средстава“.¹¹

Треба, такође, указасти на чињеницу да савремени системи јавне управе не гледају на државу као инструмент за примену силе једне класе према другој (како је то некада дефинисала марксистичка друштвена теорија). Она се претвара у службу грађана који постају партнери и сарадници, али и корисници услуга које држава пружа, а принуда се, као израз доминације силе – насупрот употреби рационалних аргумената – постепено напушта. Тако, нову јавну управу одликује фер однос између управе и грађана, јавност, ефикасност и легитимитет управног деловања.

У англосаксонским земљама јавна управа и службе се сматрају као сервис грађана (*civil service*), што подразумева својеврсну надређеност сфере грађанског друштва над државом, као и јавном управом, што отвара могућности широког утицаја грађана. Насупрот овом начелу, у европско-континенталним земљама је заступљено начело државне доминације над структуром грађанског друштва.

Нису ретки теоретичари савремене организације који заговарају принцип одговорности, као неопходног за ефикасан рад система јавне управе. То подразумева напуштање начела командовања, попут традиционалних менаџерских теорија Фредерика Тејлора, који је у првој половини 20. века доминирао у државама Запада.

Модернизација управљања јавним сектором укључује и неопходност увиђања *успеха* и *неуспеха*, два основна пословна начела и подстицање ефикасности у систему јавне управе, али и промене у области политичког живота.

Наиме, традиционални модели управе нису преживели изазове новог времена и у поређењу са ефикасношћу приватног сектора и одумирањем ранијих облика организација, указали су се обриси нових управних промена. Незаустављиви талас промена означен као „Нови јавни менаџмент“ (*New Public Management*), кренуо је из Велике Британије 1979. године када су предузети први

¹¹ Упореди: Ана С. Трбовић, Драган Ђукановић, Борисав Кнежевић, *Јавна управа и европске интеграције Србије*, Факултет за економију, финансије и администрацију Универзитета Сингидунум, Београд, 2010, 41.

кораци у области реосмишљавања рада владе и целокупне администрације. Циљ ових реформи, на првом месту био је да се смањи улога државе у економској сфери, али и да се редефинише постојећи концепт јавне управе. За свега неколико година касније реформом су биле захваћене и друге земље Комонвелта – Канада, Нови Зеланд и Аустралија. Смањење државног доминијума у економској сфери подржале су и многе међународне организације – Светска банка, Организација за економску сарадњу и развој, итд.

Показало се да је јавна управа раније правила огромне издатке, те нови јавни менаџмент представља радикални раскид са неефикасним бирократским апаратом. Он се заснива на приватизацији јавног сектора, дерегулацији, децентрализацији, али и на суштинској „промени природе пословања владе“.¹²

2. Дефиниције појма јавне управе

Појмовна одређења јавне управе су се мењала у зависности од тога какве су биле преовлађујуће одлике управљања у одређеном периоду.¹³ Из широке лепезе неопходно је указати на неколико кључних дефиниција јавне управе из пера страних, пре свега западноевропских и америчких аутора. Наиме, овде морамо нагласти, да концепт јавне управе није био доминантан у некадашњим државама Источног блока где се он поистовећивао само са једним његовим сегментом – државном управом. Исто тако, веома је битно нагласити да је у оквиру западне теорије, као што је већ речено, постојао читав спектар (често различитих) дефиниција јавне управе. Тако Маршал Димок дефинише јавну управу као „*произвођење добара и услуга које су осмишљене да служе потребама грађана – корисника.*“¹⁴ Дејвид Розенблум описује јавну управу као „*коришћење менаџерских, политичких и правних теорија и процеса вршења законодавне, извршне и судске власти за обезбеђивање регулативе и сервисне функције*

¹² Упореди: Агенција за унапређење државне управе Владе Републике Србије, *Нови јавни менаџмент*, Београд, 2002, 8.

¹³ Упореди: Стеван Лилић, Милан И. Марковић, Предраг Димитријевић, *Наука о управљању*, Савремена администрација, Београд, 2001, 83-96.

¹⁴ Упореди: Marshall Dimock, Gladys Dimock and Douglas Fox, „Public Administration“, Fifth Edition, 1983, in: Richard J. Stillman II, *Public Administration: Concepts and Cases*, Houghton Mifflin Company, Boston, Toronto, 1996, 2.

друштва у целини или неких његових делова.¹⁵ С друге стране, Џорџ Гордон и Мајкл Милаковић представљају јавну управу као „укупност процеса, организација и појединаца (који имају званично место и улогу), удружених вршењем закона.“¹⁶

Еуген Пусић, позивајући се на ауторе Бертранда и Лонга, сматра да јавну управу треба посматрати као „јавно тијело које је добило од политичких власти овласти и средства која су му потребна за задовољавање опћих интереса“.¹⁷ Како јавна управа представља појам који је доста шири од појма државне управе и као такав „обухваћа и облике недржавног, друштвеног управљања.“¹⁸

У књизи *Основи управног права* аутор Павле Димитријевић наводи да јавна управа обухвата „делове државног апарата и одређене вандржавне организације“¹⁹ које врше управне активности. Међутим, он истовремено подвлачи да у социјалистичком систему није примерено користити термин *јавна управа*, јер у њему не постоје недржавне организације, као у буржоаским системима.

Никола Стјепановић, почетком деведесетих година прошлог века, истиче да јавну управу чине „организације или органи које се старају о задовољењу потреба или их непосредно задовољавају“.²⁰

Интересантан је и став Стевана Лилића по овом питању који, пак, наводи да се за „одређивање теоријског појма управе у организационом смислу... користи израз *јавна управа*“.²¹ Под овим појмом Лилић подразумева – како стручни део државне управе, тако и недржавне субјекте и локалну самоуправу. Вредан пажње је и став Драгољуба Каврана који истиче да је јавна управа „систем органа, организација, тела и међузависан скуп надлежности, послова и задатака, специфично повезан и вођен са циљем примене правних норми, организационих

¹⁵ Упореди: David Rosenbloom and Deborah Goldman, „Public Administration: Understanding Management, Politics and Law in the Public Sector, 1989.“, in: Richard J. Stillman II, *Public Administration: Concepts and Cases*, Houghton Mifflin Company, Boston, Toronto, 1996, 3.

¹⁶ Упореди: George J. Gordon and Michael E. Milakovich, „Public Administration in America“, 1995, in: Richard J. Stillman II, *Public Administration: Concepts and Cases*, Houghton Mifflin Company, Boston, Toronto, 1996, 3.

¹⁷ Упореди: Eugen Pusić, *Nauka o upravi*, Školska knjiga, Zagreb, 1978, 4.

¹⁸ Упореди: Eugen Pusić, *Nauka o upravi*, Školska knjiga, Zagreb, 1978, 4.

¹⁹ Упореди: Павле Димитријевић, *Основи управног права*, Правни факултет, Београд, 1983, 10.

²⁰ Упореди: Никола Стјепановић и Стеван Лилић, *Управно право*, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, 1991, 104.

²¹ Упореди: Стеван Лилић, *Управно право*, Савремена администрација, Београд, 1995, 33.

*инструментата, метода управљања, процеса и процедура ради испуњења мандата изабране власти, скупштине и њене владе.*²² Ово становиште подразумева да су за деловање јавне управе најбитније три базе: нормативна, организациона и кадровска. Кавран, с друге стране, претежира још једну дефиницију јавне управе као научне дисциплине која се бави истраживањем *„циљних, правних, организационих, функционалних, комуникационих и других обележја“*.²³

Дефиниција појма јавне управе Зорана Р. Томића полази од тога да њу *„поред државних организационих облика државне управе, чини и стручни апарат одређених недржавних структура, организација и заједница које, поред 'својих', врше и поверене 'опште послове', са могућностима коришћења прерогатива власти (по правилу)“*.²⁴ Томић иде даље сматрајући јавну управу изразом који служи за појмовно обухватање различитих правних субјеката, како оних из државне структуре, тако и оних изван њених оквира, који имају за циљ обављање важних јавних државних послова.

Све горе наведене дефиниције покушавају дати одговор на питање: шта је јавна управа, указујући, при том, на комплексност овог појма.

Наравно, никако не смемо сметнути с ума да је овде наведен само мали број – можда најкарактеристичнијих – дефиниција јавне управе које данас у литератури и теорији јавне управе постоје.

2.1. Однос јавне управе и јавних служби

По дефиницији и својој природи јавне службе су организације чији је циљ да *„задовоље одређене потребе од општег интереса... које се старају за опште добро и као такве морају бити одређене законом“*.²⁵ Општи интерес у овом случају представља чиниоце који утичу на развој друштва. Најшире гледано он представља слободу, мир, људско здравље, итд. Када се општи интерес одреди и

²² Упореди: Драгољуб Кавран, *Јавна управа: реформа, едукација, тренинг*, Удружење за јавну управу, Факултет организационих наука, Београд, 2003, 62.

²³ Упореди: Драгољуб Кавран, *Јавна управа: реформа, едукација, тренинг*, Удружење за јавну управу, Факултет организационих наука, Београд, 2003, 58.

²⁴ Упореди: Зоран Р. Томић, *Управно право*, Драганић, Београд, 1995, 21.

²⁵ Упореди: Зоран Р. Томић, *Управно право*, Драганић, Београд, 1995, 21.

прецизира у складу са одређеним правним нормама он постаје *јавни интерес*, односно интерес заједнице.²⁶

Јачање социјалне функције државе (појам државе благостања) која задовољава потребе грађана у одређеним областима подстакла је настајање, односно рађање новог концепта јавне управе, који је оштро супротстављен концепту традиционалне државне управе, као превазиђеном моделу који се темељи на монополу принуде у управним односима. Из тог разлога, модели новог уређења друштва у оквиру чијег деловања јачају социјална и регулаторна, а не принудна обележја државе постају – образовање, социјална и здравствена заштита, научна истраживања, заштита човекове околине и привредни развој. „Појам јавне управе као јавне службе почива на идеји да се оствари потпуно уређење друштва, те да се истовремено смањи и степен сталне друштвене неизвесности“.²⁷ Из тога се може закључити да дефинисање управе као јавне службе у суштини подразумева јачање државне улоге. На основу овог поимања, управа представља једну од делатности државе чији је превасходни циљ постизање добробити грађана, смањењем степена принуде од стране управе према грађанима. Међутим, стручњаци за јавну управу редовно истичу да су јавне службе много шири појам од јавне управе, из кога проистичу нижи степени општости – јавна и државна управа.

2.2. Појмовна одређења државне и недржавне управе

Јавна управа може се посматрати у ширем и у ужем сислу. У ширем смислу јавна управа обухвата:

- а) државну управу и
- б) недржавну јавну управу.

²⁶ Упореди: Ана С. Трбовић, Драган Ђукановић, Борисав Кнежевић, *Јавна управа и европске интеграције Србије*, Факултет за економију, финансије и администрацију Универзитета Сингидунум, Београд, 2010, 17.

²⁷ Упореди: Eugen Pusić, *Upravni sistemi*, Zagreb, 1985, 9.

„Појам јавне управе у ширем смислу обухвата, како правну делатност државних органа (државна управа), тако и одговарајућу делатност организација које врше јавна овлашћења (недржавна јавна управа).“²⁸

У одређивању појма јавне управе у ужем смислу мора се поћи од чињенице да „јавна управа представља делатност која је од посебног значаја за друштвену заједницу и да, према томе, постоји посебан друштвени интерес за вршење послова јавне управе.“²⁹

С обзиром на становиште, да вршење послова јавне управе представља општедруштвени интерес, намеће се закључак да је вршење тих послова неопходно за опстанак и битисање самог друштва, те да се због тога при вршењу јавне управе могу користити и средства принуде, укључујући и *ultima ratio* (крајње средство), односно физичку принуду у конкретним ситуацијама када изостаје добровољно извршавање права, тј. подчињавање праву.

Државна управа је термин који је први пут употребљен у Немачкој средином 19. века, а према свом изворном концепту представља органе и организације чије активности почивају на државном монополу извршавања законâ. Следствено томе, доминација принуде кључна је за њено тумачење. Тако, државну управу можемо дефинисати као скуп органа и организација који припадају државном апарату (оперативни, неполитички и искључиво стручни део извршне власти).

Појам државна управа може се посматрати са два аспекта, први, као функција, односно одређена делатност која има специфична обележја, и други, као организација, тј. органи који врше државну управу узету у смислу функције.

„Под државном управом узетом у смислу функције подразумевају се одређене делатности и активности државних органа које имају извесна заједничка обележја.

²⁸ Упореди: Слободан Вучичевић, Милан Бјелић, *Управно право*, Београдска пословна школа-Висока школа струковних студија, Београд, 2012,44.

²⁹ Упореди: Слободан Вучичевић, Милан Бјелић, *Управно право*, Београдска пословна школа-Висока школа струковних студија, Београд, 2012,44.

Под државном управом узетом у смислу организације подразумева се скуп одређене врсте државних органа којима је као основни задатак поверено вршење послова државне управе у смислу функције.³⁰

Државну управу врше првенствено њени органи, а евентуално и други државни органи (шеф државе, савезна или републичка влада, посебне државне, односно управне одржанизације и др.).

С друге стране, *недржавну управу* чине бројни различити и самостални органи и организације „које обављају послове од посебног државног интереса, односно којима су поверена јавна овлашћења“.³¹ Међутим, мора се ставити нагласак на чињеницу да су органи и организације недржавне управе изван оквира формалне државне структуре.

И овај облик јавне управе може се посматрати са два аспекта: организационог и функционалног.

У организационом смислу, недржавна јавна управа-представља одређену делатност, углавном, појединих врста различитих државних организација, којима је законом поверено вршење јавних овлашћења.

У функционалном смислу, недржавна јавна управа-је вршење опште корисних друштвених делатности, односно вршење јавних служби (нпр. стручних делатности за потребе грађана и организација, пре свега у области образовања, културе, здравства, социјалног осигурања, социјалне заштите и др.), вршење привредних делатности привредних организација (предузећа), као и вршење других друштвено-корисних послова од стране осталих организација и узгредно вршење јавне управне делатности.

„Према томе, појам недржавне јавне управе може се дати комбиновањем организационог и функционалног појма недржавне јавне управе. Тако се под недржавном јавном управом подразумева вршење опште корисних друштвених делатности (као основне активности) и вршење јавне управне делатности као

³⁰ Упореди: Слободан Вучичевић, Милан Бјелић, *Управно право*, Београдска пословна школа-Висока школа струковних студија, Београд, 2012,46.

³¹ Упореди: Никола Стјепановић и Стеван Лилић, *Управно право*, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, 1991, 116.

пратеће активности од стране организација којима је законом поверено вршење јавних овлашћења, односно уставних овлашћења.“³²

Полазећи од чињенице да организације којима се поверава вршење јавних овлашћења-иста врше ауторитативно-намеће се закључак да се поверавањем тих овлашћења мења, уствари, само субјект, али не и правна природа послова који се обављају на основу јавних овлашћења. Према томе, организације којима су поверена јавна овлашћења, послове из оквира јавних овлашћења врше не у оквиру свог делокруга, већ на основу делегирања извршеног путем закона. С тога све организације-поверена јавна овлашћења-у суштини, врше у име одређене друштвено-политичке заједнице, чија им је скупштина та овлашћења поверила.

2.3. Јавна управа – правни оквири и извори деловања

Законитост деловања савремених органа јавне управе свакако је једно од њихових основних обележја. Њихов рад мора бити усклађен са одређеним правним актима – уставом, законима и подзаконским актима. Поред наведеног, јавна управа је у обавези да извршава и одређене правне прописе, а њени органи морају деловати на основу датих им овлашћења. Из тог разлога се законитост управног деловања огледа у чињеници да управа делује у складу са изворима управног права одређене државе.

„Уставни, законски, подзаконски и појединачни акти су најчешће извори управног права. На основу ових правних прописа се усклађује и деловање управних организација државне и недржавне управе. Ово је тзв. континентални појам права.“³³

Континентални систем права се вековима развијао у Европи (Немачкој, Француској, Италији, Аустрији, Шпанији и другим земљама Европе, па и у Србији) и вуче корене из римског права, а настајао је међусобним прожимањем током средњег века. Међутим, римско право лежи у основама оба велика правна

³² Упореди: Слободан Вучичевић, Милан Бјелић, *Управно право*, Београдска пословна школа-Висока школа струковних студија, Београд, 2012,47.

³³ Упореди: Ана С. Трбовић, Драган Ђукановић, Борисав Кнежевић, *Јавна управа и европске интеграције Србије*, Факултет за економију, финансије и администрацију Универзитета Сингидунум, Београд, 2010, 20.

система – англосаксонског и континенталног, али су његови институти у већој мери очувани у континенталном систему права.

„Систем континенталног права, којем и Србија припада, данас одликује подела власти, дејство великог система правних норми који тежи да обухвати све значајне функције друштва, хијерархија правних аката, поштовање формалне и материјалне законитости и начела правне државе.“³⁴ Овај систем одликује тежња ка максималној правној сигурности, а тиме и успешнијој контроли ризика и то правилима која су свима позната. Основу правног система чине устав и закони. Судови проверавају законитост, и општих, али и појединачних аката. Као што знамо, државна управа почива на начелу власти – империјума – одражавајући суверенитет државе. Међутим, у новије време, континентални систем права заузима нови курс мењајући правац развоја, а држава се постепено мења. Последица тога је да структуре принуде мењају свој карактер, а јавна управа и у оквиру ње државна управа, постаје све више сарадничка, кооперативна и потпомажућа. Јачају и шире се процеси децентрализације, деконцентрације и делегирања надлежности.

С друге стране, у земљама с владавином англосаксонског правног наслеђа (Велика Британија, Сједињене Америчке Државе и земље Комонвелта) обичајно право представља главно извориште управног деловања. Обичајно или прецедентно право обухвата пресуде судова у појединим случајевима.³⁵

Англосаксонско право се темељи не само на прописима већ и на пресудама судова, које постају извор права за сличне случајеве који следе. Овај систем се раширио по свету и заступљен је – у локално прилагођеним облицима – у САД, Канади, Аустралији, Новом Зеланду, Јужноафричкој Републици, делимично и у скандинавским земљама, као и у појединим земљама Азије и Африке. Заједничка одлика овог система је да се темељи на иницијативи, флексибилности и креативној улози судовâ, који утичу на креирање права. Наиме, поред закона и других подзаконских аката, право у овом систему почива и на судским пресудама

³⁴ Упореди: Драган Ђукановић, *Институционални модели и демократизација постјугословенских држава*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2007, 109-296.

³⁵ Упореди: „Обичајним правом називамо она правила понашања у друштву која су настала сталним и једнообразним вршењем или уздржавањем у одређеним околностима пропраћеним свешћу о обавезности таквог вршења, односно уздржавања.“
Цитат: Никола Стјепановић и Стеван Лилић, *Управно право*, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, 1991, 66.

– преседанима, којима се ствара право у односу на случај који се решава. У англосаксонском праву дошло је до промене односа између државе и грађанина, у корист грађанина. Државни суверенитет се постепено „разлаже“, а суверенитет добија грађанин. На тај начин јавна управа све више постаје само партнер и сарадник природи и грађанима, а неретко и конкурент за обављање одређених управних послова.

Из свега наведеног може се закључити да савремена јавна управа делује у границама закона, а у корист грађана.

2.4. Јавна управа и начело поделе власти

О подели власти-као организационом начелу-постоје бројне теорије и ауторски текстови. Најопштије узето, под системом поделе власти се подразумева одређеном корпус односа између законодавне, извршне и судске власти. Међутим, централно место заузима однос између *легислативе* и *егзекутиве*. Из тог разлога, у вршењу своје функције један орган не мора бити искључиво надлежан и самосталан, већ може бити ограничен директним или индиректним учешћем или утицајем другог органа у вршењу исте функције. Зато се односи успостављени између државних органа разликују код појединих држава и њихових уставних системâ.

„Оно што је битно код начина поделе власти јесте ограничавање које једна власт представља за другу. Ово начело настало је у XVIII веку. Француски писац Монтескје, који се сматра творцем овог начела, имао је за циљ да, с једне стране, ограничи апсолутну власт владара, а с друге, да, као идеолог буржоазије, створи могућност за политички утицај буржоазије и да заштити индивидуална права појединаца. С циљем остварења те замисли, он дели државну власт на законодавну, извршну и судску. Представници народа би вршили законодавну власт, тако да би свемоћ владарева била већ самим тим ограничена. Владар би вршио извршну и управну власт, а судови би имали да врше судску власт и да обезбеђују заштиту права појединаца. Овакву поделу државне власти Монтескје и његови следбеници правдали су, с једне стране, поделом послова, а с друге, потребом да једна власт стоји као сметња другим властима, тако да ни једна од

власти неби имала превагу и да ни једна не би била злоупотребљена од стране њеног носиоца.³⁶

Наравно, ово треба схватити као Монтескјеово изражавање потребе једног времена, односно потребе новог буржоаског друштва за поделом власти као средством ограничења државне власти, путем заштите права и слобода човека и њене унутрашње контроле и равнотеже.

Као што је већ речено, у савременим политичким системима власт је подељена на законодавну, извршну и судску. Ипак, постојећи политички системи разликују се у зависности од тога како су регулисани односи између ове три гране државне власти. У том духу разликујемо – *председнички* (доминантна улога председника), *парламентарни* (доследна подела власти) и *скупштински систем* (доминантна законодавна власт).

Извршна власт је једна од функција државе којој је поверено, као што сама реч каже, извршавање законâ и других правних прописа, претходно донетих од стране законодавних органа. Јавна управа јесте својеврсна мешавина три гране власти у којој доминира извршна.³⁷ Ипак, према Драгољубу Каврану, јавна управа мора бити 'политички самостална' у односу на све три гране власти, а да их истовремено 'функционално повезује' у процесу пружања услуга корисницима.³⁸

С друге стране, Стеван Лилић сматра да је извршну и управну функцију власти могуће разграничити, јер извршава власт „*подразумева вођење политике, док управна функција обухвата доношење управних одлука које за циљ имају свакодневно и оперативно извршавање конкретних задатака.*“³⁹ Уз све наведено, извршна власт утврђује и опште смернице развоја државне политике.

Јавна управа представља централни део извршне власти, али, исто тако, пружа и одређене услуге законодавним органима и то кроз непосредну примену закона. Она доноси одлуке о управној политици, али је уједно и њихов извршитељ. Овде је потребно нагласити да се савремени системи јавне управе

³⁶ Упореди: Слободан Вучичевић, Милан Бјелић, *Управно право*, Београдска пословна школа-Висока школа струковних студија, Београд, 2012, 25.

³⁷ Упореди: Драгољуб Кавран, *Јавна управа: реформа, едукација, тренинг*, Удружење за јавну управу, Факултет организационих наука, Београд, 2003, 56.

³⁸ Упореди: Ана С. Трбовић, Драган Ђукановић, Борисав Кнежевић, *Јавна управа и европске интеграције Србије*, Факултет за економију, финансије и администрацију Универзитета Сингидунум, Београд, 2010, 23.

³⁹ Упореди: Стеван Лилић, *Управно право*, Савремена администрација, Београд, 1995, 6.

темеље на начелу деполитизованости, односно смањеном утицају владајуће политичке елите (странака) приликом примене закона.

Законодавна власт, по дефиницији, представља функцију државе која почива на доношењу одређених правних аката. Међутим, она одређује и опште правне оквире на основу којих јавна управа делује и одређује садржај и врсту извора управног права. Из тог разлога је однос између законодавних органа и органа јавне управе доста комплексан и противуречан. С једне стране, органи јавне управе извршавају одређене правне прописе које доносе законодавни органи, док, с друге стране, ови органи обављају политичку контролу рада управе.

Судски органи власти (редовни и управни судови) такође надзиру рад органа јавне управе. Улога судовâ нарочито долази до изражаја – у односу према управи – током решавања управних спорова. Судови су истовремено надлежни и да врше двоструку контролу управе: контролу делатности и контролу аката управе.

2.4.1. Историјат настанка и развоја идеје о подели власти

Противречност између власти и слободе својствен је, у мањој или већој мери, свим периодима дуге историје људског друштва. Нужност постојања власти у друштву, без обзира на врсту или облик, довео је до настанка државе. Међутим, овај процес, неминовно је временом условио и директно супротстављање државе (власти) с једне и слободе људи са друге стране. Време је показало... да ако и када у једној држави постоји неограничена власт, онда и они који су потчињени тој власти не могу бити слободни.⁴⁰

Још у античко доба, појавила се жеља, тежња и потреба да се власт у држави, на неки начин ограничи. У античкој политичкој мисли *Ликурга*, *Плутарха*, *Платона*, *Аристотела* и *Полибија* наилазимо на трагове идеје о потреби постојања *мешовите власти* као снажног средства за постизање унутрашње хармоније путем равнотеже снага, односно путем сучељавања различитих принципа владања тако да једно начело уравнотежује и обуздава

⁴⁰ Упореди: Dejan Milenković, *Javna uprava – odabrane teme*, Fakultet političkih nauka i Čigoja štampa, Beograd, 2013, 17.

друго, служећи као узајамна противтежа.⁴¹ Историјску претечу савременог начела поделе власти на законодавну, извршну и судску дао је Аристотел у свом делу „Политика“ истакавши три елемента неопходна за постојање сваке државе, а то су: саветодавна, извршна и судска власт. Идеје античке демократије, а једна од њих је и ова, баштињене су од стране средњевековних филозофа, правника и политиколога, али су их временом и инспирисале. Тако је у дугом еволутивном процесу, који је у Енглеској трајао од 13. до 18. века, настао принцип поделе власти у смислу у којем га данас познајемо.

Међутим, до афирмације идеје о подели власти и настанка овог начела, могло је доћи тек на одређеном степену развоја људског друштва, јер античко друштво у чијем је центру био робовласнички систем, као и друштво новог феудализма за то још увек нису били спремни.

2.4.2. Апсолутна монархија и теорија о подели власти

Начело поделе власти резултат је реакције на феудалну државу, нарочито *апсолутистичку монархију*, коју карактерише положај монарха – апсолутисте. Он је тежио да у својим рукама држи сву власт и моћ, па је тако и држава постала лични инструмент власти и владања монарха, који за свој рад није био одговоран никоме.

Као што је већ речено, еволутивни процес сужавања неограничене власти феудалног монарха и настанак *начела поделе власти* имао је дуг пут и трајао је у Енглеској пуних пет векова. На њега су се надовезале велике грађанске револуције у Европи и борба против енглеског колонијалног система у Америци крајем 18. века, које је пратио *развој уставности*.⁴²

У основи реафимације идеје о подели власти и првобитних еволутивних промена тадашњег феудалног система који је започет почетком 13. века у Енглеској била су *људска права*. Први правни акт којим је ограничена власт енглеског краља *Јована без земље (John Lockland)* био је управо акт којим су гарантоване слободе човека. Великом повељом о слободама (*Magna carta*

⁴¹ Упореди: Коста Чавошки, *Увод у право I*, Драганић, Београд, 1996, 221.

⁴² Упореди: Dejan Milenković, *Javna uprava – odabrane teme*, Fakultet političkih nauka i Čigoja štampa, Beograd, 2013, 18.

libertatum) из 1215. године, дате су слободе и права свим слободним људима енглеског Краљевства и то *заувек. Magna carta libertatum...* се сматра првим уставним документом у свету, којим је ограничен *владачки апсолутизам*, јер је *краљеву вољу везао за правну норму*.⁴³ У наставку овог еволутивног процеса и преображаја и начело поделе власти нашло је свој пут у стварни живот у политичко-уставној пракси Енглеске.

Подела власти је организационо начело на коме се данас темеље сви савремени правни и политички системи власти. Енглески политички и правни филозоф Џон Лок (John Lock, 1632-1704) сматра се творцем теоријског начела поделе власти, који је у делу *Две расправе о влади (Two Treatises on Government)* из 1689-1690. године први формулисао основне наведене концепције.⁴⁴ Анализирајући тадашњи енглески политички систем, Лок закључује да *законодавну власт* врши доњи и горњи дом Парламента и краљ; *извршну власт* која треба да гарантује одржавање мира укључујући и судство, врши краљ, а *федеративну*, која се стара о односима с другим државама, такође врши краљ.⁴⁵

Теорију поделе власти је до крајности разрадио *Šarl Monteskje (Charles Montesquieu, 1689-1755)*, у делу *О духу закона*, из 1748. године.⁴⁶ Наиме, Француска је током 17. и 18. века била једна од најснажнијих апсолутистичких монархија, у којој власт феудалног монарха, за разлику од Енглеске, ничим није била ограничена, па не треба да чуди што је теорија поделе власти разрађена управо у њој. Француски краљ Луј XIV – поистовећујући култ владара са државом – својевремено је узвикнуо: „Држава, то сам ја!“ Он је то свакако и био, јер је у својим рукама концентрисао све три гране власти: законодавну, извршну и судску. Монтеѕкје је сматрао да је срж идеје о подели власти – да се она не би могла злоупотребити – уређење ствари тако да *једна власт кочи другу*, јер када исто лице или орган држи у својим рукама све три власти, слобода је у ланцима.

⁴³ Упореди: *Prava čoveka (zbornik dokumenata)*, urednik Vladan Vasiljević, Prometej, Beograd, 1991. Наведено према: Dejan Milenković, *Javna uprava – odabrane teme*, Fakultet političkih nauka i Čigoja štampa, Beograd, 2013, 18-19.

⁴⁴ Упореди: Džon Lok, *Dve rasprave o vladi (1689-1690)*, превео Коста Чавошки, Младост, Београд, 1987; Коста Чавошки, *Политичка филозофија Џона Лока*, Филозофске студије, бр. 5, 1974, 107-204.

⁴⁵ Упореди: Коста Чавошки, *Увод у право I*, Драганић, Београд, 1996. Наведено према: Dejan Milenković, *Javna uprava – odabrane teme*, Fakultet političkih nauka i Čigoja štampa, Beograd, 2013, 19.

⁴⁶ Упореди: Šarl Monteskje, *O duhu zakona (1748)*, превео Алјоша Мимица, Филип Вишњић, Београд, 1989.

Слободан Јовановић сматра оксимороном сједињавање у једним рукама и законодавне и извршне власти, јер је у том случају слобода немогућа, јер „у праву нико не може бити ограничен својом властитом вољом него туђом... Слободе нема ни када судска власт није одвојена од законодавне и извршне власти. Ако би судска власт била спојена са законодавном влашћу, власт над животом и слободом грађана била би самовољна, јер би законодавац био и судија. Ако би, пак, била спојена са извршном влашћу, судија би могао имати снагу угњетача.“⁴⁷

Принцип поделе власти је створио основ за настанак *правне теорије о држави* која се заснива на разликовању основних функција државне власти чије је вршење поверено одговарајућим државним органима. Активности државе почињу да се одређују с обзиром на одређене *правне моменте*. По том основу разликују се *законодавна функција (легислатива)*, *судска функција (јудикатура)* и *извршна (управна) функција (егзекутива)* као функција издавања општих и појединачних заповести.⁴⁸

2.4.3. Улога Устава САД и великих револуција крајем 18. века у ширењу уставности и законитости

Начело поделе власти, најпре је оживотворено у политичко-уставној пракси у Енглеској, о чему је већ било речи. У другим земљама, оно је нашло свој пут у стварни живот путем великих грађанских револуција крајем 18. века и првих *устава* и *декларација о правима и слободама човека и грађанина*, које су уследиле након њих.

Велике револуције крајем 18. века (пре свих америчка и француска), имале су дубоко демократско значење, јер су тежиле ослобођењу од сваке доминације, рушењу било чијег апсолутизма, повластица и привилегија, политичкој слободи и слободи економског развоја. Први покушаји практичне примене Монтескјеове теорије поделе власти сусрећемо у уставима новоослобођених америчких колонија, а затим и *Устава САД* из 1787. године, који је и данас на снази и

⁴⁷ Упореди: Слободан Јовановић, *Основи правне теорије о држави*, Геца Кон, Београд, 1914, 191-192.

⁴⁸ Упореди: Stevan Lilić, Dejan Milenković, *Javne službe u jugoslovenskom pravu*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 1999, 15.

садржи четири суштинска обележја: *федерализам, демократију, поделу власти и републикански облик владавине*.⁴⁹

Готово истовремено, под утицајем грађанске револуције из 1789. године, у Француској је септембра 1791. године донет Први француски устав, коме је претходило доношење *Декларације о правима и слободама човека и грађанина* 1789. године и она се, по доношењу Утава, нашла као његова Преамбула.

Затим је уследио период ширења уставности. Уставе су по први пут донеле Холандија (1798), Швајцарска (1802), Шпанија (1808), Шведска (1809), Норвешка (1814), Португал (1822), Грчка (1823) и др. Све њих карактерише и увођење начела поделе власти и корпуса основних људских права.

Тако начело поделе власти у уставно-правној теорији и пракси савремених правних држава постаје темељни принцип организације државне власти и односа између грана власти (законодавне, извршне и судске). Да би се избегле, односно битно смањиле могућности злоупотребе власти, неопходна је подела државне власти тако да све три гране власти буду самосталне у вршењу својих уставних функција, али, исто тако, да се међусобно контролишу и ограничавају. Укупна државна власт, и поред тога, задржава својство организационе и функционалне целине, јер се ради само о деоби надлежности и функција јединствене државне власти.

Овај процес прати и процес деконцентрације и децентрализације власти што подразумева и преношење неких функција државе на ниже нивое власти, првенствено територијалну аутономију и локалну самоуправу.

3. Теорије јавне управе – настанак, генеза и основни правци

Упркос чињеници да су прве управне организације настале пре око три хиљаде година, теорије јавне управе⁵⁰ почињу постепено да се развијају тек крајем 19. века. Узимајући у обзир кључне ставове теорија управе, јасно су се

⁴⁹ Упореди: Dejan Milenković, *Javna uprava – odabrane teme*, Fakultet političkih nauka i Čigoja štampa, Beograd, 2013, 21.

⁵⁰ Видети: Бранислав Марковић, *Наука о управљању*, Правни факултет, Крагујевац, 2003, 53-75.; Стеван Лилић, Милан И. Марковић, Предраг Димитријевић, *Наука о управљању*, Савремена администрација, Београд, 2001, 19-42.

искристалисале три најзначајније школе. Прва, која је и највише везана за науку о управљању⁵¹ обухвата период након 1880. године. Реч је, наравно, о *класичној теорији*, која се темељи на искуствима индустријске револуције,⁵² урбанизације и интензивног економског развоја. Таквом друштвеном амбијенту биле су иманентне бирократске хијерархијске управне организације. Друга, *бихевиористичка*⁵³ школа, обухвата време између 1930. и 1950. године. Њу карактерише – за разлику од оштрог, технократског поимања управе – усредсређеност на понашање појединца и групâ у организацијама управе, на мотивационе силе и међугрупну интеракцију. Период од друге половине 20. века одликују различите – *савремене теорије* јавне управе (системска, политиколошка, еkleктичка, итд.).

Развој теорија јавне управе пратили су и покушаји да се њен карактер одреди као вештина, техника, умеће (*art*) или као утемељена научна дисциплина (*science*). Тумачење управе као вештине и методе владања преовлађивала је као став до почетка 20. века. Дефинисање или свођење јавне управе на понављање устаљених радњи које имају технократска обележја, представља поједностављење погледа на ову изузетно сложену и динамичну појаву. Тек савремене теорије јавне управе (које су настале у САД након Другог светског рата) истичу сложеност система управљања и неопходност заснивања *науке о јавној управи*.⁵⁴

⁵¹ Видети: Мијат Дамјановић, *Менаџерска револуција*, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, 1990, 39-134.

⁵² *Индустријска револуција* – доба открића; наглог увођења парних машина у производњу и нагли развој *индустрије* (почев од 18. века); замена ручног рада машинама, које су омогућиле да дотадашња ограничена производња прерасте у масовну производњу одређених производа. Парну машину разрадио је и патентирао Џејмс Ват 1769. године. Крајем 18. века, само у Енглеској (колеџи индустријске револуције) отворено је близу 150 фабрика текстила, које су користиле нова технолошка открића. Први пароброд (1807); Парна локомотива (1814).

Извор: Љубо Мићуновић, *Школски речних страних речи*, Глобус М, Београд, 2007, 160.

⁵³ Бихевиоризам – бихевиористичка теорија се назива и ситуационим теоријама. Тиме се наглашава зависност понашања од ситуација у којима се појединац налази (понашања појединца зависи од ситуације у којој се налази).

Енг. *behavior* – понашање (грана психологије, утемељивач Иван Павлов – нобеловац 1904. године).

⁵⁴ Упореди: Ана С. Трбовић, Драган Ђукановић, Борисав Кнежевић, *Јавна управа и европске интеграције Србије*, Факултет за економију, финансије и администрацију Универзитета Сингидунум, Београд, 2010, 24-25.

3.1. Класичне теорије јавне управе

Велика економска експанзија крајем 18. века, иницирана великим географским открићима⁵⁵ и индустријском револуцијом, одразила се и на структуру организације управе. Нагли и незаустављиви развој капитализма одредио је настанак нове теорије државе и права, што је, опет, битно утицало и на промену статуса управе у промењеним друштвеним односима.

Први теоријски концепти јавне управе су полазили од научне организације рада, тј. научног управљања (*scientific management*). Ове теорије су управу сводиле на питање утврђивања одређених техника и метода организовања, стављајући при том знак једнакости између начина управљања у предузећима и органима управе. Оне су биле засноване на операционализацији „техничког оптимума“, односно одређивању стриктних радњи, трошкова, времена и количине рада у организацијама. Теорија Фредерика Тејлора, утемељивача научног управљања, почива на томе да је неопходно обезбедити максимални просперитет како послодавца, тако и сваког запосленог. Тејлор је утврдио четири принципа управљања:

1. развијање науке о раду (стварање система организованог знања);
2. успостављање склада у групном деловању;
3. постизање што бољих резултата уз мањи обим улагања;
4. научни одабир и развој запослених, њихово стално образовање и успостављање непрестане и тесне сарадње између послодавца и запосленог.⁵⁶

⁵⁵ Велика географска открића – Бартоломео Дијаз опловио је, на крајњем југу Африке, Рт добре наде (1487); Васко де Гама је 1498. године опловио афричку обалу и стигао до Калкуте у Индији; Кристифор Колумбо је 1492. године стигао на острво Сан Салвадор (*Свети Спаситељ*) у данашњој централној Америци. Убрзо је открио и друга острва, а међу њима Хаити и Кубу; Васко Нуњез де Балбоа, прешао превлаку у Панами и пронашао нови, Тихи океан (*Пацифик*); Фернандо Магелан (доказао да је Земља округла) први је морепловац чији су бродови опловили свет (1519-1521). Последњи континент који је откривен (средином 17. века) је Аустралија.

Последице открића: Средиште светске трговине, постепено, из Средоземља се измешта на Атлантски океан. То је условило да се после португалског и шпанског, појаве и нова царства – француска и енглеска империја.

Откриће Америке донело је Европљанима огромна природна богатства, велике количине племенитих метала (злата, сребра, итд.), али и пренос јестивих култура (кромпир, кукуруз).

⁵⁶ Упореди: Frederick W. Taylor, *Scientific Management*, Harper and Row, New York, 1947, 37-73.

Међутим, ова теорија научног менаџмента Фредерика Тејлора, наишла је на бројне критике бихевиориста, али и савремених теоретичара јавне управе, првенствено због занемаривања потреба, мотива, али и унутрашњих психичких процеса запослених. Тејлор је 1912. године доживео велику популарност и примену својих идеја, након излагања пред Посебним одбором Представничког дома Конгреса САД.

Надовезујући се на теорију научног менаџмента, Лутер Гулик је дефинисао јавну управу као комплекс појединачних делатности – *планирања, усмеравања, контролисања, оцењивања и поновног усмеравања*. Међутим, Гулик сматра да управне активности не могу бити сведене само на збир појединачних делатности и ради бољег рада органа управе предлаже начело *депарментализације* (према функцијама, корисницима и месту). Он такође инсистира на ефикасности у спровођењу управних циљева, сматрајући да власт мора играти позитивну улогу у друштву. Гулик иде даље и сматра да извршни ниво власти мора спроводити политику коју претходно утврде законодавни органи, али да је, исто тако, неопходно очување хијерархијске контроле и консолидације свих нивоа извршне власти, јер сарадња између различитих нивоа власти подразумева и расподелу управних послова. С друге стране, он не поставља питање о укључивању запослених у управу, већ, напротив, истиче да то не треба избегавати, али да је неопходно подстицати професионализам у организацијама управе. Своју анализу јавне управе темељи на методолошким постулатима утврђивања основних начела деловања управе с циљем јачања њене ефикасности и делотворности. Гледано са тог становишта, његово схватање или поимање извршне власти подразумева чврсту координацију активности и вертикалну структуру ауторитета. Гуликов концепт је на одређен начин 'људскији' у односу на Тејлоров, али и даље почива на строгој хијерархији и централизацији.⁵⁷

Макс Вебер је на управу гледао као на рационализован апарат у коме раде професионалци. Његово „идеално типско“ схватање управе, коју изједначава са бирократијом, полази од неопходности постизања високог степена ефикасности и рационализације њеног деловања. Унутар тако осмишљених управних

⁵⁷ Упореди: Ана С. Трбовић, Драган Ђукановић, Борисав Кнежевић, *Јавна управа и европске интеграције Србије*, Факултет за економију, финансије и администрацију Универзитета Сингидунум, Београд, 2010, 27.

организација неопходна је – истиче Вебер – директна контрола ефеката и делатности управе. Из тог разлога сви управни послови захтевају овај тип бирократије. Према Веберу, начела идеалног типа бирократије би представљали: задовољство лидера, функционални дистрикти и области са ауторитетом и санкцијама, хијерархија, индивидуализам, рад управе на основу јасних правних докумената и директна контрола. Трагајући за могућим изворима ауторитета, Вебер наводи постојање *рационалног, традиционалног и харизматског ауторитета*.⁵⁸ Сагласно овој класификацији ауторитета, Вебер разликује три облика власти. Он, такође, сматра да су основни чиниоци радног односа у органима управе: субординација, уговорна основа, професионалне квалификације, плата, пензиона права и могућност напредовања унутар организације.

Без осврта на дело *Студија о јавној управи*⁵⁹ Вудроу Вилсона немогуће је извршити анализу класичних теорија јавне управе. У овој студији, објављеној 1887. године, Вилсон посматра јавну управу као академску дисциплину у настанку и истиче да је приоритет политичких наука да се усредсреде на овај битан сегмент извршне власти. Он, даље, истиче да је неопходно што више пажње посветити ефикасности рада, односно постизању што боље продуктивности (са што мање напора постићи што боље резултате). Вилсон се, за разлику од Лутера, залагао за јасну разлику између сфера политике и управе.

3.2. Бихевиористичке теорије јавне управе

Појава и развој научног менаџмента довело је – између Првог и Другог светског рата – и до рађања новог оквира теорија у управи. Међутим, ово раздобље је још увек време преплитања теорије науке о организацији и управљању са теоријама јавне управе. Временом долази до постепеног напуштања поимања круте и централизоване управне организације и долази до фокусирања на понашање запослених. Истовремено, у жижу интересовања теорија управе долазе и морал, етика, човек као социјална личност у интеракцији са другима,

⁵⁸ Упореди: Макс Вебер, *Привреда и друштво, I-II*, Просвета, Београд, 1976.

⁵⁹ Упореди: Woodrow Wilson, „The Study of Public Administration“, in: *Political Science Quarterly*, vol. 2, No. 1, June 1887, 3-17.

организационо груписање појединих склоности људи, предвиђање понашања, конфликти и могућности поделе ауторитета.

Прва емпиријска истраживања у овој области – с циљем проучавања понашања људи у организацији, њихове мотивисаности и међуљудских односа – врши Елтон Мејо⁶⁰ и уводи при том нове технике. У овим истраживањима он се користио интервјуима, анкетама и посматрањима. Упоредо са оцењивањем продуктивности запослених, Мејо је прибегавао и мерењу учинка самих управних организација.

Мери Паркер Фолет се у својим истраживањима фокусира на развој групних процеса. Она истиче тезу да је група окосница друштвених активности, док је примарни циљ организације координација активности са циљем постизања пуног организационог и функционалног јединства група.⁶¹ Она, такође, истиче да се организациона и функционална контрола морају темељити на знању и праву и зато се вођење у организацији мора одвијати у светлу широког учешћа појединаца и група. Стојећи на становишту да се друштвени интерес мора схватити као интерес групâ (а не појединаца), Мери Паркер Фолет истиче да се оквири моћи и контроле запослених од стране лидера морају заснивати на владавини права, планирању и стварној демократији.⁶²

Можемо слободно закључити да су бихевиористичке теорије јавне управе пренаглашавале улогу појединаца и група, губећи при том из вида суштинску сложеност и вишедимензионалност окружења, вишеслојност управних организација, као и економске, демографске, природне, технолошке и многе друге друштвене чиниоце.

3.3. Савремене теорије јавне управе

У савремене теорије јавне управе спадају: *системска* (Честер Бернард), *политиколошка* (Херберт Сајмон) и *еклектичка теорија* (Двајт Валдо).

⁶⁰ Упореди: Elton Mayo, *Democracy and Freedom*, Macmillan, Melbourne, 1919; *The Human Problems of an Industrial Civilization*, Murray Printing House, Cambridge, 1946.

⁶¹ Упореди: Mary Parker Follett, *The New State: Group Organization, the Solution of Popular Government*, Longman, Green, New York, 1918.

⁶² Упореди: Mary Parker Follett, *The New State: Group Organization, the Solution of Popular Government*, Longman, Green, New York, 1918, 76.

Бернардова теорија се састоји у њеном усмерењу на анализу управе као комплекса формалних организација. У том контексту, он истиче неопходност уговорних обавеза између организација и запослених. Он, такође указује и на то да систем јавне управе мора задовољити индивидуалне мотиве и тежње, а све у циљу постизања одређених организационих циљева. Он даље истиче и чињеницу да комуникација унутар организације има кључну улогу, јер олакшава ауторитету доношење одређених одлука. Укратко, Бернард посматра управну организацију као сложен систем формалних организација који је подложен различитим спољним и унутрашњим утицајима.⁶³

У својим теоријским разматрањима јавне управе, Херберт Сајмон, упућује на неопходност установљавања науке о управи,⁶⁴ као посебне научне дисциплине која би била издвојена из правних наука (управно право). Он, такође, инсистира на начелу индивидуалног одлучивања унутар управних организација и потенцира на неопходности раздвајања политике и администрације.

Двајт Валдо је један од првих утемељивача дисциплине под називом 'историја јавне управе'. Његове анализе, поред критике класичне парадигме јавне управе, садрже и осврте на њен савремени развој. За разлику од других савремених теоретичара, Валдо не истиче разлику која постоји у односу јавна управа – политика. Шта више, он инсистира на сарадњи управног сектора и одређених политичких чинилаца.⁶⁵ Оштро се залагао за сасвим нову јавну управу,⁶⁶ истичући да се из њене раније историје могу уочити позитивна искуства на основу којих се она може засновати. Он даље покушава да помири управу као

⁶³ Упореди: Chester Barnard, *Informal Organization and Their Relation to Formal Organizations*, in: *Functions of the Executive*, reprinted in: Jay M. Shafritz and Albert C. Hyde, *Classics of Public Administration*, у: Ана С. Трбовић, Драган Ђукановић, Борисав Кнежевић, *Јавна управа и европске интеграције Србије*, Факултет за економију, финансије и администрацију Универзитета Сингидунум, Београд, 2010, 30.

⁶⁴ Упореди: Herbert Simon, *Administrative Behavior, A Study of Decision – Making Processes in Administrative Organization*, Free Press, New York, 1945.

⁶⁵ Упореди: Dwight Waldo, *The Enterprise of Public Administration*, Chandler and Sharp, Novato, 1980, у: Ана С. Трбовић, Драган Ђукановић, Борисав Кнежевић: *Јавна управа и европске интеграције Србије*, Факултет за економију, финансије и администрацију Универзитета Сингидунум, Београд, 2010, 30.

⁶⁶ Двајт Валдо је један од покретача неформалног покрета под називом „Нова јавна управа“ (*New Public Administration*), који је оштро критиковао стање администрације у Сједињеним Америчким Државама са становишта тадашње савремене левнице (њеног немарксистичког дела).

Цитат: Ана С. Трбовић, Драган Ђукановић, Борисав Кнежевић, *Јавна управа и европске интеграције Србије*, Факултет за економију, финансије и администрацију Универзитета Сингидунум, Београд, 2010, 30.

науку и вештину, истичући при том њену практичну страну. Вредан је помена и Валдов напор за установљење упоредних система јавне управе, још једне управне дисциплине унутар које би се изучавао однос управе и друштва, поређењем западних и других модела управе.

Двојица теоретичара, Гај Питерс и Џон Олсен, су половином 90-их година прошлог века установили нови приступ у проучавању јавне управе. Методом „учења из искуства“ (*lessons from experience*) покушали су да повежу теорију о управи и практична достигнућа. Ова метода вуче корене из Валдових дела, али собом носи и нови квалитет који се односи на дефинисање четири типа реформи управних система (флексибилне, тржишне, партиципативне и дерегулативне реформе). Стога се значај ове двојице аутора огледа, управо, кроз нови приступ проучавања реформи јавне управе у земљама Запада, који подразумева „образовање у стварним демократијама... и учење из искуства деловања наведених система у пракси.“⁶⁷

4. Јавне службе као организациони облици јавне управе

„Јавна служба је организована делатност у државном или приватном власништву која служи за задовољење важних животних потреба шире социјалне заједнице. Основна функција јавних служби је да осигурају поуздан рад, разумне цене и услуге под равноправним условима за све кориснике. Јавне службе су заступљене у различитим областима. Тако се у оквиру јавних служби формирају установе за обављање послова у области образовања, науке, културе, здравствене и социјалне заштите, а предузећа се оснивају за обављање послова предвиђених законом у области јавног информисања, ПТТ саобраћаја, енергетике, комуналија и других послова. У областима у којима су заступљене, јавне службе су те које треба да обезбеде поузданост грађанима, али и разумне и повољне цене и услуге за све своје кориснике под једнаким условима.“⁶⁸

⁶⁷ Упореди: Guy Peters and Johan P. Olsen (eds.), *Lessons from Experience*, Scandinavian University Press, Oslo, Stockholm, Copenhagen, Oxford, Boston, 1996, 1.

⁶⁸ Упореди: Слободан Вучичевић, Милан Бјелић, *Управно право*, Београдска пословна школа-Висока школа струковних студија, Београд, 2012,49-50.

У модерним друштвима, јавне службе пружају услуге које су од суштинске важности за њихово функционисање. Тако у модерним, развијеним земљама, појам јавних услуга обично подразумева: образовање, дистрибуцију гаса и електричне енергије, здравство, заштиту од пожара, комуналну полицију, одржавање чистоће, производњу и дистрибуцију воде, као и остале тзв. комуналне услуге.

4.1. *Настанак теоријског концепта управе као јавне службе*

Клод Анри де Сен Симон, први је на светло дана изнео идеју о *социјалној функцији државе*, још почетком 19. века, сматрајући да „владање људима треба да буде замењено управљањем стварима.“⁶⁹

Затим је *Вудроа Вилсон*, чувени амерички политиколог, који је касније постао и председник САД, као класичан пример интервенције државе у друге области друштвеног живота навео корист, економичност и успешност државне поштанске службе у то време. Он је сматрао да САД треба да крену путем којим су ишле европске државе, које су куповале и саме изграђивале телеграфске и железничке линије и на тај начин у тим областима – чије је обављање од општег значаја за све чланове друштва – постајале господар, уместо до тада господарујућих приватних компанија. Вилсон на тај начин указује да држава, односно њена управа, више не обавља само ауторитативне активности, већ и класичну делатност вршења одређених услуга.

Макс Вебер, иде корак даље, наглашавајући двоструку улогу управе: као инструмента за вршење политичке власти (управа као власт) и организације за вршење, односно обављање оних делатности које су од користи у општем интересу. Вебер је, већ тада, уочио пресудни дуализам модерне управе. Он још 1905. године уочава разлику између *управе-службе*, која обухвата школство, здравство, статистику, изградњу путева итд. и *управе-власти*, централних органа, коју он сматра паразитом, који служи искључиво одржавању постојеће политичке расподеле власти, готово без икаквих стварних интереса.

⁶⁹ Упореди: Claude Henri de Saint Simon, *Katekizam industrijalaca*, Zagreb, 1979, 206-208.

Овај став је добио свој коначан облик у *солидаристичким концепцијама* француских социјалфункционалиста, почетком 20. века, о *држави и управи као вршиоцу јавних служби*. Наиме, теоријска схватања која су активности државе сводила само на вршење власти, била су превазиђена, јер се улога државе постепено ширила у друштву, а тиме се повећавао обим њених активности услед појаве других облика деловања који нису имали ауторитативни карактер и нису представљали класичан облик вршења власти. То се рефлектовало и на управу, јер се она, сада, све више јавља као иницијатор и координатор друштвено неопходних и корисних послова, а функција управе се више није могла детерминисати (ограничити) само на ауторитативно извршење закона путем доношења управних аката и вршења управних радњи.

Као што је већ наведено, почетком 20. века, у француској правној теорији настаје *солидаристичка концепција*, по којој држава и право нису искључиво „инструменти у рукама владајуће класе“ већ организација која има за циљ остваривање интереса друштва као целине.

4.2. Француски социјалфункционализам – теоријско одређење појма јавне службе

Није изненађење што је овај концепт уобличен баш у Француској, јер му претходи *Државни савет*, који је решавајући спорна питања у вези са радом управе већ почео да шири појам управне функције, јер је у оквиру њеног вршења укључио и *неауторитативне активности државе*, која су добила обележја *јавних служби*. Тако је појам управе у Француској проширен, јер се под њим – осим управне функције (као правно регулисаног вршења управне власти) – подразумевало и вршење јавних служби.

Концепција француског Државног савета о јавним службама била је формулисана у једној његовој одлуци из 1903. године поводом случаја „*Терије*“ („*Terier*“ – уклањање паса луталица са улица града Париза) којом је потврђено да

се подразумева да све што се односи на организацију и функционисање јавних служби спада у *управну делатност*.⁷⁰

У закључку који је поводом ове одлуке дао тадашњи Комесар Владе Ромију констатује се да, ако је по налогу Државног савета у интересу заједнице грађана предузето уклањање паса луталица у департману, онда оно има карактер праве јавне службе, односно делатности од општег интереса.

Ове одлуке француског Државног савета представљају нуклеус теоријског концепта *јавне службе*. Настанак ове теорије, везује се за чувеног правног теоретичара *Леона Дигија*, који је од 1913. године заступао становиште да се основни задатак државе већ почетком 20. века променио и да уместо вршења власти, *држава има задатак да врши јавне службе*. Он даље сматра да „... *држава није више суверена власт која заповеда – она је група појединаца која располаже силом и који су дужни ову силу употребити ради стварања и управљања јавним службама. Појам јавне службе постаје основни појам савременог јавног права*“.⁷¹ На тај начин за Дигија – држава, па посредно и управа – представља *скуп јавних служби*, а основа јавног права није више право заповедања, већ правило о уређењу и управљању јавним службама.

Диги јавну службу дефинише као „*сваку делатност чије обављање мора бити обезбеђено, регулисано и контролисано од стране оних који владају јер је обављање ове делатности неопходно за остваривање и развој друштвене узајамности и уједно је такве природе да не може бити остварено без интервенције владајуће силе*“.⁷²

Диги даље сматра, да као јавне службе треба организовати оне делатности чија и најкраћа обустава доводи до друштвеног хаоса, па као пример наводи штрајк француских железница, који је недвосмислено показао да железница у себи, у првом реду, садржи елементе јавне службе.

Многи француски теоретичари (Гастон Жез, Морис Орију, Роже Бонар, Марсел Валин, Жан Риверо и други) су критиковали, али и унапређивали Дигијев концепт државе и управе као јавне службе.

⁷⁰ Упореди: Dejan Milenković, *Javna uprava – odabrane teme*, Fakultet političkih nauka i Čigoja štampa, Beograd, 2013, 47-48.

⁷¹ Упореди: Leon Digi, *Preobražaj javnog prava* (1913), Beograd, Geca Kon, 1929, 19-20.

⁷² Упореди: Leon Digi, *Preobražaj javnog prava* (1913), Beograd, Geca Kon, 1929, 51,

У сваком погледу, из њихових теоријских схватања, проистекли су и основни елементи појма јавне службе.

4.3. Структурни елементи теоријског појма јавне службе

На основу схватања, пре свега наведених француских теоретичара, уочава се корпус од четири основна елемента појма јавне службе:

1. *Јавне службе се оснивају с циљем задовољења одређених потреба од општег интереса.* Из овога произилази да општи интерес представља суштински елемент при одређивању појма јавне службе, јер се оне оснивају, како је већ речено, ради задовољења одређених потреба од општег интереса, које су значајне како за целу друштвену заједницу, тако и за сваког њеног члана. Међутим, свака делатност управе није истовремено и јавна служба, већ су то само оне делатности којима се задовољавају потребе од општег интереса, као што су: комунална делатност, научна, културна, просветна, здравствена и социјална делатност, као и оне делатности које имају за циљ унапређење појединих грана привреде и управе или задовољења општих потреба становништва.

2. *Јавне службе одговарају обавези управљача да се старају за опште добро.* Испада да од намере оних који управљају зависи увођење јавне службе. Међутим, да би водили бригу о општем добру, управљачи имају обавезу да организују и обезбеде нормално функционисање одређених делатности (служби) које су од општег друштвеног интереса. Онима који управљају се намеће правна обавеза да организују и обезбеде нормално и стално функционисање одређених делатности (служби) – као корелатив вршења власти – јер је сваки члан заједнице надахнут идејом да управљачи управљају у интересу оних над којима управљају.

3. *Увек могућа променљивост.* Људско друштво се налази у сталном развоју, па потребе за јавним службама постају све веће, при чему је и њихов развој условљен општим развојем цивилизације. Надлежни орган може и организацију и рад јавних служби увек модификовати, односно прилагођавати одређеној ситуацији, што зависи од развоја потреба од општег интереса. Истовремено, протоком времена могу престати и околности, услед којих је нека јавна служба основана, па тиме престају и потребе за њеним постојањем.

4. *Сви грађани су једнаки у коришћењу јавне службе.* Све јавне службе су дужне да своје услуге и чинидбе пружају свим лицима која испуњавају услове за коришћење истих. При коришћењу услуга јавних служби, примењује се начело једнакости које се рачва у два правца: прво, јавне службе су дужне да своје услуге пруже свима који испуњавају услове за њихово коришћење (у извесним случајевима остављено је организацијама које обављају послове јавних служби да саме одређују које ће категорије грађана имати право на њихове услуге); друго, организација јавне службе је у обавези да свим корисницима – уз једнаке услове – пружи и једнаке услуге и чинидбе.

Међутим, и овај концепт је 50-их и 60-их година 20. века доспео у кризу, јер се и он мењао и развијао. Време је изнедрило и нове облике јавних служби попут индустријских и комерцијалних који су довели у питање неке од закључака који су проистицали из учења о јавним службама, што је захтевало даље унапређење теоријског приступа.

4.4. Јавне службе у Републици Србији

У Републици Србији област јавних служби, пре свега регулише *Закон о јавним службама* (1991, 1994, 2005)⁷³. Према овом закону, *јавну службу* обављају: 1) *јавне установе*, 2) *јавна предузећа*, као и 3) *други облици организовања јавних служби* који су утврђени законом, а који обављају делатност и послове којима се: (1) *обезбеђује остваривање права грађана*, (2) *задовољавају потребе грађана и организација* и (3) *обезбеђује остваривање другог законом утврђеног интереса у одређеним областима*.

4.4.1. Јавне установе у Републици Србији

Закон о јавним службама прописује да ће се „ради обезбеђивања остваривања права утврђених законом и остваривања другог законом утврђеног интереса у области: образовања, науке, културе, физичке културе, ученичког и

⁷³ Упореди: *Закон о јавним службама*, „Службени гласник РС“, бр. 42/91, 71/94, 79/05 – др. закон, 81/05 – испр. др. закона и 83/05 – испр. др. закона.

студентског стандарда, здравствене заштите, социјалне заштите, друштвене бриге о деци, социјалног осигурања, здравствене заштите животиња⁷⁴, основати *јавне установе*. Закон даље предвиђа да оснивачи установа могу бити: Република, аутономна покрајина, град, општина, као и друга правна и физичка лица. Као органи јавних установа, Законом су предвиђени: директор, управни одбор и надзорни одбор, ако посебним законом није другачије одређено.

Посебним законима у појединим областима, утврђени су посебни облици установа (нпр. у области културе – музеји, позоришта и слично; у области социјалне заштите – центри за социјални рад; у области здравства – установе примарне, секундарне и терцијалне здравствене заштите; у области образовања – предшколске установе, основне и средње школе, факултети итд.). Њихова унутрашња организациона структура, из различитих разлога, односно природе делатности коју обављају, често одступа од опште организационе структуре предвиђене Законом о јавним службама.

С друге стране, Закон о јавним службама, утврђује да се као јавне службе оснивају и *јавна предузећа*, као организациони облици јавне службе. Јавна предузећа се оснивају ради обављања делатности од општег интереса и то у областима које су утврђене *Законом о јавним службама* (јавно информисање, ПТТ саобраћај, енергетика, путеви, комуналне услуге и др.), као и *Законом о јавним предузећима и обављању делатности од општег интереса*.

Поред установа и предузећа, Закон о јавним службама, предвиђа могућност оснивања и *других облика организовања јавних служби*. Они су утврђени посебним законима, а међу такве облике спадају фондови (у области социјалног, односно пензијског и инвалидског осигурањ, Фонд за развој Републике Србије, Фонд за младе таленте и други), службе, као на пример Национална служба за запошљавање и други облици организовања.⁷⁵

Међутим, у наставку ће детаљније бити речи само о школи (основној и средњој), као организационом облику јавне службе.

⁷⁴ Упореди: *Закон о јавним службама*, „Службени гласник РС“, бр. 42/91, 71/94, 79/05 – др. закон, 81/05 – испр. др. закона и 83/05 – испр. др. закона, чл. 3.

⁷⁵ Упореди: Богољуб Милосављевић, *Управно право* (треће измењено и допуњено издање), Правни факултет Универзитета Union, Службени гласник, Београд, 2010, 180.

II – ПРАВНИ И ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ОКВИРИ УПРАВЉАЊА СИСТЕМОМ ОБРАЗОВАЊА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

1. Управљање системом образовања и васпитања на државном нивоу

„Образовање спада у `меке услуге` попут здравства, социјалних услуга, културе итд. Процес образовања и квалитет услуга у овој области су од изузетног значаја за свако друштво, јер је доказано да је квалитет образовања главни чинилац економског развоја, степена демократије и благостања једног друштва.“⁷⁶

Постоје два основна разлога, као одговор на питање зашто се влада (држава и сви остали нивои власти) бави образовањем: морални и политички. „Морални разлог подразумева потребу да грађани разумеју идеале нације и да себе граде као личност. У политичком смислу образовање омогућава изградњу демократске политичке културе ... Друштво профитира од образованих појединаца, па је логично да влада (сви нивои власти) треба да подупру тако важну делатност.“⁷⁷

С друге стране, базични принцип образовног система треба да буде „да животна шанса сваког детета не би требало да зависи од богатства родитеља или од срећних околности заједнице у којој живи. Држава треба да обезбеди механизме којима се сваком детету даје шанса за квалитетно образовање.“⁷⁸

Процес децентрализације и демократизације, тј. партиципације, сарадње и партнерства, односно синергије државе, локалне власти и свих осталих заинтересованих група (наставника, ученика, родитеља итд.) су врло битни чиниоци у преображају (реформи) савременог модела управљања системом

⁷⁶ Упореди: Snežana Đorđević, *Analize javnih politika*, Fakultet političkih nauka i Čigoja štampa, Beograd, 2009, 234.

⁷⁷ Упореди: Snežana Đorđević, *Analize javnih politika*, Fakultet političkih nauka i Čigoja štampa, Beograd, 2009, 235.

⁷⁸ Упореди: Snežana Đorđević, *Vlast u akciji – svet javnih usluga*, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu i Čigoja štampa, Beograd, 2008, 299.

образовања (школским системом – примедба М.Ц.), јер је данас у Републици Србији заступљен *централистичко-вертикално-хијерархијски*, односно тачније речено *дириговани модел управљања школским системом* и одвија се на четири нивоа – националном, регионалном (покрајинском), општинском и школском. Овде ћемо навести мрежу органа и организација на свим нивоима, као и њихове надлежности, преко којих се наведени модел управљања остварује.

1.1. Организациона структура државне управе у области система образовања и васпитања

Као што је већ речено нашим позитивним законским прописима дефинисана су четири нивоа управљања системом образовања и васпитања, односно школским системом. Кључне компетенције задржане су на прва три, а нарочито на првом – највишем.

Ова теза налази своју потврду и у важећем Закону о основама система образовања и васпитања⁷⁹, а према којем се за праћење, развој, обезбеђивање и унапређивање квалитета образовања и васпитања образују:

1. Савети:

- *Национални просветни савет* – за предшколско, основно и средње опште и уметничко образовање и васпитање;
- *Савет за стручно образовање и образовање одраслих* – за средње стручно образовање и васпитање, специјалистичко и мајсторско образовање, образовање одраслих, образовање за рад, стручно оспособљавање и обуку.

Савети могу да образују *сталне и повремене комисије* из реда наставника, васпитача, стручних сарадника и других истакнутих стручњака и научника, као и за питања образовања од посебног интереса за националне мањине.

2. Заводи:

- *Завод за унапређивање образовања и васпитања;*
- *Завод за вредновање квалитета образовања и васпитања.*

⁷⁹ Закон о основама система образовања и васпитања, “Службени гласник РС“, бр. 72/09, 52/11, 55/13.

Заводи у свом саставу имају организационе јединице – *центре*, и то Завод за унапређивање образовања и васпитања: (1) *Центар за развој програмâ и уџбеника*; (2) *Центар за стручно образовање и образовање одраслих*; (3) *Центар за професионални развој запослених у образовању*, а Завод за вредновање квалитета образовања и васпитања: (1) *Центар за стандарде*; (2) *Центар за испите*; (3) *Центар за вредновање и истраживања*.

Заводи могу да имају и посебне организационе јединице за питања образовања националних мањина, као и друге организационе јединице, у складу са статутом.⁸⁰

За обављање појединих послова заводи могу да образују посебне *стручне комисије* и *тимове* из реда компетентних лица у сфери образовања и васпитања.

2а. *Агенција за образовање и васпитање*.

3. *Министарство*.

У Министарству се образују организационе јединице за обављање одређених послова (о којима ће касније бити речи) ван седишта Министарства – *школске управе*.

1.2. *Компетенције државне управе у области система образовања и васпитања*

Савети и њихове надлежности. Савети су у обавези да подносе извештаје о свом раду и о стању у области образовања и васпитања Народној скупштини, односно Влади (својим оснивачима – примедба М.Ц.), најмање једанпут годишње. Министарство је дужно да обезбеди све административно-техничке услове за њихов рад. Рад саветâ је јаван и седницама – без права одлучивања – присуствују по два представника ученичких парламенатâ, представник Министарства и надлежног одбора Народне скупштине Републике Србије.

Национални просветни савет. Овај савет броји 43 члана, а председника и чланове Националног просветног савета бира Народна скупштина на период од шест година.

⁸⁰ Упореди: *Закон о основама система образовања и васпитања*, „Службени гласник РС“, бр. 72/09, 52/11, 55/13, чл. 18, 22.

У области развоја и унапређивања система образовања и васпитања Национални просветни савет:

- 1) прати и анализира стање образовања на свим нивоима из своје надлежности и усаглашеност система образовања са европским принципима и вредностима;
- 2) утврђује правце развоја и унапређивања квалитета предшколског, основног и средњег општег и уметничког образовања и васпитања;
- 3) учествује у припреми стратегије образовања на основу утврђених праваца развоја предшколског, основног и средњег општег и уметничког образовања и васпитања;
- 4) разматра, заузима ставове и даје мишљење Министарству у поступку доношења закона и других аката, којима се уређују питања од значаја за област образовања и васпитања;
- 5) утврђује:
 - (1) опште и посебне стандарде постигнућа,
 - (2) стандарде компетенција за професију наставника и васпитача и стручног сарадника и њиховог професионалног развоја,
 - (3) стандарде компетенција директора,
 - (4) стандарде квалитета уџбеника и наставних средстава,
 - (5) стандарде услова за остваривање посебних програма у области предшколског васпитања и образовања,
 - (6) стандарде квалитета рада установе;
- 6) доноси: основе програма предшколског васпитања и образовања, наставне планове и програме основног и средњег општег и уметничког образовања и васпитања, део наставног плана и програма средњег стручног образовања и васпитања и образовања одраслих за општеобразовне предмете и основе васпитног програма;
- 7) утврђује предлог: програма завршног испита основног образовања и васпитања, опште и уметничке матуре, у складу са овим и посебним законом;
- 8) утврђује постојање потребе за новим уџбеницима и доноси план уџбеника и наставних средстава предшколског, основног и средњег

општег и уметничког образовања и васпитања, општеобразовних предмета средњег стручног образовања и васпитања и образовања одраслих;

- 8а) прати, анализира и даје препоруке за смањење осипања деце и ученика из образовног система и утврђује предлоге мера за наставак образовања особа које су напустиле систем;
- 9) даје препоруке за образовање и допунско образовање наставника, васпитача и стручних сарадника савету надлежном за питања развоја високог образовања;
- 10) обезбеђује консултације и прибавља мишљење представника релевантних друштвено маргинализованих група и обавља друге послове, у складу са законом.⁸¹

Савет за стручно образовање и образовање одраслих. Савет броји 21 члана, укључујући и председника, а именује их Влада Републике Србије (у даљем тексту: Влада) на период од шест година.

Савет за стручно образовање и образовање одраслих:

- 1) прати и анализира стање образовања из своје надлежности, његову усаглашеност са европским принципима и вредностима и предлаже мере за његово унапређивање;
- 2) учествује у припреми стратегије развоја и унапређивања квалитета стручног образовања, а посебно средњег стручног образовања и васпитања, образовања одраслих, специјалистичког и мајсторског образовања и др.
- 3) предлаже министру: листу образовних профила; посебне стандарде постигнућа за средње стручно образовање; додатне стандарде квалитета рада стручних школа и школа за образовање одраслих; стандарде квалификација за ниво средњег стручног образовања, стручног усавршавања и других облика стручног образовања; стандарде програма и стандарде за остваривање програма стручног оспособљавања и обуке када се остварују према ваншколским прописима; део наставних планова и програма за образовне профиле, и

⁸¹ Упореди: *Закон о основама система образовања и васпитања*, “Службени гласник РС”, бр. 72/09, 52/11, 55/13, чл. 14.

то за стручне предмете и модуле средњег стручног образовања и васпитања и образовања одраслих и програме других облика стручног образовања – образовања за рад, стручног оспособљавања и обуке; програме: специјалистичког испита, мајсторског испита, завршног испита образовања за рад, испита стручног оспособљавања, испита за обуку и моделе признавања претходно стечених знања и вештина, у складу са овим и посебним законом; програме стручне матуре и завршног испита средњег стручног образовања; национални оквир квалификација за ниво средњег стручног образовања, стручног усавршавања и за друге облике стручног образовања;

- 3а) утврђује постојање потребе за новим уџбеницима и доноси план уџбеника и наставних средстава за стручне предмете;
- 4) разматра, заузима ставове и даје мишљење Министарству у поступку припремања нацрта закона, предлога прописа о мрежи стручних школа и школа за образовање одраслих и других аката којима се уређују питања од значаја за образовање из његове надлежности;
- 5) прати, подстиче и усмерава активности које повезују образовање и запошљавање и њихов утицај на привредни развој;
- 6) повезује и укључује потребе и интересе социјалних партнера са правцима развоја стручног образовања и образовања одраслих;
- 6а) прати, анализира и даје препоруке за смањење осипања деце и ученика из образовног система и утврђује предлоге мера за наставак образовања особа које су напустиле систем;
- 7) разматра и предлаже у области своје надлежности моделе развоја и професионалног саветовања;
- 8) обавља и друге послове, у складу са законом.⁸²

Заводи и њихове надлежности. Оснивачке акте заводâ доноси Влада, којој они подносе извештаје о свом раду најмање једанпут годишње, а Министарству периодичне извештаје о битним питањима из делокруга њиховог рада.

⁸² Упореди: Закон о основама система образовања и васпитања, “Службени гласник РС“, бр. 72/09, 52/11, 55/13, чл. 16.

Завод за унапређивање образовања и васпитања обавља стручне послове у оквиру следећих центара:

1. *Центар за развој програмâ и уџбеникâ:*

- припрема стандарде квалитета уџбеника, наставних средстава и друго,
- припрема наставне планове и програме основног, опште средњег и уметничког образовања и васпитања, затим основу васпитног програма, као и део наставног плана и програма стручног образовања и васпитања и образовања одраслих за општеобразовне предмете и друго,
- припрема плана уџбеника основног и средњег општег и уметничког образовања и васпитања и учествује у припреми плана уџбеника општеобразовних предмета стручног образовања и образовања одраслих,
- предлаже министру одобравање уџбеникâ и наставних средставаâ основног и средњег општег и уметничког образовања и васпитања, општеобразовних предмета средњег стручног образовања и васпитања и образовања одраслих и обавља друге послове у складу са Законом о основама система образовања и васпитања, оснивачким актом и статутом Завода.

2. *Центар за стручно образовање и образовање одраслих:*

- припрема стандарде из надлежности Савета за стручно образовање и образовање одраслих,
- припрема део наставног плана и програма средњег стручног образовања и васпитања за образовне профиле и програма завршног испита и стручне матуре,
- припрема део наставних плановâ и програмâ основног и средњег стручног образовања одраслих и програмâ завршних испитâ и стручне матуре,
- припрема програм мајсторског и специјалистичког образовања и њихових испита,

- учествује у припреми стандарда квалитета уџбеника и наставних средстава стручног образовања и образовања одраслих и плана уџбеника,
- даје стручну оцену уџбеника стручног образовања и образовања одраслих у поступку одобравања,
- припрема листе образовних профила,
- припрема развојне пројекте и активности које повезују стручно образовање и запошљавање и др.

3. Центар за професионални развој запослених у образовању:

- припрема стандарде компетенција за професију наставника, васпитача и стручног сарадника и њиховог професионалног развоја и компетенција директора,
- унапређује систем сталног стручног усавршавања и професионалног развоја запослених у предшколском, основном и средњем образовању и васпитању,
- припрема програм увођења у посао приправника и програм за полагање испита за дозволу за рад,
- одобрава програм сталног стручног усавршавања наставника, васпитача, стручног сарадника и директора,
- учествује у остваривању европских и међународних програма у области професионалног развоја запослених,
- припрема додатне материјале и приручнике за наставнике и васпитаче којима се подржава постизање циљева образовања и стандарда постигнућа, као и придржавање принципа система образовања и васпитања и др.⁸³

Завод за вредновање квалитета образовања и васпитања. Овај Завод обавља стручне послове у области праћења и вредновања степена спровођења општих принципа, остварености циљева образовања и васпитања, стандарда постигнућа по нивоима и врстама образовања, као и друге послове који се, нарочито, односе на:

- припрему:

⁸³ Упореди: Закон о основама система образовања и васпитања, "Службени гласник РС", бр. 72/09, 52/11, 55/13, чл. 19-21.

- општих и посебних стандарда постигнућа,
- стандарда квалитета рада установа,
- посебних стандарда постигнућа у основном образовању и васпитању и у општем средњем и уметничком образовању и васпитању,
- програма завршног испита у основном образовању и васпитању, матурских испита у општем средњем и уметничком образовању и васпитању,
- припрему инструмената завршног испита у основном образовању и васпитању, опште и уметничке матуре у општем средњем и уметничком образовању и васпитању, обраду и анализу резултата испита;
- вредновање огледâ;
- вредновање рада установа;
- обављање међународних истраживања, националних испитивања и праћење ученичких постигнућа;
- пружање стручне подршке Министарству и надлежним саветима по питању осигурања квалитета и прикупљања и обраде података;
- пружање стручне подршке установама у погледу праћења и вредновања степена остварености циљева, општих и посебних стандарда постигнућа, самовредновања установа, припремање материјала за испитивање и оцењивање ученика, стручних препорука за прилагођавање посебних стандарда;
- праћење усаглашености система вредновања и осигурања квалитета образовања и васпитања са системима вредновања и осигурања квалитета образовања и васпитања европских земаља и др.⁸⁴

Агенција за образовање и васпитање и њене ингеренције. Оснивач Агенције је Влада. Агенција има својство правног лица, а оснива се ради праћења остваривања општих принципа и циљева, стратешких праваца развоја и унапређења целокупног система образовања и васпитања.

⁸⁴ Упореди: *Закон о основама система образовања и васпитања*, “Службени гласник РС”, бр. 72/09, 52/11, 55/13, чл. 22.

Агенција обавља послове који се односе на одобравање другој организацији стицања статуса јавно признатог организатора активности у оквиру неформалног образовања одраслих, као и признавање претходног учења, у складу са међународним инструментима и стандардима за истраживање, праћење и евалуацију у образовању одраслих; признавање стране високошколске исправе ради запошљавања и др.

Надлежност Министарства. Министарство предузима све неопходне мере у циљу обезбеђивања услова за остваривање права деце, ученика и одраслих на бесплатно образовање, као и других законом предвиђених права.

С друге стране, Министарство обезбеђује функционисање система образовања и васпитања, у складу са општим принципима и циљевима образовања и васпитања, а посебно:

- 1) планира и прати развој образовања и васпитања;
- 2) врши надзор над радом установа и завода;
- 3) планира, координира и организује програме сталног стручног усавршавања запослених у установама;
- 4) врши проверу резултата остварености прописаних циљева образовања и васпитања на републичком нивоу;
- 5) остварује међународну сарадњу на плану развоја система образовања и васпитања, анализу и преношење страних искустава и европских програма и достигнућа;
- 6) успоставља и управља јединственим информационим системом просвете у Републици Србији, стара се о несметаном протоку података и обезбеђује доступност и заштиту података;
- 7) води регистар и издаје дозволе за рад наставника, васпитача, стручних сарадника и директора;
- 8) утврђује национални оквир квалификација за ниво средњег стручног образовања, стручног усавршавања и за друге облике стручног образовања и др.⁸⁵

Министарство у оквиру – своје „продужене руке“ – **школске управе:**

- 1) обавља стручно-педагошки надзор у установама;

⁸⁵ Упореди: Закон о основама система образовања и васпитања, “Службени гласник РС“, бр. 72/09, 52/11, 55/13, чл. 25.

- 2) координира стручно усавршавање наставника, васпитача, стручног сарадника, директора и секретара установе;
- 3) даје подршку развојном планирању, развоју предшколског, школског и васпитног програма и осигурању квалитета образовања и васпитања;
- 4) учествује у припремама плана развоја образовања и васпитања за подручје за које је образована школска управа и прати његово остваривање;
- 5) обезбеђује све услове да установе несметано уносе, попуњавају, ажурирају и одржавају базу података о образовању и васпитању у оквиру јединственог информационог система просвете;
- б) врши контролу наменског коришћења финансијских средстава установа итд.⁸⁶

2. Управљање системом образовања и васпитања на покрајинском нивоу

2.1. Организациона структура покрајинске управе у области система образовања и васпитања

Услед чињенице да се у позитивним правним прописима Републике Србије не помињу региони – са становишта школства – и стога у просветно-правном смислу и не постоје, логично је да је најмање дефинисана улога регионалног нивоа управљања у образовању.

Изузетак у овом случају представља АП Војводина, у којој функционишу: *Покрајински секретаријаз за образовање, управу и националне заједнице, Педагошки завод Војводине и школске управе.*

Покрајински секретаријат за образовање, управу и националне заједнице у свом оквиру садржи:

1. Сектор за систем образовања, који је организован кроз рад:

⁸⁶ Упореди: Закон о основама система образовања и васпитања, “Службени гласник РС”, бр. 72/09, 52/11, 55/13, чл. 26.

- Одељења за област образовања и правне послове у области образовања,
- Одељења за управни и инспекцијски надзор у области образовања.

2. Сектор за управу и прописе, чији се послови обављају унутар три уже организационе јединице:

- Одељење за управне и опште-правне послове,
- Одељење за испите,
- Одсек за прописе.

3. Сектор за националне заједнице

4. Сектор за материјално-финансијске послове

5. Сектор за информатичке послове и развој е-управе⁸⁷

Структура педагошког завода Војводине. Педагошки завод Војводине основан је одлуком Скупштине АП Војводине (2003. године) и у свом саставу има:

- Развојно одељење,
- Истраживачко одељење и
- Издавачко одељење.⁸⁸

На територији АП Војводине делују три школске управе:

1. Нови Сад (покрива Јужнобачки и Сремски округ).
2. Сомбор (Севернобачки и Западнобачки округ).
3. Зрењанин (обухвата цео Банат: Северобанатски, Средњебанатски и Јужнобанатски округ).

Школске управе представљају издвојене организационе јединице Министарства, које немају статус правног лица, нити одвојен рачун, чиме је њихова финансијска аутономија знатно ограничена. Тако оне представљају само „продужену руку“ централног нивоа из Београда, са улогом оперативног администрирања и контроле система, без икакве реалне моћи у доношењу одлука које би се ослањале на образовне потребе и специфичности региона.

⁸⁷ Упореди: *Pokrajinski sekretarijat za obrazovanje, upravu i nacionalne zajednice*, <http://www.puma.vojvodina.gov.rs> (преузето 29/07/2013.).

⁸⁸ Упореди: *Struktura Pedagoškog zavoda Vojvodine*, http://www.pzv.org.rs/o_nama.php (преузето 29/07/2013.).

Поред послова у областима стручно-педагошког надзора, стручног усавршавања наставника, стручних сарадника, директора и секретара установе, осигурања квалитета образовања, одржавање базе података, једна од битнијих улога је и учествовање у припремама плана развоја образовања и васпитања за дато подручје, као и праћење његовог остваривања. На тај начин отвара се простор за дијалог са социјалним партнерима и другим интересним групама на регионалном нивоу.

2.2. Компетенције АП Војводине у области система образовања и васпитања

АП Војводина, преко својих органа у области предшколског, основног и средњег образовања и васпитања:

- 1) оснива установе предшколског, обавезног основног и средњег образовања и васпитања на територији АП Војводине;
- 2) даје сагласност на акт о мрежи основних школа који доноси скупштина јединице локалне самоуправе, а на основу критеријума које утврди Влада и утврђује мрежу средњих школа на својој територији;
- 3) одлучује о верификацији установâ на територији АП Војводине;
- 4) даје сагласност на организовање издвојеног одељења установе ван њеног седишта;
- 5) утврђује број ученика за упис у средњу школу;
- 6) утврђује висину школарине за лица која су стекла средње образовање, а желе да се преквалификују или доквалификују, стекну специјалистичко или мајсторско образовање и даје сагласност за њихов број;
- 7) води поступак за заштиту права ученика;
- 8) образује комисијê и организује полагање испитâ за директоре установâ, за лиценцу за наставнике, васпитаче и стручне сараднике и стручног испита за секретаре установâ;

- 9) даје сагласност на одлуку о проширењу делатности установе, чији је оснивач Република Србија, АП Војводина или јединица локлане самоуправе;
- 10) даје сагласност на одлуку органа управљања о промени назива или седишта установе чији је оснивач Република Србија, АП Војводина или јединица локалне самоуправе;
- 11) одређује школе у којима ученици имају право да заврше започето образовање, уколико се школа укида у складу са законом;
- 12) именује привремени орган управљања установе, ако чланове органа управљања не именује јединица локалне самоуправе до истека мандата претходно именованим члановима органа управљања;
- 13) даје или одбија сагласност на одлуку о избору директора установе;
- 14) поставља вршиоца дужности директора установе у случајевима утврђеним законом;
- 15) даје или одбија сагласност на одлуку о разрешењу директора установе пре истека мандата због повреда закона;
- 16) прописује школски календар за основне и средње школе на територији АП Војводине;
- 17) даје одобрење на који ће начин школа надокнадити пропуштен рад у случају да дође до прекида образовно-васпитног рада;
- 18) преко покрајинског просветног инспектора обавља надзор над радом установа на територији АП Војводине;
- 19) даје сагласност за реализацију наставе и остваривање школског програма на језицима националних мањина за мање од 15 ученика у установама на територији АП Војводине;
- 20) даје сагласност на оснивање заједничке стручне службе за све основне школе на територији општине;
- 21) врши нострификацију и признавање еквиваленције сведочанстава и диплома стечених у иностранству;
- 22) даје мишљење у поступку доношењу наставних плановâ и програмâ;
- 23) доноси наставне програме за језике националних мањина;
- 24) одобрава уџбенике и наставна средства за језике националних мањина;

- 25) споразумно са надлежним министром доноси наставне планове и програме из појединих предмета од интереса за националне мањине и утврђује услове и начин организовања наставе на језицима националних мањина;
- 26) споразумно са надлежним министром одобрава уџбенике и наставна средства за поједине предмете од интереса за националне мањине;
- 27) сарађује са министарством надлежним за послове образовања у поступку формирања школске управе и др.⁸⁹

3. Општински ниво јавне управе у школи

3.1. Организација и компетенције општинске управе у области система образовања и васпитања

У оквиру општинске управе – одељење за друштвене делатности – врши послове управе у непосредном спровођењу законâ и других прописâ, који су поверени општини у остваривању права грађана у области... предшколског, основног и средњег образовања и васпитања... као и инспекцијске послове из области образовања.

Врши стручне и административне послове који се односе на задовољавање потреба грађана о којима се стара општина у областима... предшколског, основног и средњег образовања и васпитања и др.⁹⁰

Иначе, ниво општинâ у управљању системом образовања је грађен на основу принципа супсидијарности, а веома је битан ниво за предшколско и основно образовање.

⁸⁹ Упореди: Закон о утврђивању надлежности АП Војводине, „Службени гласник РС“, бр. 99/09, 67/12, чл. 33-34.

⁹⁰ Упореди: Одлука о општинској управи Општине Стара Пазова, чл. 16, донета на седници Скупштине општине Стара Пазова одржаној 16. октобра 2008. године, а на основу чл. 59. Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, бр. 129/07) и чланова 33. и 79. Статута општине Стара Пазова („Службени лист општина Срема“, бр. 26/08).

Напомена: Ова Одлука представља парадигму готово за све општине у Републици Србији у смислу улоге одељења друштвених делатности у области образовања и васпитања.

Кровни закон који дефинише надлежности јединица локалне самоуправе (општина) у области образовања и васпитања је *Закон о основама система образовања и васпитања* и оне се састоје у:

- предлагању доношења мреже предшколских установа и основних школа, а на основу критеријума израђених на националном нивоу,
- капиталним инвестицијама, одржавању и опремању установа, што се у веома различитој мери реализује у различитим општинама, а те разлике не проистичу само из финансијске снаге општинског буџета, већ и из ефикасности општинске администрације, а пре свега из свести општинског руководства о важности образовања за становништво и спремности за везивање своје политичке одговорности за ове теме, а највише, алокација средстава у школе, данас зависи од тога да ли је директор миљеник (читај члан – примедба М.Ц.) одређене политичке партије, која је на власти самостално или у политичкој коалицији, јер су, на жалост, и школе претворене у попришта политичке пропаганде.
- стручном усавршавању наставника,
- обављању управног надзора над школама, преко општинске инспекције,
- именовану школских одбора итд.⁹¹

У целини узето, потребно је ојачати управљачку улогу општина. То се може постићи изградом акционог плана у оквиру новог законског решења за стратешку реализацију постојећих и увођење нових ингеренција општина.

Овај акциони план требало би да садржи – поред механизма јачања капацитета општинске администрације и руководства, за разумевање значаја и основних принципа образовања – и елементе који се односе на ефикасан финансијски менаџмент, па би на тај начин допринео оснаживању општина за управљање у области образовања.

⁹¹ Упореди: *Закон о основама система образовања и васпитања*, “Службени гласник РС“, бр. 72/09, 52/11, 55/13, чл. 159.

4. Управљање на нивоу школе као установе јавне службе

Школе као установе, односно као организациони облици јавне службе имају своје органе – управљања, руковођења, стручне и саветодавне – као носиоце процеса одлучивања, стратешког планирања и управљања, преко којих се остварује функција управљања школом. Органи школâ чији је оснивач Република, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе су: школски одбор, директор, савет родитеља, наставничко веће, одељењско веће, стручни активни за развојно планирање и за развој школског програма и други органи, активни и тимови, о којима је, као и овде наведенима, више било речи у поглављу овог рада под насловом *Школа као организациони облик јавне службе*. Стога ћемо на овом месту, а да се не би понављали, навести само надлежности појединих, али битних органа школе, који кореспондирају са горе наведеним насловом.

4.1. Надлежности школског одбора у управљању школом

Школски одбор, као орган управљања школом са мандатом од четири године: (1) доноси статут, правила понашања у установи и друге опште акте и даје сагласност на акт о организацији и систематизацији послова; (2) доноси школски програм, развојни план, годишњи план рада, усваја извештаје о њиховом остваривању, вредновању и самовредновању; (3) утврђује предлог финансијског плана за припрему буџета Републике Србије; (4) доноси финансијски план установе, у складу са законом; (5) усваја извештај о пословању, годишњи обрачун и извештај о извођењу екскурзија, односно наставе у природи; (6) расписује конкурс и бира директора; (7) доноси план стручног усавршавања запослених и усваја извештај о његовом остваривању; (8) одлучује по жалби, односно приговору на решење директора и др.⁹²

⁹² Упореди: Закон о основама система образовања и васпитања, „Службени гласник РС“, бр. 72/09, 52/11, 55/13, чл. 57.

4.2. Надлежности директора у руковођењу школом

Директор, као орган руковођења:

- 1) планира и организује остваривање програма образовања и васпитања и свих активности установе;
- 2) стара се о осигурању квалитета, самовредновању, остваривању стандарда постигнућа и унапређивању образовно-васпитног рада;
- 3) стара се о остваривању развојног плана установе;
- 4) одлучује о коришћењу средстава утврђених финансијским планом и одговара за одобравање и наменско коришћење тих средстава, у складу са законом;
- 5) сарађује са органима јединице локлане самоуправе, организацијама и удружењима;
- 6) организује и врши педагошко-инструктивни увид и прати квалитет образовно-васпитног рада и педагошке праксе и предузима мере за унапређивање и усавршавање рада наставника, васпитача и стручног сарадника;
- 7) планира и прати стручно усавршавање и спроводи поступак за стицање звања наставника, васпитача и стручног сарадника;
- 8) предузима мере у случајевима ... недоличног понашања запосленог и његовог негативног утицаја на децу и ученике;
- 9) предузима мере ради извршавања налога просветног инспектора и просветног саветника, као и других инспекцијских органа;
- 10) стара се о благовременом и тачном уносу и одржавању ажурности базе података о установи у оквиру јединственог информационог система просвете;
- 11) стара се о благовременом објављивању и обавештавању запослених, ученика и родитеља односно старатеља, стручних органа и органа управљања о свим питањима од интереса за рад установе и ових органа;
- 12) сазива и руководи седницама васпитно-образовног, наставничког, односно педагошког већа, без права одлучивања;

- 13) образује стручна тела и тимове, усмерава и усклађује рад стручних органа у установи;
- 14) сарађује са родитељима, односно старатељима ученика;
- 15) подноси извештаје о свом раду и раду установе органу управљања, најмање два пута годишње;
- 16) доноси акт о организацији и систематизацији послова;
- 17) одлучује о правима, обавезама и одговорностима ученика и запослених и др.⁹³

Директор је одговоран за законитост рада и за успешно обављање делатности школе, а за свој рад одговара школском одбору и министру.

У случају привремене одсутности или спречености директора да обавља своју дужност, замењује га наставник или стручни сарадник у школи – на основу његовог, односно овлашћења школског одбора – у складу са законом.

4.3. Надлежности наставничког већа и других стручних органа, тимова и педагошког колегијума у управљању школом

Стручни органи, тимови и педагошки колегијум школе: старају се о осигурању и унапређивању квалитета образовно-васпитног рада школе; прате остваривање програма образовања и васпитања; старају се о остваривању циљева и стандарда постигнућа; вреднују резултате рада наставника и стручних сарадника; прате и утврђују резултате рада ученика и одраслих; предузимају мере за јединствен и усклађен рад са ученицима и одраслима у процесу образовања и васпитања и др.⁹⁴

⁹³ Упореди: Закон о основама система образовања и васпитања, „Службени гласник РС“, бр. 72/09, 52/11, 55/13, чл. 62.

⁹⁴ Упореди: Закон о основама система образовања и васпитања, „Службени гласник РС“, бр. 72/09, 52/11, 55/13, чл. 67.

4.4. Надлежности савета родитеља у управљању школом

Школа има савет родитеља, који као саветодавни орган: (1) предлаже представнике родитеља ученика у школски одбор; (2) предлаже свог представника у стручни актив за развојно планирање и друге тимове школе; (3) предлаже мере за осигурање квалитета и унапређивање образовно-васпитног рада; (4) учествује у поступку предлагања изборних предмета и у поступку избора уџбеника; (5) разматра предлог програма образовања и васпитања, развојног плана, годишњег плана рада, извештаје о њиховом остваривању, вредновању и о самовредновању; (6) разматра намену коришћења средстава од донација и од проширене делатности школе; (7) предлаже школском одбору намену коришћења средстава остварених радом ученичке задруге и прикупљених од родитеља; (8) разматра и прати услове за рад школе, услове за одрастање и учење и безбедност ученика; (9) даје сагласност на програм и организовање екскурзије, односно програме наставе у природи и разматра извештај о њиховом остваривању и др.⁹⁵

4.5. Улога ученичког парламента у управљању школом

Ученички парламент, као представничко тело, организује се у последња два разреда основне и у средњој школи ради:

- 1) давања мишљења и предлога стручним органима, школском одбору, савету родитеља и директору о: правилима понашања у школи, мерама безбедности ученика, годишњем плану рада, школском развојном плану, школском програму, начину уређивања школског простора, избору уџбеника, слободним и ваннаставним активностима, учешћу на спортским и другим такмичењима и организацији свих манифестација ученика у школи и ван ње и другим питањима од значаја за њихово образовање;
- 2) разматрања односа и сарадње ученика и наставника, васпитача или стручног сарадника и атмосфере у школи;

⁹⁵ Упореди: Закон о основама система образовања и васпитања, „Службени гласник РС“, бр. 72/09, 52/11, 55/13, чл. 58.

- 3) обавештавања ученика о питањима од посебног значаја за њихово школовање и о активностима ученичког парламента;
- 4) активног учешћа у процесу планирања развоја школе и у самовредновању школе;
- 5) предлагања чланова стручног актива за развојно планирање из реда ученика.⁹⁶

4.6. Аутономија школе

Овде је вредно напоменути шта се то према важећим законским прописима подразумева под појмом *аутономије школе*, као јавне установе, а подразумева се право на: 1) доношење статута, програма образовања и васпитања, развојног плана, годишњег плана рада, правила понашања и других општих аката школе; 2) доношење плана стручног усавршавања и професионалног развоја наставника и стручних сарадника; 3) самовредновање рада школе; 4) избор запослених и представника запослених у орган управљања и стручне органе; 5) уређивање унутрашње организације и рада стручних органа; 6) начин остваривања сарадње са установама из области образовања, здравства, социјалне заштите, јавним предузећима, привредним друштвима и другим организацијама, ради остваривања права ученика и запослених.⁹⁷

⁹⁶ Упореди: *Закон о основама система образовања и васпитања*, „Службени гласник РС“, бр. 72/09, 52/11, 55/13, чл. 105.

⁹⁷ Упореди: *Закон о основама система образовања и васпитања*, „Службени гласник РС“, бр. 72/09, 52/11, 55/13, чл. 41.

III – ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА ШКОЛСКОГ СИСТЕМА - ПУТ КА АУТОНОМИЈИ И ДЕМОКРАТИЗАЦИЈИ ШКОЛЕ

„Процес децентрализације у Србији споро иде, па у њој и даље доминира централизација и хијерархијски однос између центра и локалних власти и тек предстоје реформске промене у правцу јачања аутономије локалних власти и креирању партнерских односа између локалних власти и државе.“⁹⁸

Идентичан однос влада и на релацији центар (Влада) – школа, јер и школа носи судбину укупних друштвених односа.

Међутим, већи број истраживања о ставовима ученика и наставника, као и резултати на тестовима PISA (2003, 2006, 2009 и 2012. године) указују на нужност корените реформе школског система у Србији у смеру демократизације, деполитизације и децентрализације, односно јачања аутономије школе.

„Ми смо на основу теста PISA приметили да наши ђаци заостају за својим вршњацима у земљама OECD-а.“⁹⁹

Стога треба радити на стварању атмосфере да та чаробна установа – школа – стварно даје позитивне резултате, односно стварању атмосфере у којој сви схватају значај образовања за будућност ученика, а самим тим и државе. Свесни смо и чињенице да је то немогуће остварити преко ноћи, али да нам треба квалитетније образовање, које ће бити у функцији знања и без идеолошке обојености – треба нам.

1. Управљање системом образовања и васпитања

Управљање системом образовања један је од кључних фактора који утичу на његово функционисање и квалитет резултата. Реч је о сложенем процесу, јер су

⁹⁸ Упореди: Snežana Đorđević, *Priručnik za moderno upravljanje lokalnim ekonomskim razvojem*, Fakultet političkih nauka i Čigoja štampa, Beograd, 2009, 20.

⁹⁹ Упореди: Жарко Обрадовић, *Позиција Србије у декади стварања европског простора образовања*, Demokratsko грађанство, број 9-10, yuTOPag, Novi Sad, 2010, 3.

и образовни системи по правилу веома сложени-треба имати у виду, на пример, њихову величину, структурну сложеност, преламање различитих интереса, бројност циљева којима служе. У времену великих и брзих глобалних и локалних промена у свим сферама живота, када се од образовања очекује да пружи кључни допринос како припреми појединаца за изазове савременог света, тако и развоју новог друштва заснованог на знању, промене у образовању су неизбежне, а управљање тим променама никад теже.¹⁰⁰

Иако би заснованост на доказима требало да буде један од основних императива креирања школске, па и сваке друге јавне политике, данас је-мада није једногласно прихваћен-преовлађујући став да постоји довољно доказа да се може тврдити да бројна традиционална системска решења у школству више не одговарају промењеним друштвеним приликама. С друге стране, савременији модалитети регулисања, односно управљања школским системима, који подразумевају: тржишне механизме, аутономију школâ и професионалну одговорност запослених, не само да имају својеврсну *prima facie* валидност, него и емпиријску и све више потврђују да доводе до веће ефикасности и ефикасности.

1.1. Модели управљања системом образовања и васпитања

Треба правити дистинкцију између управљања системом образовања и менаџмента или управљања у самом систему (нпр. у једној школи).

За боље разумевање међународних трендова у управљању школским системима, неопходно је упознати и сагледати решења која нуде различити модели. Једну од најпознатијих категоризација управљања школским системима предлаже Рон Глатер (Ron Glatter) и она садржи четири модела: *тржишни модел*, *модел оснаживања школе*, *модел оснаживања локалног нивоа* и *модел контроле квалитета*.¹⁰¹ Ове моделе, како каже и сам аутор, треба схватити као идеалне

¹⁰⁰ Упореди: Дејан Станковић, *Управљање системом образовања: међународни трендови и главне теме*, Зборник Института за педагошка истраживања, бр.1, Београд, 2010, 42. Преузето са: www.doiserbia.nb.rs/mg/doi/0579-6431/2010/0579-643110010425.pdf (25.12.2013.).

¹⁰¹ Упореди: Ron Glatter, *Models of governance and their implications for autonomy, accountability and leadership*; in OECD: *Networks of innovation*, 66-84, Paris: OECD, 2003.

типове, док у пракси сваки систем оперише са неком врстом комбинације ових модела.

Тржишни модел школу види као мало или средње предузеће, које улази у тржишну утакмицу да би `победило` имајући мало формалних веза са државним структурама. Главна перспектива је комерцијална, а фокус система је на отвореној арени у којој се школе надмећу за ученике и за финансијска средства. Аутономија школе је суштинска, образовна понуда разноврсна и ствар је слободног избора, а праћење квалитета школе има за циљ информисање `потрошача`.¹⁰²

У *моделу оснаживања школе* школи се делегирају знатне аутономне надлежности, она постаје `центар гравитације` система и посебна пажња се посвећује начину на који се њом руководи. Перспектива која легитимише овај процес је политичка (тежња за расподелом моћи) и/или менаџерска (ефикасност доношења одлука у складу са принципом супсидијарности).¹⁰³

Када је реч о аутономији школе-истраживања која су вршена у циљу праћења резултата, односно ефеката увођења школске аутономије указала су да аутономија сама по себи није довољна да школе подигну квалитет свога рада.¹⁰⁴ За допуну школске аутономије, како би она довела до жељених резултата, постоје две компоненте, а то су:

- увођење принципа професионалне одговорности;
- систематски рад на развоју школе, односно подстицање саморазвоја школе (екстерно подржан, а интерно вођен-подвукао М.Ц.), према коме је школа локус дефинисања, развоја и контроле квалитета.

Модел оснаживања локалног нивоа. У неким земљама је децентрализација школског система у већој мери била усмерена на пренос надлежности на ниво локалних самоуправа него на ниво образовних установа, што карактерише овај модел, који са претходним моделом дели дискурс оснаживања, те политичке и менаџерске претпоставке. Овде се на школу гледа као на део локалног образовног

¹⁰² Упореди: Дејан Станковић, *Управљање системом образовања: међународни трендови и главне теме*, Зборник Института за педагошка истраживања, бр.1, Београд, 2010, 43. Преузето са: www.doiserbia.nb.rs/mg/doi/0579-6431/2010/0579-643110010425.pdf (25.12.2013.).

¹⁰³ Упореди: Дејан Станковић, *Управљање системом образовања: међународни трендови и главне теме*, Зборник Института за педагошка истраживања, бр.1, Београд, 2010, 43. Преузето са: www.doiserbia.nb.rs/mg/doi/0579-6431/2010/0579-643110010425.pdf (25.12.2013.).

¹⁰⁴ OECD, *New School Management Approaches*, Paris: OECD, 2001a. Преузето 14.01.2014. године са: www.oecd.org/edu/school/newschoolmanagementapproaches.htm.

система и шире друштвене заједнице у којој су реципрочно заступљена права и обавезе.

Модел контроле и квалитета је последњи модел о коме Глатер говори. У њему централне власти све више успостављају контролу над квалитетом образовних процеса и продуката. Овај модел наликује традиционалном бирократском приступу, јер се темељи на централно дефинисаним правилима, захтевима и стандардима и функционише кроз разне процедуре, контроле и праћења. Школа се овде посматра као место пружања образовних услуга, а „центар гравитације“ система је централна власт.

Једну од типологија са три модела регулисања образовних система дао је и Кристијан Марој (Christian Maroy): *професионално-бирократски модел, квази-тржишни модел и модел евалуативне државе*.¹⁰⁵

Професионално-бирократски модел је традиционални и још увек преовлађујући модел успостављен у периоду изградње и омасовљења националних образовних система током 50-тих и 60-тих година прошлог века. У њему је тежиште стављено на придржавање детаљно прописаних услова за реализацију образовног процеса (програм, финансирање, особље итд.). Педагошке одлуке у оквиру овог образовног процеса аутономно доносе наставници, а сам процес и његови резултати остају у систему релативна непознаница, јер се не прате систематски.

Квази-тржишни модел је хибрид тржишне економије и државне бирократије, а његове конститутивне карактеристике су: корисници имају могућност да бирају између различитих понуђача образовних услуга; за тржишни успех школе су на неки начин `награђене`, а за неуспех `кажњене`, школе имају довољан ниво аутономије како би могле да адекватно реагују на тржишне сигнале; изграђеност инфраструктуре у облику информационог система који обезбеђује тржишну транспарентност, система евалуације за осигурање квалитета и ефикасног система транспорта.¹⁰⁶

¹⁰⁵ Упореди: Christian Maroy, *Regulation and inequalities in European education systems*, 2004. Преузето са: <http://www.mp.gov.rs/resursi/dokumenti/dok159-eng> Regulation and inequalities.pdf (25.12.2013.).

¹⁰⁶ Упореди: Дејан Станковић, *Управљање системом образовања: међународни трендови и главне теме*, Зборник Института за педагошка истраживања, бр.1, Београд, 2010, 44. Преузето са: www.doiserbia.nb.rs/mg/doi/0579-6431/2010/0579-643110010425.pdf (25.12.2013.).

Модел евалуативне државе је све распрострањенији модел и он подразумева дефинисање циљева на централном нивоу и широку педагошку и финансијску аутономију образовних установа. Наиме, држава истовремено снажно инвестира у успоставу система екстерне евалуације школа, али и у систем подстицаја за унапређивање квалитета школе.

Модел евалуативне државе и квази-тржишни модел представљају два облика, све доминантнијег, пост-бирокупатског режима регулисања образовних система, и у пракси се често комбинују, тако да постоје и ставови, односно виђења да је реч о једном обједињеном моделу.

Мулфорд даје нешто другачији поглед на управљање системима образовања и он идентификује три начина приступања државе вођењу система-путем старе јавне управе, нове јавне управе и принципа организационог учења.¹⁰⁷

Модел старе јавне управе третира образовање као опште добро, јавну услугу, а школе као типично бирокупатске установе. У овом моделу тежиште је стављено на контролу, поузданост, владавину права, одговорност и предвидљивост.

Нова јавна управа је у суштини назив за нову филозофију и праксу управљања јавним сектором, која представља имплементацију многих принципа пословања приватног сектора. Према овом аутору нова јавна управа се у области образовања развија у три правца. Први од њих је децентрализација система. Други правац је развој механизма професионалне одговорности (стандардизација, тестирање и завршни испити, инспекција) и тржишних механизмâ. Трећи правац развоја представља снажније укључивање, како локалне, тако и шире заједнице у вођењу школе.

Према *моделу организационог учења*, као новијем одговору (у односу на два претходна-примедба М.Ц.) на савремене изазове, школа постаје заједница учења коју одликује барем пет обележја: заједничке вредности и визија развоја школе, заједничка одговорност за напредак ученика, рефлексивно преиспитивање праксе и промоција групног и индивидуалног учења.

¹⁰⁷ Упореди: Bill Mulford, *School leaders: challenging roles and impact on teacher and school effectiveness*, 2003. Преузето са: <http://www.oecd.org/dataoecd/61/61/2635399.pdf> (26.12.2013.).

1.2. Међународни трендови у управљању образовно-васпитним системима

Током протеклих неколико деценија већина европских држава-крећући са веома различитих полазних основа-развила је сличне образовне политике у погледу управљања и регулисања системима образовања и васпитања. Неки аутори сматрају да се ове образовне политике могу подвести под тзв. *светски модел*, који подразумева:

- децентрализацију система управљања у образовању у циљу промовисања школске аутономије, односно давања веће аутономије школама;
- промовисање права родитеља/ученика на избор школе;
- професионалну одговорност за квалитет;
- повезивање успешности са системом награда и казни, као и
- дефинисање `сржног` школског знања.¹⁰⁸

У прилог тези да се у области управљања образовним системима може говорити о процесу конвергирања говори и чињеница да су резултати компаративних проучавања европских образовних система показали да је данас „принцип да школе треба да буду аутономне, барем у неким областима управљања, прихваћен скоро свуда у Европи.“¹⁰⁹

Конвенгирање у начинима на које се воде образовни системи није детерминисано само на простор Европе. Тако, Грин (Green) указује на постојање јасних доказа о конвергенцији образовне политике у земљама Европе и Источне Азије око ширих образовно-политичких тема од којих се децентрализација и повећано коришћење евалуације и контроле квалитета непосредније тиче управљања образовањем.¹¹⁰

Шире гледано, и у најразвијенијим и најбогатијим земљама света приметно је постојање заједничких трендова. Тако се у 18 најразвијенијих држава, које су биле обухваћене прегледом који је спроведен у режији *Организације за економску сарадњу и развој* (OECD), инсистира на политикама усмереним на унапређивање

¹⁰⁸ Упореди: Holger Daun & Petroula Siminou, State, market and civil forces in the governance of education: the case of Sweden, France, Germany and the Czech Republic, *European Education*, Vol.37, No. 1, 2005, 26-45.

¹⁰⁹ Упореди: Eurydice, *School autonomy in Europe: policies and measures*, Brussels: Eurydice European Unit, 2007, 8.

¹¹⁰ Упореди: Andy Green, *Education and globalization in Europe and East Asia: convergent and divergent trends*, *Journal of Education Policy*, Vol. 14, No. 1, 1999, 55-71.

квалитета у оквиру обавезног образовања. У свим земљама се, заправо, усвојио исти реформски оквир у оквиру којег се спецификују циљеви и исходи учења, захтеви за професионалном одговорношћу, али и чини помак ка већој оперативној аутономији образовних установа и већој укључености локалних власти у образовна питања.¹¹¹ То, у ствари, значи да централне просветне власти имају мањи директан утицај на пружање образовних услуга, а све већи на стратешко планирање у образовању и вредновање самих резултата.

Трендови, односно кретања о којима је овде реч све су присутнији и у земљама у развоју-Латинској Америци, подсахарској Африци итд. Коначно, и у најближем окружењу, у земљама Југоисточне Европе постоји сагласност о томе који су приоритетни кораци у развоју образовања, па и у развоју управљања системом образовања-реч је о децентрализацији управљања у образовању, о повећању професионалне одговорности, развоју информационих система у образовању и механизма за осигурање квалитета.¹¹²

На крају, слободно можемо говорити о постојању конвергенције образовних политика у области управљања системом образовања широм света, као и преовлађујућем правцу, односно садржају око којег се догађа то приближавања. Правац тог зближавања садржи низ заједничких тенденција, као што су:

- повећавање аутономије школâ;
- трагање за тачком равнотеже између централизације и децентрализације, односно тражење баланса у (де) централизацији система образовања;
- развој спољашњег вредновања (евалуације) школâ и школских системâ;
- промовисање и легитимизација права родитеља на избор школе, што најчешће значи развој `квази-тржишних` механизма за регулисање система;
- диверзификација школске понуде, уз истовремено увођење заједничких курикуларних основа;

¹¹¹ Упореди: OECD, *Education policy analysis 2003*, Paris: OECD,2003.

¹¹² Упореди: *Memorandum of understanding between the Ministers of education and higher education of South Eastern Europe*,2003. Преузето са: www.see-educoop.net/education_in/pdf/erisee-memorandum-oth-enl-t02.pdf (03.01.2014.).

- повећана контрола рада наставника.¹¹³

Из приказаних трендова могуће је закључити да данас снажан замајац добија *модел контроле квалитета*, односно *модел евалуативне државе*. Све је присутнији и *квази-тржишни модел* управљања образовањем, па је заправо честа ситуација да ова два модела представљају јединствену основу за стратешко усмеравање система. То се може објаснити и тиме што оба модела представљају екстензију принципа нове јавне управе у сектору образовања. Овај принцип укључује и неке елементе модела ... оснаживања школе и модела оснаживања локалног нивоа ..., конкретно већу аутономију школа и локалну партиципацију у управљању. Принцип организационог учења и поред све већег тежишта на осигурању квалитетног школског лидерства ... или школског развоја и даље је далеко од тога да би могао било где да постане водећи принцип управљања образовањем.¹¹⁴

С друге стране, приказ ових трендова никако не искључује из вида неминовност утицаја локалних специфичности, јер у различитим политичким, економским, идеолошким, привредним, правним, културолошким, инфраструктурним и другим контекстима, наведени општи трендови и глобални утицаји у перманентном су превођењу и реконтекстуализацији.

Иако су многе земље децентрализовале систем школског управљања, начини на које су то чиниле, зависили су од конкретних локалних прилика и традиција у управљању образовним и јавним сектором. Тако, на пример, иако у скоро свим европским земљама постоји *тренд конвергенције образовних политика, децентрализације системâ образовања и јачања школске аутономије*, поставља се питање које су то надлежности предате школама и ко и какве одлуке доноси у њима, а то варира од државе до државе.

¹¹³ Упореди: Christian Maroy, *Regulation and inequalities in European education systems*, 2004, 4. Преузето 25.12.2013. године са: <http://www.mp.gov.rs/resursi/dokumenti/dok159-eng> Regulation and inequalities.pdf

¹¹⁴ Упореди: Дејан Станковић, *Управљање системом образовања: међународни трендови и главне теме*, Зборник Института за педагошка истраживања, бр.1, Београд, 2010, 48. Преузето са: www.doiserbia.nb.rs/mg/doi/0579-6431/2010/0579-643110010425.pdf (25.12.2013.).

1.3. Разлози интернационалног конвергирања у управљању образовним системима

Преглед стања у земљама широм света указује на све већу међусобну сличност у управљању системима образовања и то посебно када је реч о инсистирању на: тражању баланса у (де) централизацији система, повећању степена аутономије школа, јачању улоге евалуације и професионалне одговорности, као и развоју квази-тржишних регулативних механизма у образовању. У тексту се говори да је конвергенција управљања образовним системима условљена заједничким, пре свега, економским изазовима и све већим значајем транснационалне регулације у образовању. Поред традиционалних начина преноса, као што је позајмљивање решења из других система, у новије време у транснационалном ширењу образовне политике значајно место имају бројне мултилатералне организације. На крају се износи став да релативно запостављени модел интерног развоја школе, који се заснива на идеји организационог учења, има потенцијал да прижи значајну допуну преовлађујућим регулативним моделима и тиме унапреди њихову ефективност и ефикасност.

Узроке конвергирања у начинима на које се широм света управља системима образовања можемо потражити, с једне стране, у идентичним изазовима с којима се ти системи сусрећу, а с друге стране, у све присутнијој појави транснационалне регулације у образовању.

Када је реч о заједничким изазовима које пред различите националне системе стављају промене у савременом свету, најважнији изазови потичу из економске сфере. Они имају улогу, како у дефинисању општих циљева образовања, тако и у дефинисању начина на које ће образовни системи покушавати да достигну те циљеве. Као пример можемо узети економске циљеве које је ЕУ поставила пред собом-креирање компетитивне и одрживе економије, која у контексту глобалне утакмице, мора бити засновања на знању и ту се види главни допринос који образовни системи морају да пруже. У том смислу, снажни подстицај за унапређивање образовања јесте страх од тога да конкретно друштво неће бити у стању да одржи корак са брзим информационим и технолошким

развојем, због чега неће добити очекивани део колача у новим поделама рада и тржишта, што би на крају довело до пораза у све глобализованијој економској утакмици.¹¹⁵

У наведеном контексту, лако је разумети зашто се потребе за променама у образовању углавном приказују у економским терминима, а посебно у односу на припремање радне снаге и сцијентистичко такмичење међу државама, тако да се овај процес, концизно, може описати као „све већа колонизација образовне политике од стране императиве економске политике“¹¹⁶

Други сет разлога који неминовно воде ка промени у регулисању образовних системâ чине дискурси по улози образовања у креирању хуманог, правичног и демократског друштва. У том случају, од образовних системâ се очекује да успешно одговоре на све изазове са којима се среће све разноврснија ученичка популација, која таквом постаје услед демографских промена, веће покретљивости (мобилности) ученика, као и услед ширења легитимизације права маргинализованих група на приступ квалитетном образовању.

Исто тако, утицај на образовни систем могу имати и очекивања која проистичу из идеолошко-политичких и културних промена, јер у таквој клими расте значај изборâ и гласа директних и индиректних корисника образовних услуга.

И на крају, али не и као најмање важно стоји чињеница да „у позадини реформских стремљења стоје и чисто политички мотиви, то јест свака влада залаже се увек и за то да побољшањима изађе у сусрет тежњама и потребама својих бирача.“¹¹⁷

Пред ових заједничких изазова, као узрок конвергирања у управљању системимâ образовања представља, као што је већ речено, и тренд транснационалне регулације образовних системâ. Наиме, национални контексти-у оквиру којих егзистирају образовни системи- убрзано и у све већој мери постају

¹¹⁵ Упореди: Дејан Станковић, *Управљање системом образовања: међународни трендови и главне теме*, Зборник Института за педагошка истраживања, бр.1, Београд, 2010, 49. Преузето са: www.doiserbia.nb.rs/mg/doi/0579-6431/2010/0579-643110010425.pdf (25.12.2013.).

¹¹⁶ Упореди: Stephen J. Ball, Big policies/small world: on introduction to international perspectives in education policy, *Comparative Education*, Vol.34, No.2, London, 1998, 122. Преузето: 26.12.2013. године са: www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/03050069828225.

¹¹⁷ Упореди: Еурџидице, *Deset godina reformi obrazovanja u evropskim zemljama*, Ministarstvo prosvete i sporta Republike Srbije, Beograd, 2001, 86.

наднационални. Стога је, готово немогуће, разумети локалне промене без осврта на регионалне и глобалне утицаје. Често навођен метод интернационалног преноса (трансмисије) образовне политике, који укључује интерно иницирано преузимање препознатљивих аспеката образовно-политичких решења других земаља, је *метод позајмљивања*. Битну улогу у међународном преносу образовне политике имају академске и квази-академске везе (остварују се и одржавају путем разних конференција, публикација, Интернета и других електронских медија-подвукао М.Ц.), формални и неформални контакти итд.

С друге стране, неки аутори сугеришу „да глобализацију карактеришу нови, квалитативно другачији механизми трансфера образовне политике као што су хармонизација, дисеминација и стандардизација. Главне новине у овим механизмима у односу на традиционалне као што је позајмљивање су, између осталог, екстерни локуси иницирања и функционисања ових механизма који укључују, као образовно-политичке процесе, тако и образовно-политичке циљеве.“¹¹⁸

У транснационалној регулацији уопште, па тако и у области управљања системима образовања, главну улогу, међутим, све више имају мултилатерална тела као што су: OECD, UNESCO, Светска банка и др. Ове међународне организације реализују транснационалну регулацију образовања кроз програме техничке сарадње, истраживања и развој и то путем „контаминације“ образовно-политичког дискурса у различитим земљама или – дајући екстерне примере- обезбеђују легитимитет реформским мерама које предузимају поједине земље.

2. Демократско управљање школом-предуслов демократског друштва

Нема савршене демократије, нити беспрекорне школе, па следствено томе, ни једна школа није савршено демократска.

„Србија је још увек у систему који је диригован и централизован и у којем школе немају висок степен аутономије нити унутрашњу демократску структуру.

¹¹⁸ Упореди: Roger Dale, *Specifying globalization effects on national policy: a focus on the mechanisms*, Journal of Educational Policy, Vol.14, No.1,1999,1-17.

Оне су под великим утицајем политичких одлука, свакодневне политике и у том смислу Савет Европе препоручује да се то промени.¹¹⁹

Управо је демократија у школи – каже Миљенко Дерета и наставља – која подразумева и учешће и родитеља и ученика у одлучивању о свим важним питањима, предуслов демократског друштва... Циљ је да се школе промене да би оне могле мењати друштво у демократском смислу.¹²⁰

Он даље истиче „да је једна од препрека развоју демократичније управе школе и наслеђе прошлости, кад се ауторитети нису преиспитивали, већ им се само покоравало.“¹²¹

Поред директора школе и школског одбора, који представљају две компоненте управљања школом, у њој би требало да постоји шири простор, како за њихово, тако и за деловање других заинтересованих страна у образовном процесу у управљању школом. У Србији постоје неки зачеци институција унутар школског система које би требале да буду учесници у дијалогу унутар школе, као што су нпр. школски парламенти (који још нису у пракси у довољној мери заживели – примедба М.Ц.), а који би омогућили да се чују ставови ученика, а потребно је да постоје и друге институције кроз које би се чуо глас родитеља и дошли до изражаја интереси локалне заједнице.

У интересу свих је да то ураде, јер демократски урађена школа, која добро функционише, неће само припремати своје ученике да постану ангажовани и демократски образовани грађани, већ ће на тај начин постати и много задовољнија, креативнија и успешнија установа, а кренути путем демократије значи закорачити у модел васпитања и образовања, односно модел школе које ће цело школовање учинити много пријатнијим, лепшим и продуктивнијим.

За то су добар пример САД, јер је у Европи цео образовни систем другачије постављен. У САД је он потпуно децентрализован. Наиме, свака школа има потпуну аутономију – идеал који је у Србији у догледно време тешко

¹¹⁹ Упореди: Miljenko Dereta, *Demokratizacija škole – предуслов демократског друштва*, Демократско грађанство, број 9-10, ууТОПаг, Нови Сад, 2010, 7.

¹²⁰ Упореди: Miljenko Dereta, *Demokratizacija škole – предуслов демократског друштва*, Демократско грађанство, број 9-10, ууТОПаг, Нови Сад, 2010, 7.

¹²¹ Упореди: Miljenko Dereta, *Demokratizacija škole – предуслов демократског друштва*, Демократско грађанство, број 9-10, ууТОПаг, Нови Сад, 2010, 7.

остварив, али коме треба стремити. Директори се бирају на локалним изборима, јер људи схватају да је та институција изузетно важна.

Тинде Ковач-Церовић исто тако сматра „да је у систем доношења одлука потребно више укључити ученике и родитеље, али и додатно едуковати, односно стручно обучавати директоре школа.“¹²²

2.1. Разлози демократизације управљања школом

У свом оперативном и стратешком раду, директори школâ морају узети у обзир многе важне факторе, пре свега: позитивно законодавство, курикулум, локалне власти, родитеље, ученике, финансије, социо-економско окружење, конкуренцију итд. Многи од тих фактора су варијабилног карактера и изван су контроле директора школе.

Међутим, квалитетно управљање само по себи није довољно.

Наиме, Габор Халш сматра да директор школе данас ради „у више-мање децентрализованом систему који се темељи на сложеној интеракцији многих аутономних партнера“, ¹²³ што у нашим условима и није баш случај, јер је интеракција између директора и партнера на много нижем нивоу него што се овде замишља да јесте.

Међутим, реч `демократски` значи да се управљање школом темељи на људским правима, учествовању ученика, запослених и осталих учесника у доношењу свих важних одлука у школи.¹²⁴

С друге стране, овде треба нагласити да се у многим текстовима, па и стручним, на појам *управљања школом* гледа као на ширу дефиницију *руковођења школом*, укључујући, наравно, инструменталне и идеолошке аспекте. Међутим,

¹²² Упореди: Tinde Kovač-Cerović, *Demokratizacija škole – preduslov demokratskog društva*, Demokratsko грађанство, број 9-10, ууТОРag, Нови Сад, 2010, 7.

¹²³ Упореди: Габор Халаш, *Governing schools and education systems in the area of diversity (Управљање школама и образовним системима у смислу различитости)*: Предавање припремљено за 21. заседање Сталне конференције европских министара образовања о „међукултуралном образовању“, Будимпешта, 2003. Наведено у: Елизабет Бекман, Бернارد Трафорд, *Демократско управљање школама*, Савет Европе, Стразбур, 2007. Превод на српски језик 2008, 9.

¹²⁴ Упореди: Елизабет Бекман, Бернارد Трафорд, *Демократско управљање школама*, Савет Европе, Стразбур, 2007. Превод на српски језик 2008, 9.

иако су тесно повезани појмови *управљање* и *руковођење* школом, између њих постоји велика разлика у значењу.

Док се термин управљање користи у циљу наглашавања отворености школе и васпитно-образовног система, појам руковођења се употребљава да би се истакле техничке и инструменталне димензије управљања.

Управљање људима или стварима носи у себи клицу неизвесности, јер се њихово понашање не може у потпуности предвидети (нпр. аутономне јединице могу заговарати своје интересе и преговарати о алтернативним решењима).

Када управљамо: преговарамо, уверавамо, погађамо се, вршимо притисак итд., јер немамо потпуну контролу над онима којима управљамо и када је реч о васпитно-образовним системима, радије користимо реч управљање.

Понашање ствари или људи, којима се руководи, много је лакше предвидети. Када руководимо, настојимо да дајемо упутства и наређења, јер сматрамо да имамо снажно и легитимно право да то радимо.

Будући да школе постају све отвореније установе, дубоко усађене у специфична локална политичка и социо-економска окружења која карактеришу различите сложене потребе и интереси, па се и на том нивоу прибегава употреби појма *управљање*.

С обзиром да је тако пуно фактора тешко држати под контролом само на темељу извршних овлашћења, отворен и демократски приступ у модерној школи једини је начин за успешно и трајно управљање.

Међутим, да се демократско управљање школом не би схватило само као средство за одржавање директора школе, овде ћемо навести неколико далеко важнијих разлога:

- морални;
- политички;
- друштво у брзим променама итд.

Морални разлози. Општа декларација о људским правима указује на демократске вредности: „Сва људска бића рађају се слободна и једнака у достојанству и правима...”¹²⁵ С друге стране, Конвенција о правима детета обезбеђује да „дете које је способно да формира своје сопствено мишљење има

¹²⁵ Упореди: *Универзална декларација УН о људским правима*, Париз, 1948, члан 1. Преузето: 10.12.2013. године са: www.b92.net/special/ljudska_prava/un.php.

право слободног изражавања тог мишљења о свим питањима која се тичу детета, с тим што се мишљењу детета посвећује дужна пажња у складу са годинама живота и зрелашћу детета.¹²⁶ Исто тако „дете има право на слободу изражавања: право обухвата слободу да тражи, прима и даје информације и идеје свих врста...на слободу мишљења, савести и вероисповести.“¹²⁷ Међутим, иако је скоро свака држава, па чак и свака школа дефинисала своју политику у том правцу, ако тежимо унапређењу демократских вредности у друштву, онда их морамо и примењивати у свакодневном животу, што је изузетно важно за руководиоце свих врста организација-нарочито школа.

Политички разлози. „Истинска тежња за демократијом у једној држави мора бити очигледна, а демократско понашање мора се практиковати од најранијег узраста.“¹²⁸ Старе демократије носе у себи велику опасност да млади људи демократију схвате здраво за готово и са тим изгубе интерес за учествовање у друштвеном животу. С друге стране, краћа историја демократије, а тиме и нестабилнији темељи могу произвести застој у примени тог понашања што, опет, за крајњи резултат може имати сужавање или, пак, укидање правâ. Међутим, ако су људи из личног и практичног искуства научили да превладају неке, макар и обичне проблеме при демократском одлучивању, њихова вера у демократију ће вероватно ојачати и биће спремнији за активно учешће у политичком животу на свим нивоима.

Друштво које се брзо мења. Децу не можемо заштитити од поплаве информација, јер их је немогуће зауставити и држати под контролом. То резултира чињеницом да су данашњи млади нараштаји најформисанија генерација до сада. Зато је изузетно важно подучити младе људе да изаберу и расуђују, односно селектирају добре информације у односу на лоше (штетне) и уместо узалудних покушаја цензуре и ограничавања, учити их критичком и независном (аутономном) мишљењу.

¹²⁶ Упореди: *Konvencija UN o pravima deteta*, Njujork, 1989, član 12. Преузето 10.12.2013. године са: [www.unicef.org/serbia/Konvencija_o_pravima_deteta_sa_fakultativnim_protokolima\(1\).pdf](http://www.unicef.org/serbia/Konvencija_o_pravima_deteta_sa_fakultativnim_protokolima(1).pdf).

¹²⁷ Упореди: *Konvencija UN o pravima deteta*, Njujork, 1989, član 13-14. Преузето 10.12.2013. године са: [www.unicef.org/serbia/Konvencija_o_pravima_deteta_sa_fakultativnim_protokolima\(1\).pdf](http://www.unicef.org/serbia/Konvencija_o_pravima_deteta_sa_fakultativnim_protokolima(1).pdf).

¹²⁸ Упореди: Елизабет Бекман, Бернард Трафорд, *Демократско управљање школама*, Савет Европе, Стразбур, 2007. Превод на српски језик 2008, 10.

Живимо у времену у коме је дошло до померања клатна вредности од општег ка индивидуалном и тенденција је да се људи више доживљавају као купци, него као грађани у друштву благостања. У случајевима незадовољства родитеља локалном школом коју дете похађа, они не прибегавају предузимању политичке акције и не ступају у везу са школским одбором или другим инстанцама школе (директор, одељењски старешина, педагошко-психолошка служба, наставник), нити се активно укључују у родитељска удружења. Уместо тога, много чешћа појава је отуђење од школе, дистанцирање од стварног ангажмана у дететовом образовању или, чак, родитељско прећутно одобравање дететовог непохађања школе. У друштвима, односно заједницама где је то могуће, родитељи децу премештају у другу школу. Међутим, сваки такав исход има изразито негативан утицај на дететово васпитање и образовање, на школу или на једно и друго. Да би се повећало интересовање за јачање демократије деци треба, у годинама у којима се формирају као личности, показати да учешће у заједничким одлукама заслужује сваки напор и да осим тога пружа и велико задовољство.

Друштво је у непрестаним, брзим и незаустављивим променама. Овде ћемо навести само неке ствари са којим се морамо носити на почетку 21. века. Предузећа и људи су у непрекидном покрету са једног краја света на други, мењајући тако: економски, демографски и културни образац.

Техничке иновације, уз отварање нових могућности, доносе и нове опасности.

Глобалне силе, које су изван домашаја демократског надзора са којим су у интеракцији, све више притискају државне и локалне заједнице.

Међутим, морамо признати и све позитивне стране глобализације које утичу на свакодневни живот људи, да гледамо на различитости и промене као на нове шансе, односно могућности и да се деци пружи право васпитање и образовање за такав свет.

2.2. Предности демократског управљања школом

Начин руковођења, управљања и вођења школе, кључни је фактор који показује до које је мере њено деловање демократско. Исто тако, прихватајући чињеницу да су васпитање и образовање (или треба да буду) усмерени на вредности, онда те вредности морају бити дубоко усађене у вредности демократије.

Демократија се често дефинише као „путовање“ од једне до друге тачке (од тачке А до тачке Б), а свака школа која покушава да обележи своје место на том путовању неизбежно ће установити да је у неким областима превалила дуг пут, док је у другим тек на почетку.

С друге стране, влада готово општа сагласност о томе да је сврха демократизације школе да се ученицима омогући да развију своје потенцијале у највећој могућој мери, у смислу: знања, развоја животних вештина и њихове способности да у целости одиграју улогу у демократском друштву. Без обзира на успех школе у погледу знања, ако она изневери ученике у друга два аспекта, не можемо је сврстати у категорију добрих и успешних школа.

Стога је демократско управљање школом добро, јер:

1. *Побољшава дисциплину ученика.* У случају да ученици не могу поштовати строга, јасна и једноставна правила која за последицу имају јасно, односно прецизно дефинисане санкције, односно, ако ктше таква правила, онда се не може очекивати да ће сами доносити зреле и одговорне одлуке. С друге стране, искуство и многа истраживања показују да ученици којима се поклони поверење постају много одговорнији. Наравно да су правила нужна, али владање које се темељи на поверењу далеко је одрживије од владања које се темељи на претњама.

2. *Побољшава учење ученика.* Наиме, наставник може да има одређену визију о томе како треба учити, али се начин учења разликује од личности до личности, јер је учење индивидуална ствар. Међутим, предност учења у демократској атмосфери је у томе што се ученицима даје више слободе у избору начина учења и барем у одређеној мери и у томе шта ће да уче. Ако се ученику омогући већа слобода у избору шта и како ће да учи и, ако је то могуће, у начину

оцењивања, онда се и проблеми лошег успеха и помањкања мотивације често смањују.

3. *Смањује тензије и сукобе.* Опасност од сукоба је увек присутна када група људи, у овом случају, ученика, проводи много времена заједно током релативно дугог раздобља. Разлике, мањак разумевања и нетолеранција у школској средини лако доводе до неподношљивости, дискриминације, вршњачког злостављања, па, у крајњем случају, чак и до насиља. Ауторитативно окружење, у којем су статус и друштвени положај изнад нпр. индивидуалних права, намеће људима осећање потребе да стварају савезе или удружења за заштиту или остварење личне користи да би опстали, која лако могу постати плодно тло за дискриминацију и вршњачко злостављање, односно насиље. С друге стране, ако се успе усадити демократски принцип- *осећај узајамног поштовања*, школско двориште и сама школа ће вероватно постати много пријатнији и сигурнији амбијенти.

4. *Чини школу конкурентнијом у односу на друге школе.* Децентрализација и демократизација управљања школом и конкуренција међу школама, новина је у многим европским земљама. Нарочито у урбаним срединама, конкуренција може бити посебно непријатна.

„Модерни европски грађани добро су обавештени и често добро образовани, а грађанска права узимају здраво за готово. Очекују да друштво поштује њихове жеље и потребе које се односе на њихову децу, те на жеље и потребе њихове деце. Деца се више не одгајају да беспоговорно слушају ауторитете. Школе морају да се прилагоде таквим становиштима. Ако родитељи имају утисак да се с њиховим дететом не поступа са дужним поштовањем, могу постати непријатељски расположени према школи-или, где је то могуће, да промене школу.“¹²⁹

5. *Осигурава трајну демократију у будућности.* Деца раде исто што и ми радимо (опонашају нас), а не како им кажемо да би требало да раде. Бескорисно је само декларативно говорити о демократији у школама, ако је и сами запослени не практикују. Није довољно да ученици одлучују само о периферним, тривијалним стварима, нпр. о боји зидова у учионици коју треба обојити, него да утичу, и тако

¹²⁹ Упореди: Елизабет Бекман, Бернард Трафорд, *Демократско управљање школама*, Савет Европе, Стразбур, 2007. Превод на српски језик 2008, 11-12.

стекну осећај одговорности, на стварно доношење одлука о питањима која су битна за учење и њихов свакодневни живот у школи, као што су, да споменемо само нека: наставне методе, политика школе, развојно планирање, буџетска питања, запошљавање нових радника и др. Јасно је да је то немогуће постићи преко ноћи и да не постоје универзалне методе погодне за све, али смо, с друге стране, убеђени да је то најбољи начин да се спроведе у дело васпитање и образовање засновано на демократским принципима.

2.3. Изазови и перспективе демократског управљања школом

Осврћући се на прво међународно истраживање у југоисточној Европи кроз темељно анкетирање директора, спроведено 2001. године, с циљем стицања увида у интеракцију школâ и родитеља у целом региону, Гордана Миљевић из Института за отворено друштво Србије, а на основу добијених резултата, наглашава: „Овај резултат има велики значај зато што побија општеприхваћен став да се директори противе учешћу родитеља у животу школâ и да би проширивање надлежности директорâ у доношењу одлука водило стварању монополистичке групације која има уске погледе.“¹³⁰

Наиме, неопходно је да све земље региона дефинишу и добро ускладе улоге које ученици, родитељи, наставници, директори и локална заједница могу и треба да имају у управљању школом, као и да размотре могућности и детектују препреке у њиховом доприносу демократском управљању школама и бољем образовању уопште.

Демократско управљање школама је изузетно комплексан процес. Разлози за то су делом објективни фактори (недостатак законске регулативе, стратегија за унапређење ове области, наставни план и програм и др.). Међутим, постоје и субјективни аспекти, који додатно отежавају успостављање и одржавање демократског управљања школама, а утицаја имају и усвојени школски етос, пракса, вредности које се промовишу у школи и заједници и др.

Симона Велеа, експерт за образовање из Румуније, између осталог сматра:

¹³⁰ Упореди: Gordana Miljević, *Demokratizacija škole – preduslov demokratskog društva*, Demokratsko грађанство, број 9-10, уТОПаг, Нови Сад, 2010, 8.

1. Да је демократска управа школама комплексан концепт, а сложена је и градња, односно механизми њене реализације и даљи рад на овом послу је неопходан у земљама региона.
2. Директори школа и наставно особље су носећи стубови одрживости демократске управе школа, али под условом да им се омогући адекватно усавршавање и континуирана подршка.
3. Подршка наставницима и директорима подразумева унапређење њиховог знања и вештина, али и развој узајамног поверења свих актера. Рад на подизању угледа професије у широј заједници је такође важан, као и веће вредновање образовања и просвете.
4. Процеси демократизације управљања школама који крећу одоздо, на иницијативу из `колектива` од изузетног су значаја и заслужују посебну пажњу.¹³¹

Између земаља региона југоисточне Европе постоји велики потенцијал за размену искустава, јер у њима већ постоје неки механизми који омогућују демократичније управљање школама, али је неопходна анализа њиховог утицаја како би се проценила њихова примењивост у појединачним случајевима.

2.4. Демократско управљање школом-примери добре праксе у другим државама

Демократско управљање школом је „тема значајна за школу која је усмерена ка стварању упослене, срећне и успешне заједнице и у којој су учење, развој и добробит младих у средишту пажње“.¹³² Значајна је и за изградњу школе у којој се ученицима нуди најбоље, али се исто то и од њих очекује. Школа у којој одговорност за постигнућа имају све интересне групе ... директори, наставници, педагози и психолози, родитељи, локална и шира заједница. Школа у којој се слобода и ред међусобно не искључују, већ су у директној корелацији са

¹³¹ Упореди: Simona Velea, *Demokratizacija škole – preduslov demokratskog društva*, Demokratsko грађанство, број 9-10, уТОPag, Нови Сад, 2010, 8.

¹³² Упореди: Radmila Radić-Dudić, *Reč urednice*, Demokratsko грађанство, број 9-10, уТОPag, Нови Сад, 2010, 2.

демократским управљањем. „Школа у којој је постигнут договор о томе да ли је она место где се образује или је и институција која доприноси целовитом развоју личности ученика као активних и компетентних грађана.“¹³³

Демократско управљање школом је пут који води до истинског разумевања нужности промена у школи, које ће покренути развој, детектовати изворе проблема и указати на могуће путеве, односно начине за њихово превазилажење. Наравно, да смо у потпуности свесни чињенице да то није нимало лак и једноставан посао, јер поред тога што подразумева филигрански прецизну артикулацију социјалних, економских, политичких, технолошких и других интереса, захтева и истинско разумевање значаја улоге укупног школског колектива за будућност сваког ученика понаособ, умеће стварања и одржавања атмосфере, која погодује најбољим постигнућима оних због којих школа постоји – ученика.

„Демократско управљање школом препознаје значај односа уважавања на часу, у ходнику, зборници, школском дворишту, на екскурзији, тесту, матурској вечери и дугорочно утиче на однос ученика – будућих грађана – према држави и њеним институцијама.“¹³⁴

Овде ћемо покушати да дамо допринос процесу демократизације управљања школама приказујући примере добре праксе из других европских и земаља у непосредном окружењу (Финске, Норвешке, Словеније и Црне Горе). Они нам могу помоћи да уочимо искуства која бисмо могли прилагодити условима, али и применити, добрим делом, у Србији и на тај начин искорачити на пут „поправљања“ школâ у којима ће се доносити одлуке, али и преузимати одговорност за њихову реализацију, односно спровођење.

2.4.1. Финска

Тест PISA (Програм за међународну процену знања ученика) процењује у којој мери петнаестогодишњи ученици владају суштинским знањем и вештинама

¹³³ Упореди: Radmila Radić-Dudić, *Reč urednice*, Demokratsko грађанство, број 9-10, ууТОРag, Нови Сад, 2010, 2.

¹³⁴ Упореди: Radmila Radić-Dudić, *Reč urednice*, Demokratsko грађанство, број 9-10, ууТОРag, Нови Сад, 2010, 2.

на пољу математике, науке, писмености и решавања проблема у земљама чланицама OECD и великом броју других земаља. Тест се фокусира на вештине и знања која су неопходна за рад у друштву које долази, а не на непосредно владање ученика стварним садржајем наставног програма.

У оквиру тестирања PISA (2000, 2003, 2006) вештине финских ученика су сврстане међу најбоље у свим доменима који су узети у процесу тестирања. Тако је укупан резултат Финске на тестирању 2006. године најбољи резултат икад постигнут у било којој предметној области откад постоји ова врста мерења резултата успеха ученика.

Овде ћемо, због скучености простора, навести само неке од тих успеха, односно резултата:

- У писмености и способности читања: прво место у две анкете (2000, 2003) у друго место (2006).
- У математици, фински ученици су били четврти (2000), други (2003) и први (2006).
- У науци, били су трећи (2000), делили су прво место (2003), и били први (2006).
- У вештинама решавања проблема делили су друго место (2003), а нису били тестирани 2000. године.¹³⁵

Међутим, најинтересантнија чињеница и посебна одлика Финске је уједначеност ученика у показаном знању. Разлике између најбољих и најслабијих резултата код финских ученика су међу најмањим од свих земаља које су учествовале у тестирању. Исто тако, готово незнатне, односно безначајне су биле разлике између школâ у појединим финским регионима.

Позадина успеха финских ученика. Претпоставља се, односно основано је уверење, да су фактори који утичу на добре исходе учења у Финској следећи:

1. *Једнаке могућности.* Фински систем образовања нуди сваком једнаке могућности за образовање. Основно образовање је у потпуности бесплатно.

2. *Саветовање за ученике и образовање за ученике с потешкоћама у развоју.* Индивидуална подршка за учење и добробит ученика је адекватно

¹³⁵ Упореди: Раиса Венелеинен, *Аутономија школâ утиче на добре резултате теста ПИСА у Финској?! Демократско грађанство*, број 9-10, yuTOPag, Novi Sad, 2010, 9.

обезбеђена. Образовање ученика с инвалидитетом је интегрисано у редовно образовање у оној мери у којој је то могуће.

3. *Подстицајна евалуација*. Циљ евалуације је да се дође до информација које помажу школама и ученицима да се развијају. Не постоји систем тестирања резултата учења или инспекције на државном нивоу, а не праве се ни школске ранг-листе.

4. *Значај образовања у оквиру друштва*. Финско друштво здушно заговара и високо вреднује образовање. Становништво је, према међународним стандардима, високообразовано. Образовање је веома цењено и постоји широк политички консензус у погледу образовне политике.

5. *Флексибилан систем заснован на аутономији*. Управа у образовним институцијама је у великој мери заснована на делегирању одговорности и подршци. Законска и подзаконска акта, као и национални наставни програми представљају широк оквир за образовање, а за организацију образовања одговорне су општине. Истовремено, школе и наставници имају велику самосталност (аутономију) у припреми наставе и одабиру садржаја наставних јединица у оквирима државног школског програма.

6. *Компетентни наставници*. На свим образовним нивоима, предавачи поседују високе квалификације. Сви наставници имају последипломско образовање, а већ током образовања наставници обављају стручну праксу под надзором. Будући да је наставничка професија веома популарна у Финској, универзитети су у прилици да одаберу најмотивисаније и најталентованије кандидате.¹³⁶

Задаци за будућност. Поред тога што су фински ученици у неколико наврата показали неке од најбољих резултата на тестовима PISA, што, свакако, може бити разлог за задовољство, има и резултата неких студија који су опомињујући. Наиме, нека истраживања су показала да су фински ученици мање заинтересовани и мање мотивисани у односу на ученике из других земаља, а приметно је и опадање задовољства у школама.

Овим питањем треба да се позабаве образовне власти уз активности на очувању достигнутих стандарда квалитета.

¹³⁶ Упореди: Раиса Венелеинен, *Аутономија школâ утиче на добре резултате теста ПИСА у Финској?! Демократско грађанство*, број 9-10, yuTOPag, Novi Sad, 2010, 9.

2.4.2. Норвешка

Образовање у Норвешкој је обавезно и бесплатно, а демократија у управљању школама реализује се кроз рад савета ученика и родитеља. Националним наставним програмом дефинисани су циљеви и принципи, док су школе задржале аутономију и избору директора и наставног особља.

Норвешки школски систем. „Школовање за децу је у Норвешкој уведено пре отприлике 250 година. Од 1997. године омогућено је обавезно десетогодишње образовање. Ученици полазе у школу са шест година, а после обавезног школовања ученици имају Уставом загарантовано право на три године вишег средњег образовања. Школски систем следи Закон о образовању који се односи и на основно и на средње образовање.

Норвешки школски систем данас се заснива на принципу *образовања за све*, при чему је основно и средње образовање бесплатно и омогућено свој деци која су норвешки држављани. Ретка су посебна одељења за децу с тешкоћама у развоју. Такви ученици похађају редовну наставу с осталом децом, али уз посебну подршку, као што је рад додатног наставника... Рад приватних школа се одобрава на основу посебних критеријума, нпр. верске школе, призната педагошка алтернатива, међународне школе. Приватне школе, такође, имају економску подршку државе.“¹³⁷

У Норвешкој држава одговара за имплементацију Закона о образовању и за финансирање школа. Управљање школама је подељено између два нивоа – општине и округа. За управљање основним и нижим средњим школама и њихово финансирање задужене су општине, док се на нивоу округа управља вишим средњим школама и обезбеђује њихово финансирање. Међутим, и општине и окрузи се финансирају из државног буџета, али на локалном нивоу имају слободу да одлуче колики део буџета желе да потроше на образовни сектор.

Иако се школама управља на локалном нивоу, циљеви и принципи за држање наставе у оквиру основног и средњег образовања дефинисани су Националним наставним програмом, који је развило Министарство образовања, а

¹³⁷ Упореди: Kjersti Toverud Kleve, *Duga demokratska tradicija društva – visoki standardi demokratije u školstvu*, Demokratsko грађанство, број 9-10, ууТОРag, Нови Сад, 2010, 10.

одобрио Парламент. Овај програм дефинише општи садржај градива за све ученике и он обухвата:

- Основни наставни програм за основно, ниже средње и више средње образовање.
- Принципе и упутства за основно и ниже средње образовање.
- Наставне програме за појединце, укључујући учешће ученика и савет ученика.¹³⁸

Одлучивање у школама. Већ од првог разреда основне школе ученици се охрабрују за учешће у одлучивању о властитом процесу учења, свом положају у школи и питањима од значаја за школу.

„Све школе имају *савет ученика*, у ком су заступљени сви нивои. Више средње школе такође могу да буду чланови Студентске уније, која се финансира из државног буџета и бави се, на националном нивоу, проблемима који се тичу ученика.

Родитељи су важни партнери за школе. Поред појединачне укључености у проблеме који се тичу сопствене деце и њихових разреда, све школе имају *савет родитеља*. Савет је ту да успостави и одржава добре односе између школе и породице. Задатак му је и да делује као делотворна спона између школе и локалне заједнице.

Родитељи имају своју *националну комисију* чије су главне области деловања партнерства између куће и школе, односно подржавање родитеља у питањима везаним за школу и заштита њихових интереса, као и прослеђивање релевантних информација.

Све школе су у обавези да се придржавају одредаба Закона о образовању, али у оквиру Закона постоји аутономија школе у неким областима. Директора школе запошљава општина (основне и ниже средње школе) или округ (више средње школе), али школе регрутују и запошљавају своје наставнике и друге чланове особља. И наставници и директори школе су стално запослени, осим у случају, ако раде као наставници на замени или имају уговоре на одређено време. Школе такође бирају свој наставни материјал и уџбенике који су за ученике

¹³⁸ Упореди: Kjersti Toverud Klete, *Duga demokratska tradicija društva – visoki standardi demokratije u školstvu*, Demokratsko грађанство, број 9-10, уТОРag, Нови Сад, 2010, 10.

бесплатни. Наставници сами праве наставни план на основу циљева знања који су наведени у Националном програму наставних предмета.

Општине и окрузи већ годинама организују обуку на радном месту за директоре школâ. У оквиру Образовног менаџмента већ постоје мастер програми, а у јесен 2009. године први студенти су пошли на *Академију за директоре школа* на Универзитету у Ослу.

Академија нуди и једносеместрални курс, посебно разрађен да припреми студенте за улогу лидера у школи.¹³⁹

2.4.3. Словенија

Словеначки школски систем је од 1991. године, када је Словенија постала самостална држава, доживео бројне реформе, а заснива се на начелима која су дефинисана у *Белој књизи о васпитању и образовању у Републици Словенији*. Систем дефинише *Закон о организацији и финансирању васпитања и образовања* (ЗОФВО), који је од свог усвајања 1996. године доживео бројне измене и допуне, а нарочито 2007. године.¹⁴⁰

Начела васпитања и образовања у Републици Словенији темеље се на поштовању људских права и схватању правне државе, а то су:

- јединство науке и плурализам културâ и вредности;
- једнаке могућности и недискриминација, као и могућност избора и подстицање изврсности;
- аутономија школâ и надзор над квалитетом рада школâ;
- деидеологизација школâ и васпитање за учешће у демократским процесима.¹⁴¹

Начела и начини руковођења заснивају се на концептима сарадње, који стварају услове за демократско деловање школâ, а истовремено директорима постављају бројне изазове.¹⁴²

¹³⁹ Упореди: Kjersti Toverud Klete, *Duga demokratska tradicija društva – visoki standardi demokratije u školstvu*, Demokratsko грађанство, број 9-10, ууТОПаg, Нови Сад, 2010, 11.

¹⁴⁰ Упореди: Министарство за школство и спорт, *Закон о организацији и финансирању васпитања и образовања*, Службени лист РС, 16/2007.

¹⁴¹ Упореди: Janez Krek (ur.), *Bela knjiga o vaspitanju i obrazovanju u Republici Sloveniji*, Министарство за школство и спорт, Лjubljana, 1995, 15.

Школски систем у Републици Словенији. Као и у свим осталим државама ЕУ, школски систем је и у Словенији претрпео бројне мање промене и опсежне реформе. Међу њима највећи одјек су имале:

- поново увођење општих гимназија;
- прелазак с осмогодишњег на деветогодишње основно образовање;
- обнављање професионалног и стручног образовања;
- увођење виших и високих стручних школа и
- болоњска обнова програма високошколског образовања.

Међутим, генерално гледано, школски систем у Словенији је релативно централизован, на шта је упозорио и извештај ОЕЦД-а за 2008. годину.¹⁴³ Систем финансирања је уређен на државном нивоу, док је финансирање у основним школама и обдаништима делимично или у целини пренето на локални ниво.

Осим тога, у основним школама и у обдаништима постоји национални курикулумâ, а средње школе су реформом добиле више аутономије на нивоу извршних курикулумâ. Истраживања и дугогодишња искуства у раду са школамаâ, нарочито са директоримаâ, говоре да школе, ипак, осећају прилично снажан притисак на своју аутономију – и због националних испита знања у основним школамаâ, а још више због матуре у средњим школамаâ.¹⁴⁴

Директор школе – улоге, задаци и начин именовања. У словеначком образовном простору директор је педагошки вођа и управни орган установе и та разапетост између управљања школом и педагошког рада представља својеврсан изазов и изискује велики рад и одговорност. Наиме, у Закону су улоге и задаци директора описани у, чак, 23 алинеје, а оне би се могле поделити у пет опсежних подручја:

- планирање (ту се сврстава нпр. припрема развоја школе);
- руковођење запосленима (нарочито праћење и надгледање наставе и брига о усавршавању запослених);
- рад с ученицима (подстицање и праћење рада заједнице ученика итд.);

¹⁴² Упореди: Justina Erčulj, *Izazovi demokratskom rukovođenju školama u Sloveniji*, Demokratsko građanstvo, broj 9-10, yuTOPag, Novi Sad, 2010, 17.

¹⁴³ Упореди: ОЕЦД, *Obrazovanje na prvi pogled 2008: Pokazatelji OECD* доступни на: www.oecd.org/edu/eag2008, преузето: 20.10.2013.

¹⁴⁴ Упореди: Justina Erčulj, *Izazovi demokratskom rukovođenju školama u Sloveniji*, Demokratsko građanstvo, broj 9-10, yuTOPag, Novi Sad, 2010, 17.

- сарадња са локалном и широм заједницом (сарадња са родитељима, школском здравственом службом и сл.);
- управљање школом (организација рада школе, организација менторства, заступање и представљање школе, одговорност за законитост њеног рада, заснивање радних односа и одлучивање о систематизацији радних места).

„Именовање директора је како струковно тако и политичко питање. Док се услови за директора нису суштински мењали, у самом поступку извршене су приличне промене, пре свега утицај појединих субјеката у њему.

За директора државне школе... именује се лице које испуњава услове за... наставника или саветника. Директор школе мора при том имати најмање високошколско образовање, пет година радног искуства у васпитању и образовању у звању саветника или саветодавца, односно најмање пет година у звању ментора. Мора имати положен директорски испит, који може полагати најкасније годину дана од почетка мандата, иначе мандат престаје по сили закона. Мандат директора траје пет година.“¹⁴⁵

Директора поставља савет школе, састављен од пет представника запослених у школи и по три представника родитеља и оснивача. Сам поступак именовања је релативно сложен. Наиме, пре постављења, о кандидату своје мишљење мора дати наставничко веће, локална заједница и савет родитеља. Међутим, ни једно од ових мишљења није обавезујуће, тако да, теоретски, савет већином гласова може изабрати кандидата који је у свим претходним мишљењима негативно оцењен, мада се у пракси то обично не дешава. Након одабира директора од стране савета, предлог за именовање се прослеђује министру, који такође доставља своје мишљење у року од 30 дана. Ако он то не уради у наведеном року, савет одлучује о именовању директора без тог мишљења.

Овакав начин именовања директора школе има своје предности, али и недостатке. У предности можемо убројати приличан број укључених субјеката, иако они у самом процесу немају одлучујућу улогу и на тај начин процес је заштићен од превеликог уплива политике. С друге стране, утицај запослених понекад онемогућава објективно, односно непристрасно деловање директора,

¹⁴⁵ Упореди: Justina Erčulj, *Izazovi demokratskom rukovođenju školama u Sloveniji*, Demokratsko građanstvo, broj 9-10, yuTOPag, Novi Sad, 2010, 18.

нарочито ако се ради о доношењу непопуларних одлука. Ту се јавља и проблем оцењивања запослених, од стране директора, будући да и представници запослених у школи оцењују успешност рада директора сваке године, а на пет година одлучују о његовом именовању.

Иначе, јасно је да држава тражи најбоља решења. И поступци именовања у европским државама су врло различити, што говори о томе да још није нађен онај најбољи. Наравно да се приликом именовања директора ради о утицају образовне политике која изменама и допунама закона може знатно повећавати или смањивати свој утицај.¹⁴⁶

Професионално усавршавање директора за демократско, односно партиципативно руковођење. „Бројна истраживања показују да је директор најважнији чинилац успешне школе, а истовремено незамењив приликом успешног постизања задатих циљева. Зато у већини држава постоји свест о потреби пажљивог развијања програма за њихов професионални развој.

У Словенији је у току последњих петнаест година развијен прилично конзистентан систем професионалног развоја директора. Будући да се демократско, односно партиципативно руковођење заснива на доношењу одлука у групи сарадника ... оспособљавају се и други стручни радници да би се лакше укључили у процесе сарадње и преузимања заједничке одговорности за достигнућа ученика.

Главна активност *Школе за директоре* остаје оспособљавање за полагање директорског испита који ... се састоји од седам модула:

1. Увод у руковођење у образовању;
2. Теорија организације и руковођење;
3. Планирање и одлучивање;
4. Људи у организацији;
5. Директор као педагошки вођа;
6. Законодавство о васпитању и образовању;
7. Изборни предмет – изборни садржаји.

¹⁴⁶ Упореди: Justina Erčulj, *Izazovi demokratskom rukovođenju školama u Sloveniji*, Demokratsko građanstvo, broj 9-10, ууТОРag, Novi Sad, 2010, 18.

Обука траје годину дана, што укључује 144 контактна часа и самосталан рад учесника.¹⁴⁷

Овај програм је заснован на концепту перманентног усавршавања (евалуације су показале да се њиме достижу постављени циљеви, као и на савременим концептима руковођења, који наглашавају одговорност, сарадњу, трајност и етичност).

Изазови за руковођење у будућности. „Изазова за руковођење школом увек има доста, јер су глобалне и локалне промене, које утичу на њега, често непредвидиве и изненадне. Усмерићемо се на два изазова која се чине кључним и која, према нашем мишљењу, могу највише допринети успешности школе.

Први и за нас најважнији јесте руковођење усмерено ка учењу. Ради се о концепту који наглашава директорову улогу покретача учења на свим нивоима. Нарочито наглашавамо улогу директора приликом планирања, подстицања и остваривања усавршавања наставника, јер... управо подстицањем професионализма код наставника претпостављени врше најјачи утицај на учење ученика.

Други велики изазов, како директорима, тако и школама, представља и систем одређивања и обезбеђивања квалитета у образовању и васпитању.¹⁴⁸

Међутим, треба строго пазити да се систем не претвори само у оцењивање школâ, него да доприноси и подстиче самооцењивање у школама које, првенствено, води у професионалне расправе и истинска, трајна унапређења.

2.4.4. Црна Гора

„Демократија постаје стварност и у некадашњим традиционално ауторитарним системима и културама каква је била и наша (југословенска)...

Некадашњи систем образовања – традиционална школа, са управом и наставницима као врховним божанствима, а учеником као пасивним учесником процеса, оним који мора да слуша, ради што му је задато и репродукује ријечи

¹⁴⁷ Упореди: Justina Erčulj, *Izazovi demokratskom rukovođenju školama u Sloveniji*, Demokratsko грађанство, број 9-10, ууТОПаг, Нови Сад, 2010, 18-19.

¹⁴⁸ Упореди: Justina Erčulj, *Izazovi demokratskom rukovođenju školama u Sloveniji*, Demokratsko грађанство, број 9-10, ууТОПаг, Нови Сад, 2010, 19.

`врховних ауторитета` - урушио се на основу општих и конкретних друштвених промјена.¹⁴⁹

Ученик – субјект образовног процеса. Образовање као један од најзначајнијих друштвених сектора задужен да нове генерације младих кроз школовање и ваншколско стицање знања интегрише у свијет одраслих, на почетку новог миленијума се нашло пред крупним изазовима. Цјеложивотно образовање, мултикултурализам, европске интеграције, укључивање маргиналних група у редовно образовање, компјутерска писменост и сл. постају слогани који прате промјене у образовном систему и школи. Образовање прате системске и структурне промјене у наставном процесу. Усвајају се нови наставни планови, отворени курикулуми, уводи изборност наставе, мијења се организациона структура школе, спроводе се разноврсне активности у настави и ван ње којима је циљ усвајање примјењивих знања, развијање вјештина и компетенција потребних за активну улогу у демократском друштву. Пажња се усмјерава на професионални развој, уводе се индикатори `за објективно евалуирање укупног квалитета образовања`, итд. Промјене које се дешавају у образовном систему усмјерене су на стварање активне улоге свих група заинтересованих за њихову успјешност: ученика, школе, родитеља, социјалних партнера, локалне заједнице и Министарства просвјете и науке. Све промјене су усмјерене ка ученику, он постаје субјект образовног процеса.¹⁵⁰

Тимски рад – демократски стил руковођења. Овако дефинисани циљеви неминовно намећу и другачију улогу и директора и управе образовних установа – школâ. Директор, уместо управљача и „школског диктатора“, постаје педагошки руководилац школе, док управљање школом преузима школски одбор, чија структура зависи од образовног нивоа и специфичности школе. У школском одбору заступљене су све циљне групе: наставници, родитељи, социјални партнери, локална самоуправа, Завод за школство, Центар за стручно образовање и Министарство просвете и науке. Оваква структура органа управљања заступа

¹⁴⁹ Упореди: Момир Драгићевић, *Демократске промјене и управљање школом*, Demokratsko грађанство, број 9-10, ууТОРag, Novi Sad, 2010, 20.

¹⁵⁰ Упореди: Момир Драгићевић, *Демократске промјене и управљање школом*, Demokratsko грађанство, број 9-10, ууТОРag, Novi Sad, 2010, 20.

стварне потребе заинтересованих субјеката за успешност и ефикасност управљања школом, а не вољу директора или Министарства.

„Демократизација образовања не дешава се сама од себе, она мора обухватити све учеснике који су његови корисници и креатори. Интензивна и отворена комуникација између њих, заснована на учешћу кроз различите моделе укључивања, основни је пут демократизације образовања и школе као носиоца тог процеса.

У демократизацији школе мијења се и стил рада директора. Кроз многобројне интеракције он испољава стручне, педагошке, моралне и општељудске особине које одржавају његов начин комуникације у колективну и средини. Директор је вођа тима, а тимски рад представља демократски стил руковођења. Он мора испољавати смисао за организацију рада у којој долази до изражаја способност и интересовање појединаца и колектива, уз подстицање стваралаштва, јавног приказивања резултата рада и уз стварање слободне демократске атмосфере у којој је све то једино могуће остварити. Уз помоћ наставницима, уз осјетљивост за њихове личне потребе, опажање социјалне климе у школи, социјално-етичке норме, директор мора исказивати и смисао за културну комуникацију, слух за реаговање локалне заједнице, за демократско одлучивање кроз сарадњу у доношењу одлука, за подстицање стручних и управних органа да слободно одлучују. Посебно комплексна подручја на која мора обратити пажњу су приступ информацијама; редовно информисање запослених, ученика, родитеља и других субјеката, развијање културе разговора, толеранције, поштовања различитости, подстицања здраве критике и сл.

Тимски рад постаје императив савремене школе. Учешће свих појединаца у систему управљања је нужно да би циљеви, предвиђени законом, развојним планом, годишњим и акционим планом, могли бити остварени. Мишљења, ставови, иницијативе ученика, родитеља, локалне заједнице и наставника уграђују се у основне планове школе кроз њене стручне и управне органе. Више не постоје готови планови као израз воље директора или, у најбољем случају, и његових сарадника. Група за квалитет и праћење унапређења васпитно-образовног процеса, група за естетско-еколошко уређење простора, група за професионални развој наставника на нивоу школе, група за планирање изборних садржаја и

слободних активности, педагошки актив и стручни активи су дио тимовâ који ефикасно подржавају индивидуалне вриједности, дијалог, и у том тренутку дају најбоље приједлоге. Улога директора у свему томе је да обезбједи логистику за тимски рад и да приједлоге тимова преточи у одлуку.¹⁵¹

Школа – огледало директора. Директоров рад најбоље се потврђује и проверава у пракси. Успешним директором се сматра онај директор који добро познаје природу и обим послова свих запослених и ученика и који доследно истрајава на њиховом спровођењу и поштовању. Крилатица да је *Школа – огледало директора*, односно мало другачије, али исто то речено *Какав директор – таква школа* је ноторна истина која је емпиријски доказана. Наиме, школа, ако не жели да застане и не заостане за сталним друштвеним, научним и технолошким процесима – мора да буде у перманентним развојним променама, које су услов да до тога не дође, односно да се не би претворила у установу која стално каска на репу тих прогресивних процеса и креће се у смеру регресивне еволуције.

Руковођење као скуп различитих активности подразумева обезбеђење услова да се школа и њени материјални и људски ресурси организују и ставе у функцију на оптималан начин.

„Све наведене промјене довеле су до потребе и промјене начина управљања и руковођења школом. Директор, као добар организатор треба да мотивише и подстиче сараднике, да афирмише и подржава тимски рад, да успостави успјешну комуникацију у школи и са окружењем, да се понаша предузетнички, да буде и лидер и менаџер, да обезбједи квалитет васпитно-образовног процеса, вреднује рад запослених, итд. Директор је тај који треба да унапређује материјалне и људске ресурсе и да доприноси развоју идентитета школе.“¹⁵²

Из свега наведеног може се извести закључак да у условима реформе, директор мора бити на високом нивоу у свим областима свога деловања: организаторским, програмским, руководним, педагошко-инструктивним, евалуаторским и истраживачким. Међутим, за све ово неопходно је поседовати

¹⁵¹ Упореди: Момир Драгићевић, *Демократске промјене и управљање школом*, Demokratsko грађанство, број 9-10, уТОРag, Novi Sad, 2010, 20-21.

¹⁵² Упореди: Момир Драгићевић, *Демократске промјене и управљање школом*, Demokratsko грађанство, број 9-10, уТОРag, Novi Sad, 2010, 21.

повратну информацију и то кроз директну евалуацију и кроз праћење успешности школе индиректним показатељима, на пример: место школе у окружењу и у систему образовања; постигнућа ученика у средњим школама, на послу и на факултетима, али и кроз повратну информацију од свих група заинтересованих за процес квалитетног управљања школом.

С друге стране, квалитет рада школе је у директној зависности од ефикасности и квалитета управљања системом васпитања и образовања, а предмет вредновања успешности може бити све оно што има утицај на реализацију, односно остваривање програмских и планских циљева и задатака школе.

Школа – огледало заједнице. Партиципација, односно учешће ученика у раду школе остварује се кроз деловање *заједнице ученика*, као формалног облика организовања и кроз *омладински парламент*, преко којег се популарише идеја активизма ученика путем самоорганизовања.

У демократизацији рада школе, битан сегмент је и интеракција, односно сарадња између ње и родитеља. Могући видови ове сарадње, уочени у пракси, остварују се кроз: учешће родитеља у усвајању плана рада школе, анализу наставних и ваннаставних активности, планирање изборних садржаја и слободних активности, покретање иницијатива и конкретну помоћ родитеља (њихово ангажовање у опремању и уређењу школе, донаторство, волонтерски рад) итд.

Исто тако, велики значај за успешно управљање школом имају и ставови родитеља на *савету родитеља*, родитељским састанцима, њиховим индивидуалним комуникацијама, као и учешће представника родитеља у *школском одбору*.

С друге стране, школа је – уз дане отворених врата и учешће родитеља у културним манифестацијама – отворена за потпуну сарадњу са родитељима.

„Кроз сарадњу са локалном заједницом, односно локалном самоуправом, другим школама, сектором НВО и међународним субјектима развија се слика о школи као `огледалу заједнице`. Уз школски етос, та слика одређује углед школе и њено мјесто у локалној и широј заједници. Одговорност је на свима, а посебно на управи школе која такву слику мора створити кроз успјешну организацију, развијену демократску атмосферу, рад оцијењен интерном и екстерном евалуацијом квалитета, резултатима образовно-васпитног рада, обезбјеђењем

оптималних материјалних и техничких услова, развојем етоса и стилем управљања школом.¹⁵³

Одлуке доносити демократски, али спроводити аутократски. Стил демократског руковођења произилази из реформских и нормативних циљева, с једне, односно духа и природе образовног система као конгломерата интереса различитих субјеката, с друге стране.

„Демократско управљање постоји онда кад је интерес већине чланова колектива – ученика, наставника и родитеља – заштићен. Посебно је значајно да тај интерес није наметнут, већ да заиста постоји, односно оно што сви стварно осјећају као интерес који води успјеху школе.“¹⁵⁴

Руковођење засновано на демократским основама подразумева слободу у погледу избора путева и начина остваривања циљева и задатака. У демократском систему – имати и користити моћ – подразумева одговорно руковођење. Тако, моћ директора школе, преведено у овом контексту на појам углед, повећава се тиме што кроз тимски рад окупља око себе способне, а не послушне људе и кроз демократски дијалог тимски доносе одлуке.

„Ипак, промјене изазване демократизацијом образовања довеле су, за сада, до тога да се одлуке доносе и треба их доносити демократски, а спроводити аутократски.“¹⁵⁵

2.5. Ученички парламент

У развијеним земљама доношење одлука у школи се не може замислити без учешћа ученика.

Код нас је ученички парламент, као представничко тело ученика, један од механизма демократизације школе који отвара простор младима да артикулишу своје ставове и потребе. Свест о потреби да се и ученици укључе у доношење одлука које их се најдиректније тичу, у Србији је почела да се развија изменама

¹⁵³ Упореди: Момир Драгићевић, *Демократске промјене и управљање школом*, Demokratsko грађанство, број 9-10, уТОРaг, Novi Sad, 2010, 22.

¹⁵⁴ Упореди: Момир Драгићевић, *Демократске промјене и управљање школом*, Demokratsko грађанство, број 9-10, уТОРaг, Novi Sad, 2010, 22.

¹⁵⁵ Упореди: Момир Драгићевић, *Демократске промјене и управљање школама*, Demokratsko грађанство, број 9-10, уТОРaг, Novi Sad, 2010, 22.

Закон о основама система образовања и васпитања 2001. године, када су школе добиле могућност да формирају ученички парламент.

У систему демократског управљања школом „сада представници парламента у школском одбору имају право на реч, али и на учешће у доношењу одлука. Представници парламента су присутни и у стручним активима за развојно планирање и за самовредновање. Парламент се мора консултовати и приликом избора уџбеника. На крају, ученици су добили право на своје представнике и у Националном просветном савету. Све ово иде у прилог закључку да у нашем просветном систему свест о демократском управљању сазрева и да се млади више не посматрају само као корисници у наставном процесу, већ као партнери.“¹⁵⁶

Међутим, упркос чињеници да је Законом обезбеђен основ за активну улогу ученичког парламента у процесима демократског управљања школом, добра пракса још није заживела у свим школама. Да би ученички парламент израстао у уважавану школску институцију неопходно је направити још низ корака, у Закону је само први од њих. Одговорност је сада подједнако на наставницима, родитељима и ученицима и најважније је да свака страна преузме свој део одговорности и обавеза, што ће допринети да временом и у овом погледу постанемо део савременог света.

„Бројни су примери отпора наставника и директора укључивању ученика у процесе доношења одлука. Неки наставници сматрају да ученици немају искуства и изграђене и зреле ставове да би са наставницима равноправно учествовали у доношењу важних одлука за школу. Међутим, да ли је то заиста тако, или владају предрасуде према младима? Да ли сумњамо у способност младих да сами процене шта је у њиховом најбољем интересу? Да ли сумњамо у спремност и способност младих да преузимају одговорност за своје одлуке? Од одговора на ова питања зависи и начин на који видимо будућност младих и њихову будућу улогу у друштву.

Но, вратимо се у садашњост и на питање како обезбедити партнерско учешће ученика у процесима управљања школом. Одговорност је ученика да буду активни учесници у школском животу, а одговорност наставника и родитеља да обезбеде подстицајан амбијент и подршку. Мотивација ученика је непосредно

¹⁵⁶ Упореди: Marko Stojanović, *Učenički parlament – glas mladih za demokratičnije upravljanje školama u Srbiji*, Demokratsko грађанство, број 9-10, уТОПаg, Нови Сад, 2010, 23.

везана за однос који школска управа, наставници и родитељи имају према њима. Пракса је показала да су ученици снажно мотивисани у оним школама у којима се улога и значај ученичког парламента уважава, за разлику од ученика у школама у којима парламент постоји само да би се задовољила форма.¹⁵⁷

2.6. Директор школе

Пожељан лични и професионални етички кодекс директора школе. У демократском управљању школом директор школе треба да буде: знатижељан, стручан, посвећен, промишљен, брижљив, активан у заједници, да демонстрира професионалност, стручност, знање, вештину руковођења и лидерске ставове. Руководећи школом, треба да се води педагошким начелима, која омогућавају успех свих ученика истовремено се трудећи да разуме њихове потребе подржавајући их да заиста буду успешни.

Ево како своју улогу директора школе види Глорија А. Колоња из Хакетстоуна (Њу Џерси):

„Приликом креирања визије школе, водићу рачуна о потребама заједнице, а нарочито о интересима ученика и њихових породица. Стално ћу ослушкивати са којим изазовима се суочавају ђаци и родитељи у оквиру заједнице и ове информације користићу за континуирано унапређење наставе и процеса учења. Ово ће бити начин да се осигура интегритет школе и да се сви ученици и породице третирају на једнак, поштен и достојанствен начин.

Успоставићу стални дијалог са члановима школског колектива и заједнице о спољним утицајима на остварење визије школе. Препозаћу факторе који би могли да доведу у питање, али и да подрже наставне програме и достигнућа ученика. Ове информације ћу делити са заједницом у којој живимо и радимо како бисмо заједнички одредили најбоље путеве и одговоре на спољне изазове. Имаћу свест о различитости унутар заједнице и бићу фер, поштена, морална и непристрасна према свим групама.

¹⁵⁷ Упореди: Marko Stojanović, *Učenički parlament – glas mladih za demokratičnije upravljanje školama u Srbiji*, Demokratsko грађанство, број 9-10, yuTOPag, Novi Sad, 2010, 24.

Бићу у току са плановима за нове политике, законе, прописе, важне за управљање школом и користићу та знања да остварим значајну и позитивну промену у настави и учењу, која је важна за све ученике. Водићу се духом, као и политикама, законима и прописима који важе у школи и друштву и инспирисати друге да се тако понашају.

Ја ћу поверење стећи својим деловањем и примером и бићу катализатор стварања школе чији ће део сви желети да буду.¹⁵⁸

3. Школство у Републици Србији и европско образовање

Крајем прошлог века, управљање школством у Европи, нашироко је ушло у фазе децентрализације. Тако се компетенције са врха све више спуштају на ниже нивое управљања: регионалне, општинске, месне, а нарочито на ниво самих школâ. Наиме, дошло се до спознаје да се проблеми школâ могу ефикасно, успешно, рационално и правовремено решавати само тамо где и настају – у школама.

Други разлог децентрализације лежи у чињеници што образовање (посебно универзитетско и средњошколско – примедба М.Ц.) све више утиче на регионални развој. Истраживања ОЕСД су потврдила да образовање ефектније делује на регионални развој од инвестиција у инфраструктуру или новчане или техничке помоћи, те, и у том смислу, децентрализација добија свој практични смисао.¹⁵⁹

С друге стране, заинтересованост општине и/или месне заједнице за управљање образовањем је нарасла и услед чињенице да се на тим нивоима решавају многа питања од значаја за школство: изградња школских објеката самодоприносом, односно материјална помоћ школама и на друге начине у којима директно учествују грађани, као што су превоз ученика и њихова исхрана, стамбени проблеми наставника итд. Учесћа грађана, привредних и других субјеката у решавању школских питања је и бројан и трајан, а по свом значају

¹⁵⁸ Упореди: Glorija A. Kolonja, *Lični i profesionalni etički kodeks*, Demokratsko грађанство, број 9-10, ууТОРаg, Нови Сад, 2010, 26.

¹⁵⁹ Упореди: Милан Ратковић, *Пут ка успешној школи*, Београд: Српска академија образовања; Нови Сад: Прометеј, 2010, 99.

вишедимензионалан. Разумљиво је да свим тим нивоима припада природно право на веће учешће у управљању школама од оног које сада имају у Републици Србији.

3.1. Нивои, врсте и дистрикција компетенција

Мишљења смо да би све компетенције у одлучивању о школама и њиховом развоју требало дистрибуирати на три нивоа:

- ниво државе – *опште компетенције*;
- ниво регије, општине и месне заједнице – *посебне компетенције*;
- ниво школе – *компетенције у области менаџмента и маркетинга*, а посебно реализација наставе.

Садашње стање, односно централистичко (дириговано – примедба М.Ц.) управљање са нивоа државе, постало је готово неодрживо, више штетно него корисно, па његова децентрализација долази као неминован, незаустављив, али и природан процес.

Ово се, наравно, не може посматрати као механичко „развлашћивање“ државе, јер јој остају нужне (опште) компетенције иако се са ње одлучивање добрим делом преноси на друге друштвене нивое, што је облик „придобивања“ и „увлачења“ свих релевантних фактора у сферу одговорности за суштину и квалитет образовања. Међутим, децентрализација не би била успешна, ако би се образовање затварало само у општинске или регионалне оквире, јер децентрализација подразумева интеграцију до највишег нивоа. За образовање важи законитост: *што је интегрисано на ширим просторима – то је квалитетније, и обратно, што је квалитетније – то су му простори шири.*¹⁶⁰

Након овог општег приступа интересантно је размотрити садржаје и облике децентрализације какви се могу очекивати, односно које се врсте компетенција могу дистрибуирати и на које нивое, односно децентрализовати права на одлучивање.

¹⁶⁰ Упореди: Милан Ратковић, *Пут ка успешној школи*, Београд: Српска академија образовања; Нови Сад: Прометеј, 2010, 100.

Разумљиво је да *општа организација школства* и даље остане у надлежности државе, а то значи: утврђивање врсте школâ и нивоâ образовања, трајање обавезног образовања, односно све оно што се подразумева под школским системом. Ту спадају и сведочанства и све врсте диплома. Нарочито је важно да држава својим инструментима обезбеди компатибилност нашег образовног система са еврпским школством, како би, због миграционих и других разлога, наше дипломе биле међународно признате, односно имале интернационалну вредност, како би се без тешкоћа могле нострификовати на страним образовним установама и институцијама и биле еквивалент дипломама које се на њима стичу, али са покрићем које се, једноставно, назива – *знање*. На жалост, ова опаска из разлога, јер је стање у нашим образовним установама (нарочито приватним – подвукао М.Ц.) такво да живимо *време звања без знања*, а сведочанства и дипломе се олако, али у високом проценту без знања, „преко ноћи“ стичу.

Наставни планови би се требали доносити на три нивоа:

- а) *на нивоу државе*: базични, фундаментални и национални садржаји;
- б) *на нивоу регије*: садржаји образовања за потребе регионалног развоја;
- ц) *на нивоу школе*: према интересима ученика и школе, а креирали би их наставници, уз учешће ученика, родитеља, локалне заједнице и експерата (нпр. развојни планови и др.).¹⁶¹

Међутим, жалосно је што о овако значајном питању нема дебате, односно панел дискусије, ни политичког, ни стручног карактера, осим неколико оскудних, односно рестриктивних предлога о механичком скраћивању наставних планова и програма. На овом плану, није само присутна ригидност администрације, већ у истој мери и стручњака, тзв. експерата за наставне планове и програме, који услед својих парцијалних интереса („мој предмет“) не допуштају предузимање радикалних резова у овој области, који су више него неопходни.

Финансирање, у основи, није постављено на здраве темеље, јер се образовање третира као потрошња. Упорно доказивање да учитељи, професори, лекари и научни радници заиста живе од свога рада остаје безуспешно. Образовање је, увек, прво на удару свих стабилизационих програма,

¹⁶¹ Упореди: Милан Ратковић, *Пут ка успешној школи*, Београд: Српска академија образовања; Нови Сад: Прометеј, 2010, 101.

рестриктивних мера и других ограничења, док неке јавне услужне организације, осигуравајуће фирме, банке и др. користећи привилегије или тржишне позиције, штрче својим личним примањима, што је одраз лоше финансијске политике.¹⁶²

У таквој ситуацији држава се јавља као „спасилац“ и својом политиком „једнаких аршина“ свима нуди „исту корицу“, игноришући на тај начин квалитет школе. Такво стање подржава нерационалност, ниску продуктивност, пад квалитета, тежак материјални положај образовања итд. Наиме, држава која подржава „једнако право на образовање свима“ (што представља велики гест хуманости), не обезбеђује адекватна средства за квалитетну реализацију тих права, што води ка ерозији образовног система у целини.

Међутим, нису ретке школе и њихове управе, које се и у овако крутом систему финансирања, на разне начине довијају да обезбеде средства за што успешнију и квалитетнију реализацију својих програма. Многа истраживања у свету, а и код нас, указују на различите моделе прибављања и распоређивања финансијских средстава на нивоу школе, и то у њеним интеракцијским односима са окружењем, што у крајњем случају зависи од довитљивости и предузимљивости самог руководства школе, али и њених капацитета (постојање физкултурне сале, постојање других просторија за изнајмљивање и др.). У том погледу значајну улогу играју спонзорство, донаторство, приходи од изнајмљивања физкултурне сале или неке друге просторије или било који други облик финансијске или неке друге материјалне подршке, а посебно родитеља – *својој школи*. Такве хумане процесе, ограничавати административним мерама, било би крајње неразумно и штетно.

Међутим, спонзорство и/или донаторство су само необавезни и нередовни облици додатног финансијског помагања школама и не могу постати финансијери редовних активности.

Претпостављамо да ће и у нашој земљи, а у склопу свеопште реформе и неизбежне темељне реформе школства, и питање финансирања постати предмет, не само расправе, већ и мењања садашњег крутог буџетског система и његовог децентрализовања. То је сложен и осетљив процес, условљен економским и социјалним стањем у земљи, па је за његово решавање, уз експерте за финансије,

¹⁶² Упореди: Милан Ратковић, *Пут ка успешној школи*, Београд: Српска академија образовања; Нови Сад: Прометеј, 2010, 102.

представнике синдикатâ и државе (као послодавца – подвукао М.Ц.), нужен ангажман и људи из живе школске праксе. Поента је у тражењу допунских извора финансирања, а затим и у алокацији финансијских средстава, првенствено, према успешним школама.

На ово питање није једноставно пронаћи одговор, јер је извесно да ће држава и даље, бар у нашем случају бити „главни финансијер“. С друге стране, исто тако, више је него јасно да се процеси суфинансирања или паралелног финансирања морају ширити и отварати више него сада.¹⁶³

То би значило да заговарамо детаљно изучавање паралелног финансирања државе и других субјеката, јер је могуће не само изналажење допунских средстава за реализацију наставних и ваннаставних активности, већ и спуштање одлучивања о развоју школе на ниво средине у којој она и делује.

Школска аутономија спада у посебне спецификуме образовног система Републике Србије, јер се то питање непотребно и претерано исполитизовало. Постало је полигон за политичко разрачунавање, што је недопустиво, јер – образовање, као општенационално добро – не припада ни једној политичкој партији, па, чак, ни држави (држави у ужем смислу те речи, тј. власти – примедба М.Ц.). Оно је општенародни капитал (добро) и манипулација њиме не би смело бити ничија привилегија и равно је уништавању тог добра. Отуда проистиче прека потреба националног консензуса о аутономији школе.

Не треба запоставити чињеницу да *школска самоуправа* није патент од пре неколико дана или од јуче, нити се може изједначавати и стављати у исту раван са тзв. бившим југословенским концептом (сурогатом) самоуправљања, јер је то, у ствари, демократски процес и за основно и за средње образовање. Наиме, конкретни модели преношења компетенција управљања на школе у свету се јасно дефинишу, односно подводе под појам *школске самоуправе* (local management of schools или school-based management).

Унутрашња организација школе припада свуда у свету, као и код нас, руководству школе и стручним сарадницима. Међутим, овде се поставља питање колики је маневарски простор за доношење самосталних одлука и у којој мери је

¹⁶³ Упореди: Милан Ратковић, *Пут ка успешној школи*, Београд: Српска академија образовања; Нови Сад: Прометеј, 2010, 103.

руководство школе припремљено да самостално доноси одлуке, да за њих одговара и да их успешно остварује.¹⁶⁴

Наиме, уколико тежимо да се успешно остварују, већину одлука, треба доносити колегијално. С једне стране, таква демократизација школског менаџмента се показује као спорија у односу на доношење одлука од стране појединца, али је зато ефикаснија, бржа и квалитетнија у њиховој реализацији. Наравно, овде се не детерминишу (ограничавају) компетенције директора већ се повећавају његове организационе обавезе и фаворизује тимски рад, јер често изостајање колективних одлука, чак и о битним питањима развоја школе, касније имају негативне последице на спровођење истих. То, додатно, загорчава живот и наставницима и директорима, јер се често заборавља да су традиционални, деценијски облици учешћа наставника, односно наставничких већа у расправама и доношењу одлука о виталним, нарочито педагошким питањима незамењиви. Када им се то право ускраћује, чак и законима у области школства, онда је то неспојиво са педагошким, али и етичким начелима.

¹⁶⁴ Упореди: Милан Ратковић, *Пут ка успешној школи*, Београд: Српска академија образовања; Нови Сад: Прометеј, 2010, 104.

IV – ПОЈМОВНО ОДРЕЂЕЊЕ И ОСНОВНА НАЧЕЛА НОВОГ ЈАВНОГ МЕНАЏМЕНТА

Током 80-тих година 20. века у земљама Запада (пре свега у Великој Британији и Сједињеним Америчким Државама) – у оквиру реформи система јавне управе – појављује се нови вид управних реформи под називом „Нови јавни менаџмент“.¹⁶⁵ Кључни циљ овог вида управних реформи је стратешко, тактичко и оперативно формулисање планирања, организовања, усмеравања, контроле и координирања активности органа јавне управе и јавног сектора уопште.

Наведене активности поверене су руководиоцима или јавним менаџерима, који су, истовремено, били непосредно одговорни за спровођење управних циљева и управне политике у пракси. Стога, нови јавни менаџмент карактерише утврђивање строгих стандарда и услова за пријем кадрова у органе јавне управе, процес сталног преиспитивања јавног буџетирања и стабилност управних организација.

1. Појам новог јавног менаџмента

Пре самог дефинисања појма новог јавног менаџмента, неопходно је начинити одређена разјашњења, али и разграничења три појма, који су на први поглед слични или, бар, изгледају као синоними. То су: јавна управа, управљање, јавно управљање и ново јавно управљање.

Јавна управа, као што је већ речено, представља скуп органа и организација (државних и недржавних функционално и територијално децентрализованих) које врше одређене управне активности.

Управљање (management) се дефинише као управна делатност, тј. свесна активност људи којом се задовољавају њихове индивидуалне и заједничке потребе када те потребе треба задовољити организованим радом већег броја чланова друштва на бази поделе рада и координације напора свих учесника у

¹⁶⁵ Упореди: Donald F. Kettl and H. Brinton Milward (eds.), *The State of Public Management*, The John Hopkins University Press, Baltimore, London, 1996.

радном процесу. Управљање чини скуп делатности планирања, организовања, управљања људским ресурсима, вођења и контроле.

Јавни менаџмент (Public Management) је, готово, од самих почетака садржан у појму јавне управе и управљања у САД-у, где је врло рано уграђена тежња да послови јавне управе буду што делотворнији (ефективнији), односно да нађу пут до решења оних проблема или реализације оних циљева због којих се обављају као и то да се ти послови обаве што ефикасније, тј. са што повољнијим односом између уложених средстава и постигнутих резултата.¹⁶⁶

Овај термин означава тактичко и стратешко планирање, усмеравање, координирање, мониторинг и контролу активности организација државне управе и јавног сектора генерално. За ову делатност су задужени и врше је јавни менаџери који су директно одговорни за постизање одређених резултата, као и за ефикасност и делотворност деловања органа јавне управе и јавног сектора уопште. Темељ јавног управљања представља управљање људским ресурсима, тј. начин запошљавања, одабира, пријема, социјализације, усмеравања, прилагођавања и напредовања управних кадрова.

Нови јавни менаџмент (New Public Management) заједнички је назив за низ реформи јавног сектора, које су актуелне током последњих 30-так година у већини земаља ОЕЦД-а, земљама у развоју и транзицијским земљама. Ове се земље међусобно темељно разликују с обзиром на своје економске, друштвено-политичке, културне, правне и институционалне особине, па тако и у начину вођења јавне управе. Чак су и унутар развијених западних земаља управне разлике огромне. Циљ ових реформи је да се улога државе измени тако да она више не буде главни носилац развоја него агенс и катализатор развојног процеса.¹⁶⁷

Нови јавни менаџмент представља посебан правац управних реформи, који је дефинисан у оквиру реформи сектора јавне управе у Великој Британији, крајем 70-тих година прошлог века – тачније 1979. године. Јавио се као одговор на неефикасност и недовољну делотворност тада владајућих управних система. Он

¹⁶⁶ Упореди: Inge Perko-Šeparović, *Novi javni menadžment-britanski model*, *Politička misao*, br.4,2002,31.

¹⁶⁷ Упореди: Inge Perko-Šeparović, *Novi javni menadžment-britanski model*, *Politička misao*, br.4,2002,31-32.

почива на начелу сталног организационог и институционалног преиспитивања, јасно одвајајући успех од неуспеха. Такође, он почива и на анализи добити и трошкова (*cost-benefit*), појачаној улози руководиоца у својству јавних менаџера и смањењу хијерархије у управним организацијама. Према Драгољубу Каврану¹⁶⁸, један од инструмената ових реформи је функционална анализа деловања управе која се одвија кроз три вида: системски, хоризонтални и вертикални. Ови облици анализе рада организација се заснивају на провери структуре организације, одређених функција које врши и запослених кадрова.

Нови јавни менаџмент заснован је на потпуно новим начелима, као што су професионализација управе – стављање акцента на образовање управних кадрова и прецизно дефинисање њихових пословних задатака, рационализација управе – смањење издатака органа јавне управе и њиховог броја, побољшању ефикасности и делотворности управе, као и јавности њеног деловања, уз пуну одговорност управних органа – од појединачне одговорности управних кадрова до друштвене одговорности управних организација. Уз наведене, у основна начела новог јавног менаџмента спадају и законитост и легитимитет управног деловања, у складу са правним нормама и њена утемељеност, као и етика чиновништва, заснована на позитивном односу управних кадрова према друштву уопште, затим према грађанима, али и према управној организацији. С обзиром да савремени управни системи функционишу у условима развијене тржишне привреде, потпуно је јасно да начело конкуренције различитих управних организација представља суштину новог јавног менаџмента, јер кроз примену овог начела стиче се могућност да се – пружањем одређених услуга грађанима кроз конкурентску утакмицу различитих државних и недржавних субјеката управе, понуди виши и квалитетнији степен услуга грађанима.

Међутим, примена новог јавног менаџмента у земљама транзиције (једна од њих је и Србија – примедба М.Ц.), намеће и нека питања која се односе на адекватност унутардржавних услова који прате управне реформе. Наиме, ова

¹⁶⁸ Упореди: Драгољуб Кавран, *Јавна управа: реформа, едукација, тренинг*, Удружење за јавну управу, Факултет организационих наука, Београд, 2003, 269.

друштва се разликују према степену демократичности, економског развоја, развоја грађанског друштва, досадашњој управној пракси, итд.¹⁶⁹

Као што је већ наведено, нови јавни менаџмент је настао на критикама традиционалних бирократских управних организација, јер је држава повећавањем њиховог броја постала гломазан апарат са превише надлежности. Међутим, дух новог времена изазвао је притисак да се крене ка побољшању ефикасности и задовољењу конкретних потреба грађана – корисника услуга. Криза управних организација подстакла је потпуно ново институционално преобликовање и формирање нових, флексибилнијих организационих форми. Применом новог јавног менаџмента дефинитивно долази до стратешког и оперативног управљања јавним политикама.

Нови јавни менаџмент се у пракси најчешће реализује кроз следеће фазе:

1. *Утврђивање управне политике* (утврђивање програма, буџета и управљања људским ресурсима),
2. *Спровођење управне политике,*
3. *Оцењивање и*
4. *Увођење поправних мера* (уколико је то неопходно).¹⁷⁰

Он реafirмише и организациону културу, друштвену одговорност, организацију управе, као и нову професионалну етику управних кадрова.

Укратко, појам нови јавни менаџмент често се употребљава за описивање културе менаџмента која је фокусирана на грађанина као корисника услуга и која подстиче одговорност за резултате, али овај појам истиче и децентрализовану контролу преко широког спектра алтернативних механизма за пружање јавних услуга.

Са становишта школе, нови јавни менаџмент је назив за нову филозофију и праксу, која, у суштини, представља примену многих принципа пословања приватног сектора у управљању школом.

¹⁶⁹ Упореди: Ана С. Трбовић, Драган Ђукановић, Борисав Кнежевић, *Јавна управа и европске интеграције Србије*, Факултет за економију, финансије и администрацију Универзитета Сингидунум, Београд, 2010, 49.

¹⁷⁰ Упореди: Nicolas Henry, *Public Administration and Public Affairs*, Prentice Hall, Upper Saddle River, New Jersey, 1998, 159-475.

2. Темељна начела новог јавног менаџмента

Примена јавног менаџмента у великом броју земаља издефинисала је и одређена начела, која су већој или мањој мери примењивана током процеса спровођења управних реформи. Тако се савремени системи јавне управе могу груписати у четири модела реформи:

1. *Тржишни* (заснован на децентрализацији и примени достигнућа приватног пословања у приватном сектору),
2. *Партиципативни* (карактерише га ублажена формална структура организација и управљање квалитетом услуга),
3. *Флексибилни* (заснива се на иновативним моделима организације и на образовању тимова који реализују поједине пројекте) и
4. *Дерегулативни модел* (смањен утицај правила и прописа и већа слобода деловања јавних менаџера).

Нови јавни менаџмент сажима сва четири ова модела.

С друге стране, Драгољуб Кавран¹⁷¹, наводи пет стратегија које се примењују у области управних реформи. То су:

1. *Правно-легалистичке теорије* (контролишу се са врха државне организације, а њихов покретач је скупштина и влада. Овај тип реформи је примењен у Француској након 1984.).
2. *Експериментално-пројективне стратегије* (примењују се у: Француској, Немачкој, Холандији, Италији и Канади).
3. *Компензаторно-партиципативне стратегије реформи јавне управе* (усмерене су на децентрализацију, проширење јавног сектора и шире учешће грађана. Спровођене после 2000. у Чешкој, Пољској и Словенији).
4. *Организационо-процесне стратегије* (везују се за реорганизацију и стално осмишљавање нових метода управљања) и
5. *Нови јавни менаџмент.*

Нас овде посебно интересује пети вид реформи јавне управе – нови јавни менаџмент. Наиме, прегломазан оквир јавне управе кроз историју управних

¹⁷¹ Упореди: Драгољуб Кавран, *Јавна управа: реформа, едукација, тренинг*, Удружење за јавну управу, Факултет организационих наука, Београд, 2003, 269-273.

организација је показивао лоше резултате и неефикасност. Из тог разлога се почетком 70-тих година прошлог века почињу примењивати принципи науке о организацији и управљању (менаџмента). Такво вођење јавних политика је реafirмисало начело „уз што мање новца – квалитетније услуге“. Потврда значаја ефикасности и делотворности управних организација условила је јачање улоге јавних менаџера, који су постајали независнији у смислу да им је препуштено вођење процеса новог система рада организација.

Апстракујући искуства примене новог јавног менаџмента у Великој Британији, Аустралији, Новом Зеланду, Сједињеним Америчким Државама, Канади и појединим земљама у транзицији, може се закључити да су дерегулација, професионализација, рационализација, ефикасност и делотворност, јавност, одговорност, нова етика чиновништва, конкуренција и тржишна начела његове основне одлике. У њих се могу убројати и реafirмација улоге знања, учешће, задовољење потреба грађана, развој и примена нових информационих технологија, технолошке иновације, децентрализација и ново јавно буџетирање на основу постигнутих резултата.¹⁷²

Дерегулација представља обустављање одређених прописа и правила, што омогућава бољи рад управе, јер превише нормативних аката може оптеретити јавне менаџере при спровођењу управне политике.

Професионализација управе подразумева успостављање система одабира и напредовања управних кадрова и тачно дефинисање њихових послова. Она, исто тако, подразумева и поделу послова тако да се запослени усавршавају за одређене задатке, што се чини путем перманентне обуке (семинари, часописи, видео презентације, итд.).

Рационализација управе означава редуковање броја управних организација, њихових трошкова, као и броја запослених.

Ефикасност управних организација значи брзину и тачност постизања управних циљева, а нарочито у односу на уложене финансије, управне кадрове и опрему, док делотворност управног деловања означава степен остварења одређеног циља. Нови јавни менаџмент потенцира примену оба ова начела.

¹⁷² Упореди: Nicolas Henry, *Public Administration and Public Affairs*, у: Ана С. Трбовић, Драган Ђукановић, Борисав Кнежевић, *Јавна управа и европске интеграције Србије*, Факултет за економију, финансије и администрацију Универзитета Сингидунум, Београд, 2010, 54.

Јавност деловања управе подразумева степен доступности информација о одређеним правним прописима и могућност заштите права грађана у односу са управом, као и побољшан однос управе према јавности – путем пружања одређених обавештења, информација – те доступност одређених информација путем савремених информационих система (телефон, Интернет, итд.).

Легитимитет јавног управљања подразумева оправданост деловања управе, док *законитост (легалитет)* подразумева да је деловање управе засновано на законитом, односно правном деловању.

Професионална етика управних кадрова представља одговоран однос према грађанима, друштву у целини и према самој управној организацији, односно настојање да се задовоље потребе грађана, али на тај начин да друштво у целини има користи од управних организација (да оне не представљају само финансијски баласт). Добар и ваљан однос чиновника према организацији подразумева и висок степен њихове лојалности.

Конкуренција подразумева увођење у утакмицу различитих субјеката који ће вршити услуге у јавном сектору (систем просвете, здравствене заштите, итд.). Кључни циљ је да се уз државне уведу и недржавни субјекти који ће вршити ове услуге, јер конкуренција доводи до смањења цене појединих услуга, што иде на руку корисницима.

Знање чини једну од темељних иновативних могућности у савременом друштву. Знање, било теоријско или емпиријско, опште или специјализовано, помаже реафирмацији новог јавног управљања.

Учешће. Током деловања неефикасне бирократије, грађани су били ускраћени за приступ квалитетним и тачним информацијама. С друге стране, демократска владавина подразумева спровођење јавне политике на најбољи начин и њено *приближавање* грађанима.

Задовољење потреба грађана. Већина грађана очекује мању бирократизацију државе и да она буде у функцији њиховог сервиса (*civil service*), па и савремена јавна управа почива на наведеном начелу. Наиме, грађанин је у жижи догађаја, односно постаје централна фигура у односима са управом.

*Развој информационих система*¹⁷³ убрзава уношење, сређивање и разврставање података о грађанима. Исто тако, они омогућавају лакши приступ подацима од стране грађана. Савремена држава користи умрежене информационе системе, па побољшање комуникација и бржи проток информација доприноси и ефикаснијем раду управе.

Децентрализација. Приближавање управе корисницима доприноси напуштању високо централизованих управних система. Стога постоји јасна неспојивост начела централизације и демократичности, које подразумева `спуштање` ауторитета. У оквиру кадровских система, такође долази до децентрализације¹⁷⁴, која се односи на утврђивање и класификацију управних послова. Тиме се подстиче мобилност, ефикасност и делотворност управне организације.

*Менаџеријализам*¹⁷⁵ подразумева усвајање и примену одређене методологије рада приватног сектора у органима јавне управе. Одвија се кроз следеће процесе: планирање, организовање, управљање људским ресурсима, вођење и контролу. Приватизација јавног сектора је посебно узела маха у Великој Британији пре двадесетак година (приватизована јавна предузећа као што су железница, телекомуникације, авиопревозници, комунална предузећа и сл.), што је довело до повећања ефикасности рада јавног сектора уопште.

Дебирокупација означава успоставу бољих односа јавне управе и грађана и подстиче сервисне функције јавног сектора. Заснива се на реструктурирању постојећих јавних организација и државне управе путем управљања циљевима и резултатима (*Management by Objectives and Results*), а подразумева реинжењеринг управних организација, али и појачан степен дерегулације. Њен основни циљ је смањење броја службеника у јавној управи, као и „култа“ њихове свемоћи.

¹⁷³ О појму и врстама информационих система видети: Стеван Лилић, *Правна информатика: увод у примену информатике у праву са посебним освртом на управно право*, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, 1991, 88-129. и 151-220.

¹⁷⁴ Упореди: Агенција за унапређење државне управе Владе Републике Србије, *Нови јавни менаџмент*, Београд, 2002, 32-33. и 39-40.

¹⁷⁵ Видети: Grover Starling, *Managing the Public Sector*, Wodsworth Publishing Company, Belmont, 1993, 187-444.

3. Јавни менаџери: образовање, едукација и лична одговорности

Јавни менаџери, као кључни носиоци управних реформи, појавили су се у Великој Британији почетком 80-тих година 20. века. У складу са тада владајућом неолибералном идеологијом Конзервативне странке – а у тежњи да се постигне пуна економичност, ефикасност и делотворност рада јавне управе и јавног сектора уопште – јавни менаџери постају лица која директно руководе појединим подсистемима јавног сектора (школством, здравством, итд.). Данас се то дешава и у другим државама широм Европе (Француска, Немачка, Шведска, Ирска, Италија, Холандија и Шпанија).

Јавни менаџери се у свом раду користе посебном врстом анализа – управљањем циљевима (*Management by Objectives*), анализом трошкова и користи (*cost-benefit*), управљањем целокупним квалитетом (*Total Quality Management – TQM*), тестирањем тржишта (*Marketing Testing*) и реинжењерингом управних организација. Они су одговорни за извршавање програма и целокупно деловање управе. На основу постигнутих резултата, оцењују се ефекти њиховог деловања, а у складу са утврђеним критеријумима и циљевима менаџмента. Иако имају висок степен аутономије у одлучивању и деловању – користећи и распоређујући постојеће финансијске и кадровске ресурсе – они су ипак одговорни себи надређеним органима. Деловање јавних менаџера је условљено мисијом и циљевима организација, корисницима, управном регулативом, организационом културом, конкуренцијом, личном одговорношћу за деловање управе, али на њих, додатно, утичу и државни ауторитети, заједница, али и међуљудски односи запослених.

Велику Британију данас карактерише велики број јавних менаџера у јавном сектору и то на његовим свим нивоима и у свим сегментима, који су политички неутрални у свом деловању и не представљају пуки инструмент спровођења политике били које странке.

На основу извршених бројних анализа, може се закључити да јавни менаџери успешније делују у земљама англосаксонске (Велика Британија, САД,

Канада, Нови Зеланд, итд.), него у земљама континенталне правне традиције. Разлог за то је што у земљама англосаксонског правног наслеђа не постоји оптерећеност преобимном правном регулативом.¹⁷⁶

У земљама у којима је примењиван нови јавни менаџмент, посебан нагласак се ставља на образовање и обуку јавних менаџера.¹⁷⁷ Она се најчешће остварује путем основних и последипломских студија. У оквиру ових студија за јавне менаџере доминира мултидисциплинарност, односно изучавање менаџмента, психологије, економије, права и политичких наука, а њихова обука се одвија и кроз деловање пројектних тимова који врше практичну обуку запослених у праву. Овде треба нагласити и значај стручне литературе, часописа и документарних филмова.

4. Дефинисање и примена политике новог јавног менаџмента

Јавни менаџмент, као што је већ речено, представља примену и развој методологије и системских теорија управљања, чији је циљ постизање боље ефикасности, делотворности и вишег степена одговорности јавних организација. Управне организације делују у вишедимензионалном и сложеном окружењу. Утицајни фактори на јавни менаџмент су вишеструки, и то су: управни циљеви, постојећи људски и финансијски ресурси, али и непосредно спољно окружење (клијенти, агенције, правни односи и односи са другим агенцијама). Јавни менаџмент се почетком 70-тих година 20. века појавио, како на државном, тако и на локалном нивоу власти. Међутим, до његове интензивније примене у оквиру савремених система јавне управе долази тек почетком 90-тих година. Поред утврђивања управне политике и управних циљева, он обухвата и програмê и оценê ефикасности. Само оцењивање спровођења јавних политика подразумева утврђивање природе проблема, одређивање погрешних циљева и навођење поправних мера.

¹⁷⁶ Упореди: Ана С. Трбовић, Драган Ђукановић, Борисав Кнежевић, *Јавна управа и европске интеграције Србије*, Факултет за економију, финансије и администрацију Универзитета Сингидунум, Београд, 2010, 58.

¹⁷⁷ Упореди: Драгољуб Кавран, *Јавна управа: реформа, едукација, тренинг*, Удружење за јавну управу, Факултет организационих наука, Београд, 2003, 75-76.

4.1. Дефинисање управних циљева и управне политике

Управну политику и основне управне циљеве дефинишу државни органи власти. Ту спадају временски и циљни приоритети, прерасподела ресурса и утврђивање степена акције. Узимајући у обзир начин спровођења управне политике извршена је подела на *демократско* и *ауторитарно* управљање. Демократско подразумева шире учешће запослених у управи, док се ауторитарно управљање ослања на један ауторитет. С друге стране, стратегија се дефинише као начин одређивања циљева и мера који се планирају предузети ради њиховог постизања. Управна политика треба бити усклађена са управним циљевима, а истовремено и подстицати њихову пуну примену. Она, такође, мора потврђивати и истицати улогу лица која су непосредно укључена у њено доношење.

Примена плана примене управне политике подразумева одређивање стратегије, броја пословних јединица, као и висине и поделе ауторитета. Овај план укључује и утврђивање постојећих финансијских и људских ресурса, као и одређених показатеља успешности деловања управе.¹⁷⁸

4.2. Примена управне политике

Начин примене управне политике одређује мрежа различитих управних циљева. Након дефинисања мисије, циљева, стратегије, политике, процедуре, правила, програма и буџета управних организација, утврђује се и начин њихове реализације. Саставни део управног плана је управни курс, који првенствено зависи од утицаја спољне средине: владе, корисника, посебних интереса, заједнице, грађана, ауторитета, итд. Међутим, изузетно битни су и односи који битишу унутар саме управне организације (структура, организациона култура и постојећи људски, финансијски и технички ресурси).

Управну политику операционализују *правила*, јер представљају устаљене планове и упутства на основу којих се делује. Руководилац, односно јавни

¹⁷⁸ Упореди: Ана С. Трбовић, Драган Ђукановић, Борисав Кнежевић, *Јавна управа и европске интеграције Србије*, Факултет за економију, финансије и администрацију Универзитета Сингидунум, Београд, 2010, 60.

менаџер, односно лице које врши управне активности у органима управе, у обавези је да се строго придржава постојећих правила.

Утврђивање *програма* спровођења управне политике подразумева одређивање кључних фаза акције која се мора спровести ради остваривања одређеног циља. Они су, у суштини, скуп политика, процедура, задатака итд. Програми спровођења управне политике деле се на две врсте: *краткорочни* (период до једне календарске године) и *дугорочни* (односе се на период дужи од једне године).

При спровођењу управне политике, одређују се *институционалне* и *организационе процедуре*, које представљају начин на који одређени субјекти обављају поједине активности.

4.3. Оцењивање квалитета рада јавне управе

Најважније фазе процеса управљања су: планирање, организовање, управљање људским ресурсима, вођење и контролисање.¹⁷⁹ Контрола представља оцену начина, ефеката и мера спровођења управне политике, као и корекцију одређених активности. Савремену историју управних организација карактерише *мањи обим непосредне контроле* (контроле процеса) и *повећан утицај посредних облика* (контрола постигнутих резултата). На тај начин се повећао обим сарадње запослених у управним организацијама, али и смањио степен хијерархије.

С друге стране, контрола подразумева и коришћење поправних мера уколико је то неопходно. Нова јавна управа се – уместо на унутарорганизациону контролу – усредсређује на степен и квалитет услуга које пружа корисницима.

Најпре се у САД, после Другог светског рата, уводи нова *метода управљања квалитетом*. Она полази од унапред утврђених нивоа квалитета услуга и коначних резултата, као и примене унапред утврђених програма контроле квалитета. Техника контроле квалитета почива на *прегледу стања* (утврђивању одређених недостатака), *утврђивању критеријума квалитета* и

¹⁷⁹ Упореди: Петар Јовановић (ур.), *Менаџмент*, Факултет организационих наука, Београд, 1996, 421-432.

увођењу најбољих досадашњих искустава на основу упоредне анализе управних искустава.¹⁸⁰

Може се слободно рећи да „контрола квалитета подразумева утврђивање стандарда и прописа на основу којих делује управа, као и одређених показатеља њене успешности. Такође подразумева и могућност увођења санкција, уколико се прекрше наведени стандарди“.¹⁸¹

Што се тиче *техника побољшања квалитета услуга* и побољшања успешности деловања јавне управе, постоје две најбитније технике, а то су: *радне групе за квалитет (Quality Working Groups)* и *управљање целокупним квалитетом (Total Quality Management)*.

Радне групе за контролу квалитета управног деловања врше посматрање деловања управних активности и састављају извештаје о квалитету управног деловања. Чланови ових група (најчешће запослени у управи) се састају повремено и анализирају степен ефикасности и делотворности управног деловања. Овај облик контроле преовлађује у Сједињеним Америчким Државама.¹⁸²

Управљање целокупним квалитетом преузето је из индустријског сектора, а настало је у Јапану, након Другог светског рата, као резултат тежње да се постигне бољи квалитет индустријских производа, јер је индустрију Јапана тада одликовао лош квалитет производа. Ово подразумева *хоризонталну и вертикалну анализу* управних организација, као и њиховог деловања и у себи садржи два циља: да произведе задовољство корисника и да, истовремено, умањи трошкове рада управе.

¹⁸⁰ Упореди: Lucy Gaster, *Quality in Public Services: Managers' Choices*, Open University Press, Buckingham, Philadelphia, 1995, 80-83.

¹⁸¹ Упореди: Ана С. Трбовић, Драган Ђукановић, Борисав Кнежевић, *Јавна управа и европске интеграције Србије*, Факултет за економију, финансије и администрацију Универзитета Сингидунум, Београд, 2010, 62.

¹⁸² Упореди: Lucy Gaster, *Quality in Public Services: Managers' Choices*, Open University Press, Buckingham, Philadelphia, 1995, 81-82.

4.4. Нови јавни менаџмент – практични домети и перспективе развоја

Крајем 70-тих и почетком 80-тих година 20. века – британска премијерка Маргарет Тачер и амерички председник Роналд Реган – постају лидери реформи јавне управе у земљама Запада. Иако наведене државе, у овом периоду, нису биле у фази економске рецесије, поменути лидери предузимају озбиљан захват реформи јавног сектора с циљем стварања што функционалнијег система.

Једно од теоријских исходишта ових промена представљају и радови Милтона Фридмана¹⁸³, који је у њима понудио и конкретне предлоге: смањење једне шестине запослених у управи и јавним предузећима. Смањење запослених у јавном сектору директно је утицало на повећање броја запослених у приватним предузећима. Фридман је предлагао и приватизацију свих сегмената јавног сектора где је то могуће спровести.

Најопсежније и најсвеобухватнији реформски захвати су предузети, поред области уређења односа између два нивоа власти (локалног и централног), на плану здравства и образовног система. Инсталирана је разграната мрежа организација, које – према тржишним начелима и на различитим својинским основама – обављају послове пружања јавних услуга. Ове реформе у Великој Британији, као што је раније наведено, постале су познате као – *нови јавни менаџмент*. Једна од њених карактеристика је и смањивање постојећих разлика (у ефикасности, броју запослених, начину руковођења и сл.) између два сектора – приватног и јавног.

Јавна управа у Великој Британији има дугу традицију и вуче корене још из феудализма. У оквиру ње заступљена су следећа начела: пажљиви одабир кадрова, политичка неутралност, развој трајне каријере, поштовање начела владавине права, јачање децентрализације (Шкотска и Велс), ефикасност и делотворност, приватизација и напредовање. У Великој Британији јавна управа је политички неутралан сервис грађана и клијената. Почетком 80-тих година 20. века улога управе у политичком животу државе, као и у уређивању економских процеса битно је смањена. Стога се постигнуте реформе називају и *ново јавно*

¹⁸³ Упореди: Milton Friedman, „*The Supply of Money and Changes in Prices and Output*“, in: *Relationship of Prices to Economic Stability and Growth*, London, 1958.

управљање јавним пословима.¹⁸⁴ Почев од 1979. године оне укључују: мање цене услуга, подстицање иницијативе запослених, тимски рад, тежњу ка врхунском квалитету и примену начела менаџеријализма.

Иако је – по својим културолошким обрасцима једна изолована и традиционалистичка средина – Велика Британија је у области реформи постигла видне резултате.

Реформе спроведене у САД створиле су услове за даље економско јачање водеће силе света. Оне су допринеле развоју управе и предузетничке државе – чије се функционисање заснива на законитостима тржишта – која подразумева непрекидно тражење најефикаснијег начина управљања (она је иновативна и креативна, сарађује са приватним сектором, има здрав пословни смисао, приватизује, оријентисана је према тржишту, мери постигнуте резултате, награђује успех итд.). Међутим, многобројни субјекти и у британском и у америчком друштву су онемогућавали наведене реформе, залажући се за очување друштвеног *status quo*, који би им омогућио даљу надређеност над осталим снагама у друштву. Међутим, у САД реформе система јавне управе су подстицане уз пуну сагласност председника и Конгреса о њиховој неопходности.

Под утицајем теоријских становишта Теда Геблера и Дејвида Озборна 1992. године настаје покрет под називом „реосмишљавање владе“ (*Reinventing the Government*).¹⁸⁵ Као узор за наведене реформе узет је пример ефикасности приватног сектора, који се стално развијао насупрот неефикасном јавном сектору.

Поред темељнијег изучавања значаја мотивације запослених и лидерства у јавном сектору – најновији тренд у реформи јавне управе – још један је вид преношења добре праксе из приватног сектора; радно место се одређује функционално и одређује се које способности (компетенције) запослени треба да поседује за то радно место, што се огледа и у критеријумима запошљавања, али и у плану додатног усавршавања за запослене. Овакво, функционално усмерење треба да прати и просвета и управо је то тренд Болоњског процеса у Европи.

¹⁸⁴ Упореди: Драгољуб Кавран, *Јавна управа: реформа, едукација, тренинг*, Удружење за јавну управу, Факултет организационих наука, Београд, 2003, 59.

¹⁸⁵ Теоријску основу америчког новог јавног менаџмента чини студија David Osborne у: Ted Geabler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*, Reading, MA: Addison – Wesley, 1992.

Следствено свему наведеном, може се извући закључак да су реформе система јавне управе, нарочито у Великој Британији и САД, дале значајне резултате, као и да савремени трендови развоја управе указују на нужност њиховог сталног спровођења.

5. Владајући принципи јавне управе у земљама Европске уније

Јавној управи се придаје велики значај у Европској унији (ЕУ).

Међутим, самим чином европских интеграција (чему Србија тежи – примедба М.Ц.) у току процеса приступања ЕУ, перманентно се одвија тзв. административна модернизација, која се огледа у сталном побољшавању административних капацитета, као и одређену конвергенцију рада јавне управе. Други израз за овај процес је *европеизација државне управе*.

Европски суд правде је, сажимајући принципе управног права који су заједнички за све чланице ЕУ, издвојио најважније: поузданост и предвидивост (правна сигурност), отвореност и јавност, одговорност, ефикасност и делотворност.¹⁸⁶

Ови принципи постоје и у националном управном праву сваке земље чланице Европске уније, па се може рећи да се правни системи европских земаља стално налазе у процесу конвергенције, односно приближавања, како кроз законодавну активност институција ЕУ, тако и кроз обичајно право Европског суда права. Уз поменуте европске принципе постоје и други, веома примењиви демократски принципи, који су примењиви на јавну управу: непристрасност, лојалност, материјална незаинтересованост, дискреција, једноставност и јасноћа, стално пружање јавних услуга и доступност.¹⁸⁷

Овде ћемо навести и дванаест препорука *Организације за економску сарадњу и развој* у Европи (ОЕСД), а који се односе на етику у јавним службама, а који такође могу послужити као нека врста стандарда јавним управама европских земаља. То су следеће препоруке:

¹⁸⁶ Упореди: SIGMA Документ бр. 27, *Европски принципи за јавну управу* (превод), ОЕСД, 2001, 9.

¹⁸⁷ Упореди: Невен Шимац, *Европски принципи јавне управе: од владања до служења грађанима*, Удруга за демократско друштво, Загреб, 2002, 98-104.

- етичке норме које се примењују у јавним службама треба да су јасне;
- ове норме морају бити смештене у одређени правни оквир;
- носиоцима јавних овлашћења треба да се омогући добијање потребних савета на етичком плану;
- носиоци јавних овлашћења треба да познају своја права и дужности у случајевима кад открију кажњива дела;
- заузимање одговорних политичара у прилог етичности треба да појача етичко понашање носилаца јавних овлашћења;
- поступак доношења одлука мора бити јаван и мора да пружа могућност контроле;
- потребно је утврдити јасне одреднице кад је у питању однос приватног и јавног сектора;
- они који управљају треба да промовишу етичко понашање;
- политика процедура и пракса управљања треба да фаворизују понашања која су у складу са етиком;
- у јавним службама треба установити механизме преузимања одговорности;
- за случајеве неетичког понашања треба утврдити одговарајућу процедуру и санкције.¹⁸⁸

Сагласно горе наведеном, битно је нагласити да ни Римски уговори, а ни Уговор из Мастрихта *не прописују* модел организовања и рада јавне управе који би морале примењивати све земље чланице Европске уније. Ово из разлога што правна традиција одређене земље одређује њено управно право, а тиме и начин организовања њене јавне управе. Тако један модел представља Велика Британија са традицијом прецедентног права, док већина других европских земаља гради свој правни систем на основу тзв. континенталне традиције. Међутим, јасно је да се стандарди јавне управе и принципи управног права међусобно прожимају и преплићу.

¹⁸⁸ Упореди: Невен Шимац, *Еуропски принципи јавне управе: од владања до служења грађанима*, Удруга за демократско друштво, Загреб, 2002, 97.

5.1. Принципи доброг управљања

Кованица *добро управљање*, односно *добра владавина* данас нарочито промовишу велике организације, као што су Уједињене нације, Европска унија, као и међународне финансијске и друге институције и организације (Светска банка, Међународни монетари фонд, Организација за економску сарадњу и развој и др.). Економска и социјална комисија УН за Азију и Пацифик (UNESCAP) објашњава добру владавину као јавно управљање које има осам главних одлика: подстиче учешће (партиципаторно); усмерено ка стварању сагласности; одговорно; јавно; реагује на различита мишљења; делотворно и ефикасно; равномерно и неискључиво; поштује владавину права.

Добра владавина је она владавина којом се сузбија корупција и која приликом доношења одлука узима у обзир мишљење мањина и оних најрањивијих у друштву.

Као и Европска унија и Британска влада је покушала да одреди начела добре владавине. Независна комисија коју је ангажовала дошла је до закључка да је добра владавина:

- ... усредсредити се на сврху организације и на исход за грађане и кориснике услуга;
- ... управљати делотворно у јасно утврђеним оквирима и улогама;
- ... подстицати вредности за целу институцију и показивати вредности добре владавине својим сопственим понашањем;
- ... доносити информисане, јавне одлуке и носити се са ризиком;
- ... развити капацитет и умеће како би институција власти била делотворна;
- ... укључити све на које може утицати одлука у процес одлучивања и заиста преузети одговорност.¹⁸⁹

Искуство УН показује да без добре и поштене јавне управе, ма колико скромна та управа била, није могућ развој нити излазак једне земље из сиромаштва. Непрофесионална, клијентистичка, непотистичка, политизована и корумпирана јавна управа не може и не жели да омогући да једна земља крене

¹⁸⁹ Упореди: The Independent Commission for Good Governance in Public Services, *The Good Governance Standard for Public Services* (OPM and CIPFA, 2004), 12.

путем развоја и напретка, а на добробит свих грађана. Други интерес је приземнији и обично инспирише међународне финансијске институције, које су свесне опасности за кредите које су одобриле, као и за послове својих власника и комитената у оним земљама и регионима где се концепт доброг управљања не спроводи.

Европска унија подржава принципе доброг управљања, па је 2000. године прогласила реформу управљања једним од своја четири стратешка циља. Резултат рада на том приоритету Европске комисије је и *Бела књига о европском управљању*¹⁹⁰, објављена 25. јула 2001. године, која појам управљања, односно доброг управљања дефинише као правила, поступке и понашања која утичу на вршење власти на европском нивоу, посебно у смислу отворености, одговорности, учествовања, ефикасности и кохерентности.

Да резимирамо, добра владавина је таква владавина, која је у већој мери усмерена на процес него на саме институције владе. Акцент је на мерењу ефикасности јавних политика и употреби јавних средстава ради постизања друштвених циљева. Уместо једноставног вршења власти, добра владавина наглашава одговорност владалаца према онима којима владају, јавност доношења јавних одлука и избора вођства, као и слободан приступ информацијама од јавног значаја, како би грађани могли процењивати и вредновати резултате рада јавне управе.

5.2. Модернизација формалних организација: децентрализација, деконцентрација и деволуција

Достизање веће ефикасности у формалним организацијама један је од главних реформских напора последњих двадесет година. Неке земље су и спровеле реформе с циљем децентрализације бирократског апарата државе. Међутим, за разлику од многих, Јан-Ерик Лане сматра да *„то није исто што и ново јавно управљање, с обзиром на то да му је циљ промена бирократије, а не*

¹⁹⁰ Упореди: *Бела књига о европском управљању*, документ постављен на интернет адреси Европске уније: http://eur-lex.europa.eu/LexVriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf, преузето 12/12/2013. године.

њено поништавање“.¹⁹¹ Он даље сматра да је бирократија још увек преовлађујући модел организације службеника јавног сектора. По њему – децентрализација је значила да већина службеника јавног сектора данас ради за регионалне и локалне власти. Са централних власти скинут је одређен терет децентрализацијом, док је истовремено ојачана демократија кроз давање додатних овлашћења регионалним и локалним парламентима као демократски изабраним органима.¹⁹²

Лане наводи и супротан пример када је Норвешка влада крајње спектакуларним реформама национализовала болнице, одузимајући регионалним властима ресурсе и функције, што наводи на закључак да је и централизација као форма иновације државе могућа.

Када централне власти пренесу функције са свог нивоа на своје регионалне или локалне канцеларије, онда говоримо о `деконцентрацији`. Примера ради, многе владе су преселиле бирократе из главног града у провинције у напору да скину одређени терет са централног нивоа и стимулишу регионални развој. Дакле, министарства су своје функције и радну снагу разместила по регионалним или локалним канцеларијама у напору да деконцентришу централну државну администрацију.¹⁹³

Модернизација државе може да обухвати и стварање региона са посебним надлежностима, као у случају деволуције у Великој Британији, која је за резултат имала различите структуре у Шкотској, Велсу и Северној Ирској. Оваква асиметрична модернизација државе може се наћи и у Шпанији, што нас доводи до питања могућег мешања унитаризма и федерализма.¹⁹⁴

¹⁹¹ Упореди: Jan-Erik Lane, *Državno upravljanje – razmatranje modela javne uprave i javnog upravljanja* (2009), prevela Sandra Milojević, Službeni glasnik i Megatrend univerzitet, Beograd, 2012, 35.

¹⁹² Упореди: Jan-Erik Lane, *Državno upravljanje: razmatranje modela javne uprave i javnog upravljanja* (2009), prevela Sandra Milojević, Službeni glasnik i Megatrend univerzitet, Beograd, 2012, 35.

¹⁹³ Упореди: Jan-Erik Lane, *Državno upravljanje: razmatranje modela javne uprave i javnog upravljanja* (2009), prevela Sandra Milojević, Službeni glasnik i Megatrend univerzitet, Beograd, 2012, 36.

¹⁹⁴ Упореди: Jan-Erik Lane, *Državno upravljanje: razmatranje modela javne uprave i javnog upravljanja* (2009), prevela Sandra Milojević, Službeni glasnik i Megatrend univerzitet, Beograd, 2012, 36.

V – УПРАВЉАЊЕ ШКОЛОМ У ФУНКЦИЈИ ЊЕНОГ СТРУКТУРИСАЊА КАО ЦЕЛОВИТОГ, ОТВОРЕНОГ И ЕФИКАСНОГ СИСТЕМА

1. Теорија системâ и научна организација рада

Теорија системâ настала је после Другог светског рата, мада су далеко раније постојала одређена мишљења и идеје које су претходиле формирању теорије системâ. На основу сазнања да организми поседују саморегулационе механизме за одржавање равнотеже (здравље је израз равнотеже – болест организма је израз нарушене равнотеже) конципирани су социјални системи са намером да и они, такође, одржавају унутрашњу равнотежу.¹⁹⁵

Утемељивачем научне организације рада сматра се Макс Вебер (1864-1920). Он је стајао на становишту „да морају постојати унапред утврђена правила за сваки ниво у организационој хијерархији.“¹⁹⁶ Поред тога, залагао се за опис свих радних места, а нарочито руководећу као претпоставку за ефикаснију контролу свих руководилица. На хијерархијски ауторитет и одговорност, гледао је као на изврнуту пирамиду, а број и одговорност запослених – по његовом схватању – су постављени у хијерархији као нормално постављена пирамида.

Фредерик Тејлор (1856-1915) је своје идеје сажео у четири основна захтева: *обликовање рада* (радници, пословође, руководиоци најбоље знају како се рад обавља), *избор и образовање радника* (за сваки рад треба изабрати најприкладнијег радника с обзиром на психофизичке способности), *мотивација радника* (одређивање минималне наднице за рад који треба обављати стандардним методама и по учинку) и *одвајање планирања од извођења* (сваком раду претходи мања или већа припрема).¹⁹⁷

Хенри Фајол (1841-1929) – кандидовао је универзалност задатака руководилица, без обзира на делатност у којој раде (индустрија, војска, трговина,

¹⁹⁵ Упореди: Mladen Vilotijević, *Organizacija i rukovođenje školom*, Naučna knjiga, Beograd, 1993, 11.

¹⁹⁶ Упореди: Mladen Vilotijević, *Organizacija i rukovođenje školom*, Naučna knjiga, Beograd, 1993, 15.

¹⁹⁷ Упореди: Mladen Vilotijević, *Organizacija i rukovođenje školom*, Naučna knjiga, Beograd, 1993, 15.

школство и др.). По њему, основе руковођења састоје се у пет операција: планирање, организација, наређивање, координација и контрола.

По овом аутору принципи управљања су: подела рада; ауторитет и одговорност; дисциплина; јединство наређивања; потчињавање индивидуалних интереса општим; награђивање особља; централизација; линијски принцип (наређивање од највишег до најнижег руководиоца); ред; праведност; стабилност особља (непожељна флукуација); иницијатива и сл.¹⁹⁸

Овде смо навели само неке, али су и многи други научници дали значајан допринос успостави научне организације рада. То су пре свих: Лутер Гулик, Честер Барнард, Абрахам Маслов и други, који је у психолошком приступу организацији рада дао значајан допринос. Он је у књизи „*Теорија потреба*“ (објављена 1943. године) истакао следеће потребе:

1. физиолошке – основне потребе егзистенције (храна, вода, топлота);
2. сигурност – физичка сигурност живота, сигурност егзистенције;
3. потреба за љубављу (потреба припадности – пријатељима, породици, групи);
4. потреба за уважавањем (да вас други признају, поштују, цене);
5. потреба за самоактуализацијом (да појединац оствари самог себе, да постигне оно за шта се сматра способним, оно што му лежи).¹⁹⁹

Када говоримо о научном утемељењу организације рада, треба имати у виду и неке теорије као што је нпр. теорија „X и Y“ Дагласа Грегора. Теорија X полази од претпоставке да је човек по природи лењо биће, да не воли да ради, да избегава рад и одговорност, па је неопходно присилити га на рад путем надзора, односно контроле. С друге стране, теорија Y наглашава супротан став тврдећи „да је човеку рад природан као игра“ и ако има задовољавајуће циљеве, радо ће учествовати у било ком напору, те да прижељкује, захтева и прихвата одговорност.

Теорије и практични пројекти који су моделовани на темељима разних теоријских концепата драгоцен су основа за конституисање научне организације рада у било којој сфери људске делатности, па и у области образовања. Педагошки рад у школи је специфична делатност, али организацију тога рада

¹⁹⁸ Упореди: Mladen Vilotijević, *Organizacija i rukovođenje školom*, Naučna knjiga, Beograd, 1993, 15.

¹⁹⁹ Упореди: Mladen Vilotijević, *Organizacija i rukovođenje školom*, Naučna knjiga, Beograd, 1993, 16.

детерминишу општи закони и начела организације рада. Системски моделована, свака људста делатност, па и педагошка, даје боље резултате.

Зато познавање одређених општих закона организације рада може корисно послужити за моделовање ефикасније педагошке организације рада школе.²⁰⁰

(О теоријама јавне управе видети поглавље: *Теорије јавне управе – настанак, генеза и основни правци*).

1.1. Организација – систем

Реч *организација* потиче од новолатинске речи *organisatio* и означава уређено устројство неке установе или предузећа, односно странке, друштва и сл. или спајање појединих делова (органа) у целину, тако да та целина буде способна за живот.²⁰¹

Реч „организација“ спада у исту групу речи као „орган“, „организован“ и сл. Корен ових речи је идентичан и потиче од грчке речи „органон“ која означава оруђе или средства.²⁰²

Реч „орган“ има биолошко и социјално значење. У биолошком смислу означава делове биљног, животињског или људског организма. У социјалном смислу односи се на појединца или групу људи који обављају одређене функције за њену вишу целину. Уопштено, реч „орган“ означава делове који функционално припадају одређеној целини. Из овог објашњења произилази и дефиниција речи „организам“. Дакле, организам је функционални скуп органа.

У социјалном смислу појам организма је прерастао у појам организација. Тако појам организација сада означава скуп органа, појмова или правила.²⁰³

Теоријска основа је фундамент разраде феномена организације, јер како то, својевремено, веома лепо рече Леонардо да Винчи – *ко се поведе за праксом без*

²⁰⁰ Упореди: Mladen Vilotijević, *Organizacija i rukovođenje školom*, Naučna knjiga, Beograd, 1993, 16.

²⁰¹ Упореди: Љубо Мићуновић, *Школски речник страних речи*, Компанија Новости АД и GLOBUS М, Београд, 2007, 289.

²⁰² Упореди: Dušan Ristić, *Osnovi menadžmenta*, Fakultet za menadžment, Novi Sad, 2005, 20.

²⁰³ Упореди: Dušan Ristić, *Osnovi menadžmenta*, Fakultet za menadžment, Novi Sad, 2005, 20.

*теорије, тај је као кормилар који се укрца на лађу без кормила и компаса и никада није сигуран куда плови.*²⁰⁴

Разликујемо организације у сфери материјалне производње, робног промета, финансијских потреба и разне друштвене организације као школе, болнице и добротворне организације. Највећа организација је држава.

На основу горе наведеног, згодну дефиницију организације дао је В. Миловановић, који каже: „Организација је људска творевина, настала као резултат потребе да се удруже напори више људи на постизању изворног циља који се не би могао постићи појединачним радом.“²⁰⁵

Свака организација представља отворен систем. Затворени системи су само теоријска величина, хипотетичка конструкција и они, по правилу, не егзистирају.

Организација као отворен систем има извесне интеракције са околином, која остварује дејство на организацијски систем. Између система и околине одвијају се непрекидне комуникације, а при том посебан значај има повратна информација за све интерне и екстерне процесе и активности.

Основна детерминанта сваког организационог система је циљ, односно мисаона слика жељене будућности. С друге стране, људи представљају основни елемент сваке организације, под условом да постоје најмање две особе, да би имало смисла усклађивање њиховог ангажмана у реализацији планираних циљева.

Битни делови, односно елементи сваке организације (система) су: 1) *људи* (без њих нема организације), 2) *input* (компоненте: материјал, енергија, информације итд.), 3) *трансформација* (прерада уланзих компоненти у самој организацији) и 4) *output* (прерађени, трансформисани материјал, нова информација, резултати, тј. нови излазни производ – квалитет, којим се и завршава радни циклус у организацији). У наставном процесу елементи система су: ученици, наставници, други технолошки чиниоци, медији који учествују у преношењу информација и вредности.

²⁰⁴ Упореди: Јово Тодоровић, *Управљање производњом – теорија, модели, примена*, Svetozar Marković, Београд, 1983, 1.

²⁰⁵ Упореди: Veselin Milovanović, *Jedan sistemski prilaz izradi modela proizvodnog preduzeća*, Mašinski fakultet, Sarajevo, 1967, 2.

Ефикасност неког система оцењује се на основу излазних величина, односно резултата на крају процеса. Међутим, то углавном зависи од квалитета и квантитета улазних величина, предузетих мера и акција.

Систем је повезаност елемената у целину и њихово складно и узајамно повезано функционисање ради остваривања постављеног циља. Складним и узајамно повезаним функционисањем елемената, чија је слобода понашања ограничена, обезбеђује се целовитост и стабилност система.²⁰⁶

Педагошки рад у школи мора се одвијати као целовит и уређен организациони систем. Повезивање различитих видова делатности у целовит организациони систем реализује се програмирањем, чиме се рад у школи преводи из једног (А) у друго (Б), боље и више уређено стање. Програмирање претпоставља развијен систем комуникације и информисања.

1.2. Класификације организационих система

Постоји више врста различитих класификација организационих система (према начину постанка: природни и вештачки; према облику постојања: реални и апстрактни; према активностима: пасивни и активни; према понашању: стохастички и детерминисани; према стабилности: стабилни и нестабилни итд.), али се њима овде нећемо бавити изузев стохастичких и детерминисаних, јер остали не коренсподирају са концептом овог рада, а њихова елаборација би нас одвукла далеко од задате теме.

1.2.1. Битне особине детерминисаних и стохастичких системâ

Овде ћемо укратко анализирати битне особине тзв. детерминисаних (да би се што боље истакле слабости стохастичког система) и стохастичких системâ, јер су они изузетно значајни са становишта наше теме и природе педагошке делатности. Мада педагошка делатност припада овим другим, дакле стохастичким

²⁰⁶ Упореди: Mladen Vilotijević, *Organizacija i rukovođenje školom*, Naučna knjiga, Beograd, 1993, 26.

системима, битно је указати да је рад у школи могуће тако организовати да даје приближне резултате као високо уређени, тзв. детерминисани системи.

Детерминисани системи. Ове системѐ карактерише особина да се, у сваком тренутку и у свим фазама процеса рада, може дијагностификовати стање. Управљачким одлукама може се утицати да се систем преведе из једног у друго, ново стање и са великом прецизношћу се могу утврђивати резултати на излазу система, односно планирати одређени ефекти. Елементи овог система су у строгој повезаности и њихов међусобни утицај је до краја јасан, тако да можемо утврдити алгоритам управљачких одлука приликом превођења система из једног у друго стање. Постоје прости и сложени детерминисани системи.

Стохастички системи. Ове системе карактерише сложеност и недовољно утврђене везе међу елементима, па их је немогуће до краја описати и дефинисати. Деле се на просте, сложене и веома сложене. Код њих је немогуће довољно поуздано и прецизно предвидети резултате на излазу система.

Стохастички системи, у које спада и васпитно-образовни рад, у школи се одвијају на нивоу вероватноће, а не на основама строге детерминисаности (нпр. на часу – као подсистему педагошког рада у школи – наставник не може са сигурношћу проценити да ли ученици и у којој мери пажљиво прате или не прате излагање, а још мање може остварити увид шта су ученици усвојили, а шта нису). Тако се, само на нивоу вероватноће могу пратити одређене промене код ученика, односно на крају часа наставници немају слику усвојеног знања својих ученика, док ученици, с друге стране, немају увид у ниво усвојености градива.

Наиме, треба тежити циљу да се разним настојањима и предузетим мерама стохастички систем – коме, као што је већ речено, припада педагошка делатност – по својој ефикасности што више приближи детерминисаном систему. Постоји могућност да се системом планирања стохастички систем преводи из једног (нижег) у друго (више) стање организационе уређености. Против ентропије система могуће је борити се повратном информацијом, јер ако на крају часа наставник тражи одговор, односно повратну информацију, онда ће изазвати другачији став свести код ученика, изазвати пажњу и спремност за примање информација у току часа.

Међутим, по правилу, у раду наших школа изостаје кључна карика – повратна информација (feed back) – којом би се наставни рад по ефикасности могао приближити тзв. детерминисаним системима, код којих је у свакој фази процеса могуће пратити резултате. Код нас, у васпитно-образовном процесу не постоји поуздано праћење понашања појединих његових елемената (ученика), па се зато на излазу система не могу егзактно утврдити резултати.

1.3. Особине структуре система

Не улазећи у детаљну анализу структуре система, овде ћемо навести само неке његове битне особине.

Под структуром се подразумева скуп елемената који делују по одређеној законитости својственој датом систему.

Прва структурална особина је *ауторегулација*, која обезбеђује саморегулацију (самоорганизовање) система, што, опет, обезбеђује његову стабилност.

Друго својство је *трансформација*. Оно се испољава у трансформацији појединих елемената оутпута чиме се изражава еластичност одређених кретања.

Својство *тоталитета* односи се на целину, јер су структуре, покретачи система, подређене законима система као целине.²⁰⁷

2. Однос планирања и програмирања

Ефикасну организацију одређују јасно формулисани циљеви, до којих се долази прецизно дефинисаним задацима.

Планирање је руковођење и управљање животом у школи ради постизања одређених задатака и ради спречавања евентуалних неповољних кретања.²⁰⁸ Исто тако, планирање је утицај на будућност, јер унапред утврђује ток појединих активности. Планирање је и начин одлучивања, шта, како и када треба обавити одређене пословне активности. Фактор времена је врло значајан у планирању, а уз

²⁰⁷ Упореди: Младен Вилотијевић, *Organizacija i rukovođenje školom*, Naučna knjiga, Београд, 1993, 28.

²⁰⁸ Упореди: *Мала енциклопедија просвета*, Просвета, Београд, 1978.

време се везују активности и носиоци обављања појединих послова, као и материјални и други услови за остваривање планских задатака.

Планирање се може дефинисати и као догађај чије се активирање остварује одлукама управљача. Наравно, уз све горе наведено о планирању се може говорити и као о уређивању и структурисању школе и њеног довођења у стање хомеостазе (равнотеже), тј. стабилности и оптималне ефикасности.

2.1. Процес планирања у школама

Сви учесници у планирању, а посебно руководилац школе, треба да знају да је планирање кључна фаза процеса менаџмента и да од квалитета плана и његове доследне реализације у великој мери зависи развој школе. Планирање штеди време и омогућава да разноврсни ресурси буду искоришћени на најбољи могући начин.²⁰⁹ Међутим, недопустиво је амбициозно планирати, а понашати се на стари начин, јер је то чисти губитак средстава, времена и енергије. *Суштина је у чињеници да планирање подразумева промене у понашању.* Због тога је важно да директори свим учесницима процеса планирања укажу на неопходну везу између планирања и промене понашања и учине је врло јасном и преко потребном. То, наравно, није ни мало једноставно и лако, јер многи промене схватају као сметњу и услед тога природно пружају отпор. Истраживања феномена планирања већ десетинама година показују да су планови и програми у школама, посебно *развојни*, слабо обликовани.

Планирање је *динамичан процес*, којим се установа прилагођава унутрашњим и спољним променама, а представља значајну фазу процеса управљања. Уз терминско и динамичко утврђивање задатака школе, оно, пре свега, представља *структурисање школе као ефикасног система*, односно процес усвајања организационих одлука, систематски и са могућим познавањем њихове будућности. То је и једини ефикасан и поуздан процес управљања, регулисања и прилагођавања и у школи и школе као целине, под условом да је планирање коректно остварено и да постоје механизми за праћење и вредновање остваривања

²⁰⁹ Упореди: *Подсетник за директоре*, НИП – образовни информатор, број 12-13, Београд, 2008, 12-13.

планских задатака. У ту сврху школа би требала да изради *развојни план*, који би у себи садржавао следећи сет активности:²¹⁰

- *програмирање* – процес израде (обликовања) наставних планова и програма школе и других активности које одређују циљеве, садржаје, методе и динамику развоја;

- *реализацију* – процес остваривања, односно операционализације постављених планских циљева, задатака и других активности;

- *праћење и вредновање* – сложен процес евалуације целокупног рада школе. У оквиру овог сегмента развојног плана *постављање механизма праћења у школи* је најсложенији, али и најперспективнији посао, док *вредновање* има за циљ, не само материјално награђивање и друштвено промовисање најбољих ученика, наставника, директорâ или школâ, већ, пре свега, да својим инструментима укаже на негативне процесе и појаве, како би се благовремено отклањали и на позитивне резултате, да би се на прави начин стимулисали и подстицали.

2.2. Фазе и принципи процеса планирања

Појам `планирање` има врло широко значење. Под тим подразумевамо целокупну активност: од сакупљања података – информација, њихове анализе и синтезе (оцене стања), израде програма, његовог усвајања и примене (имплементације), праћења и вредновања (евалуације), па до измена, допуна и усавршавања програма. А ако појму `планирања` додамо још атрибут `трајности`, такво планирање у себи садржи перманентну активност и постаје интеракциони процес који својом перманенцијом обезбеђује могућност сталног утицаја на понашање свих делова школе, што значи примену принципа управљања, регулисања и прилагођавања. На тај начин `трајност планирања` омогућује да се у раду школе позитивна збивања изазивају, а остала спречавају, дакле школа се обезбеђује да не дође до сметњи из околног света или у њој самој.²¹¹

²¹⁰ Упореди: Milan Ratković, *Sinergija učenika, nastavnika, roditelja*, Prometej, Novi Sad, 2009, 108-109.

²¹¹ Упореди: Milan Ratković, *Planiranje i evaluacija*, Misao, broj 36, Novi Sad, 2006, 9.

Због одсуства тимског рада у процесу планирања, многи програми, индивидуалне творевине, остају беживотни.

Вредност тимског планирања је многострука. Тако, већи број људи, различитих квалификација и послова које обављају, успешније ће, а тиме и квалитетније, програмирати од једног или неколицине људи, а поготово од једног без обзира колико стручан и вредан програмер био, јер универзални генији не постоје. С друге стране, у процесу тимског планирања најпотпуније се остварује и развија одлучивање и међусобно споразумевање.

Школско планирање има своје принципе, односно општа основна начела којима се руководи, првенствено приликом израде програма. Међутим, до сада се у теорији планирања у школама није сусретало с принципима, па је највећи проблем у томе што принципе треба изводити из успешне праксе планирања, а она у нашим школама нема ни дугу ни плодну традицију.

Лакшем утврђивању и класификацији принципа који следе делимично је помогла сличност са планирањем у другим делатностима.

Као принципе школског планирања, у потпуности свесни да је ова класификација непотпуна, кандидујемо:

1. *Принцип трајности.* Ово је основни и најважнији принцип који произилази из саме суштине планирања, који захтева перманентно усавршавање програма и допуне планских задатака.
2. *Принцип комплексности.* Овај принцип указује на сложеност процеса израде и међусобног повезивања многобројних разноврсних појединачних програма у јединствен вишегодишњи програм.
3. *Принцип тимског планирања.* Планирање и програмирање у школама је високо стручан и разнолик посао, па захтева максимално ангажовање свих субјективних фактора у изради програма. Овај принцип обезбеђује, с једне стране, квалитет програма, а са друге, највиши степен тимског одлучивања.
4. *Принцип реалности.* Применом овог принципа у планирању треба обезбедити предуслове остваривања сваког програмског задатка у одређеном времену и простору, са одређеним средствима и кадровима.

5. *Принцип конкретности*. Овај принцип је уско повезан са принципом реалности и произилази из њега. Он захтева конкретизовање програма, али и прецизно утврђивање носилаца планских задатака.

2.3. *Проблеми и сложеност планирања*

Планирање је изузетно тешка активност, још ако је организовано као `трајан` процес, па захтева стални ангажман његових реализатора. Вероватно у тој чињеници лежи клица отпорима планирању. То је, према мишљењу Рубинштајна, `највиши облик мисаоне активности, јер човек на основу својих знања планира, пројектује практично деловање`.²¹²

Опште је запажање да код нас има доста формализма непотребног у планирању, што оптерећује програме рада и чини их разводњеним и непрегледним, што, опет, оптерећује праћење њихове реализације. Истовремено, ти програми су непотпуни, фрагментарни, па као такви не могу презентовати целокупан живот и рад школе. Стога се јављају двоструке тешкоће: с једне стране, не могу квалитетно пратити оне активности које у школи егзистирају (иако нису у програмима), а с друге, непотпуни програми не могу приказати финансијеру стваран обим послова.²¹³

Проблеми у планирању јављају се и због сталних промена наставних планова и програма, који у школе стижу доста касно, готово након почетка наставне године, тако да су неки делови наставних програма изгубили статус „нових“ у време када први пут уђу у школу.

У планирању наставе примењиване су различите методологије које је, најчешће, одређивала просветна власт. То су:

1. Аналитичка методологија, која је глобалне наставне програме делила у најситније делове. Због једностраности, клишираности и формализма, аналитичко планирање није креативно и зато је било више механичко него креативно, више штетно него корисно.

²¹² Упореди: Милан Ратковић, *Школа кризе и перспективе*, Мисао, Нови Сад, 2007.

²¹³ Упореди: Milan Ratković, *Planiranje i evaluacija*, Misao, broj 36, Novi Sad, 2006, 10.

2. Синтетичка методологија – сматра да су целине недељиве, те их ваља тако посматрати и планирати.
3. Аналитичко-синтетичка методологија је наметнута од праксе, јер две претходне методе, самосталне и неповезане нису биле дорасле сложеним захтевима планирања.

Све три наведене методологије, механички су из привреде пресађене у школе, и то је један од разлога што и данас немамо адекватну школску методологију планирања. Примену аналитичко-синтетичке методе намеће и процес планирања који пролази све фазе истраживачког рада – скупљање и селекција информација, њихово теоретско уопштавање и поновна дезагрегација у пракси остваривања програма. На тај начин, планирање има карактеристике истраживачког рада. Зато је неопходно утврдити основне принципе на којима се ти процеси остварују, јер је и то битан методолошки поступак.

2.4. Повезаност планирања и програмирања

Планирање је средство и начин утицања на будућност. Многи догађаји се не би догодили, или се не би догодили онако како су се догодили, да није било планирања које битно утиче на квалитет рада. Оно омогућује да се различити видови активности усклађују и повезују у целовит систем који се на тај начин доводи у стање стабилности и оптималне ефикасности... Планирање је шири појам од програмирања, јер се програмом материјализује оно што је планом предвиђено. По мишљењу Џона Гарднера планирање представља посвећеност циљевима којима бисмо морали да се бавимо што обично не чинимо, суочавање са чињеницама које нам се не допадају и постављање питања за која нам недостаје храброст да их поставимо. Он даље истиче да планирање представља главну фазу управљања и да од квалитета плана зависи свеукупни развој организације. Планирањем се штеди време и ресурси најефикасније користе. На крају, овај аутор је планирање дефинисао као постављање циљева, прецизирање активности, путева и ресурса за њихово остваривање.²¹⁴

²¹⁴ Упореди: Младен Вилотијевић, *Променама до квалитетне школе*, Школска књига, Београд, 2006, 49-50.

Планирање треба да буде реално, конкретно, савремено, интегрално.

Неки од научника (Фајола и други) управљање дефинишу као гледање унапред. С друге стране, програмирање се може дефинисати као организовање утицаја на будућност, односно начин управљања, тј. доношење планских одлука. Оно је још увек неразвијено и није у функцији унапређивања организације, управљања и руковођења школом.

Програмирање рада школе даје нам одговоре на питања: шта, када и ко ће извршити, ко и како ће пратити извршење, чиме и како ће се вредновати тај рад и омогућава да се, у што већој мери, рационализује време, напори, средства и простор.

Основна сврха програмирања је подизање квалитета рада школе и то кроз квалитетну реализацију задатака и обавеза.

Програмирањем, школа као сиситем, мора свој рад учинити што сврсисходнијим и уређенијим, како би се што потпуније и интензивније реализовао постављени циљ. Од квалитета програмирања – као структурисања школе као система – зависи да ли ће она, као заокружен систем рада, бити ефикасна у свим њеним сегментима. Школа, иначе, садржи све оне елементе које има сваки други организациони систем: *улаз* (ученици са својим обележјима, знањима, радним навикама и др.), *трансформаторе* (програми, наставници, средства, методе деловања и сл.), *излаз* (одлазак ученика са свим променама које су у њима настале деловањем школе као организационог система, или, боље рећи, трансформатора), *интерну повратну спрецу*, *екстерну повратну спрегу* и др.

Приликом програмирање рада школе треба узети у обзир све ове делове система, јер запостављање било којег од њих доводи до стагнације, односно до умањења васпитно-образовних ефеката, које школа треба да остварује.

2.5. Принципи програмирања рада школе

Програмирање као комплексна активност структурисања школе као система, заснива се на следећим принципима: (1) *реалности*; (2) *савремености*; (3) *конкретизацији*; (4) *рационализацији*; (5) *селективности*; (6) *интегралности*; (7) *тоталности*.

Принцип реалности програмирања. Овај принцип подразумева праву, реалну меру у програмирању и реализацији одређених програмских садржаја, односно поштовање принципа – *ни превише, ни премало* – већ реално. Принцип реалности треба да обезбеди усклађеност потреба и могућности, а реална анализа остварених резултата у претходној години је битна претпоставка за што реалније програмирање за наредни период.

Принцип савремености. Принцип савремености је крајњи императив времена и друштвених промена у којима школа остварује свој програм и своју васпитно-образовну и ширу друштвену функцију.

Овај принцип захтева да се, приликом програмирања и реализације програмских садржаја, узимају у обзир савремене друштвене промене (посебно у друштвима у транзицији, као што је наше – примедба М.Ц.), научно-тенички развој и да се, зависно од тога, врши селекција садржаја, метода, техника и средстава у раду.

Програмирањем треба предвидети и примену нове васпитно-образовне технологије.

Предмет програмирања рада школе мора бити и промена става наставника према савременијим техникама, методама, средствима и облицима рада, у односу на традиционалне.

Основни захтев принципа савремености програмирања лежи у томе да се мора обезбедити програмирање промена васпитно-образовне технологије и модернизација рада наставника, као реализатора програма, организатора васпитно-образовног процеса путем педагошко-психолошког усавршавања и промена позиције ученика у васпитно-образовном процесу.

Правилна примена овог принципа треба, постепено да трансформише школу – у којој још увек доминирају стара, архаична и превазиђена традиционалистичка схватања и застарела технологија рада у којој је ученик неретко само слушалац, више објекат, а мање субјекат у васпитно-образовном раду – у савремену васпитно-образовну организацију, која ће користити садржаје, методе, технике и средства, који треба да одговарају захтевима савременог света.

Принцип конкретизације програмирања. Принцип конкретизације задатака, обавеза и активности наставника, ученика, стручних и других органа,

као и других реализатора програма рада школе, подразумева прецизирање делатности сваког члана колектива и органа – временски, садржајно и просторно – па чак и прецизирање извршења датих програмских задатака, тако да сваки члан и орган колектива зна своје редовне, периодичне и факултативне обавезе.

Наиме, декларативни програми рада школе, који начелно обавезују све, а конкретно никог, не могу бити регулатори васпитно-образовног рада школе.

Принцип рационализације. Овај принцип рада школе и њених органа представља језгро сваког квалитетног рада, па и програмирања, којим се управо тежи да се у најкраћем могућем времену, уз минимално трошење енергије и материјала, постигну што бољи резултати. Циљ програмирања је постизање високог степена рационализације васпитно-образовног процеса.

Рационализације се остварује квалитетним програмирањем и перманентним откривањем и отклањањем нерационалних активности и поступака у раду појединих органа школе или појединаца, а то води ка оптималном успеху, без повећања утршка напора, времена и средстава.

Принцип селективности. Овај принцип огледа се у одабиру, из читаве лепезе, оних проблема који су кључни у васпитно-образовном раду школе. Тако нас селективност – у програмирању – поштеђује од бављења „свим и свачим“, док одсуство селективности води у импровизацију, нерационалност и површност, како приликом програмирања, тако и приликом реализације програмских задатака.

Принцип селективности тесно је повезан са принципом реалности, рационализације, конкретности и савремености. Без селективности тешко је и замислити, а камоли остварити, рационалан, реалан и савремен програм рада школе.

Принцип интегралности и тоталности. Тоталност и интегралност у поступку програмирања су израз јединства свих подручја рада, односно јединственог деловања свих чинилаца и носилаца васпитно-образовних задатака школе. Само оно програмирање које обезбеђује висок степен свеобухватности, тоталности и интегралности целине и делова – општег, посебног и појединачног програмирања и реализације – представља сигурну основу за успешнији васпитно-образовни рад школе. Основни захтев сваког модерног програмирања је

свеобухватно програмирање свих подручја рада школе и њихово интегрисање у јединствену целину.

Сувишно је и говорити да су сви горе побројани принципи у тесној међузависности и међупрожетости, тако да се рад једног принципа одражава на рад других, а тиме, преко програмирања, и на сам рад школе.

3. Управљање и руковођење

3.1. Кибернетика и кибернетски систем

На основу коришћења нових научних сазнања, управљање се данас поставља као кључно питање развоја неког система.

Кибернетика – која се дефинише као наука о управљању – представља нову научну дисциплину, која је настала као синтеза сазнања више научних дисциплина, што указује на њену интердисциплинарност.

Амерички научник Норберт Винер сматра се утемељивачем кибернетике, као опште теорије управљања.

Он је своје теоријске поставке, методе и принципе дефинисао на бази уочене аналогije између понашања биолошких организама и техничких уређаја.

Иако постоји више различитих дефиниција кибернетике (што указује и на чињеницу да је веома млада научна дисциплина – установљена 1948. године), ми ћемо се овде задржати само на оној коју је дао њен творац Норберт Винер, а који кибернетику дефинише као „науку која се бави теоријом управљања и комуникација код живих бића и машина.“²¹⁵

Овде ћемо, не бавећи се опширније кибернетичком теоријом, укратко указати само на неке њене аспекте, а који су, опет, уско повезани и кореспондирају са основном проблематиком којом се бавимо – системским приступом проблемима управљања и руковођења.

Наиме, кибернетски систем је састављен од три елемента: *објекта управљања, субјекта управљања и информационих веза* међу њима, а ефикасност

²¹⁵ Упореди: Mladen Vilotijević, *Organizacija i rukovođenje školom*, Naučna knjiga, Beograd, 1993, 20.

система оцењује се на основу излазних величина, односно резултата на крају процеса. Ти резултати, опет, зависе од квалитета и квантитета улазних величина, предузетих мера и одређених акција.

3.2. Однос између управљања и руковођења у школи

Посматрано кибернетички, школа је сложени систем различитог рада, различитих елемената. Околина (дато окружење), по природи ствари, жели да дезорганизује систем и повећа степен слободе понашања појединих елемената. Уколико до тога дође наступа поремећај и долази до враћања организације школског рада у претходно, мање уређено стање, долази до ентропије – несређености и дезорганизације система. *Управљање* има задатак да смањи ентропију система и да повећа његову организованост.

У кибернетичком смислу, управљање је превођење система из једног у ново – уређено стање - које се може одредити као скуп мера и поступака за обезбеђивање вишег нивоа организације ради постизања оптималних резултата. Управљање се у основи своди на циркулацију информација. Управљање се остварује доношењем одлука којима се реализују утврђени циљеви школе и оно је високо професионална активност која тражи посебна знања, као и посебне организаторске и менаџерске способности.

Управљање бисмо могли дефинисати као доношење кључних, стратегијских одлука које су усмерене у правцу постизања утврђених циљева.²¹⁶

Руковођење је, за разлику од управљања, доношење оперативних одлука, којима се стратегијске одлуке остварују у пракси. Управљање и руковођење су две стране истог процеса.

Управљање подразумева и процес руковођења као облик повезивања делатности људи и материјалних средстава, ради остваривања постављених циљева. Управљање, као доношење развојних, кључних одлука, претпоставља и професионално обављање и функције руковођења, усмеравање појединаца у реализацији свакодневних послова и радних задатака.

²¹⁶ Упореди: Mladen Vilotijević, *Organizacija i rukovođenje školom*, Naučna knjiga, Beograd, 1993, 11.

Одлучивање се увек односи на решавање проблема. Тамо где нема проблема нема потреба ни за одлучивањем. Процес одлучивања је увек усмерен на избор најповољније стратегије у условима и околностима у којима организација функционише. Одлучивање је полазни корак у управљању. Оно је комплексна активност и састоји се из уочавања и идентификације проблема и избора одговарајуће управљачке одлуке којом се организациони проблеми решавају.²¹⁷

3.2.1. Вођење уместо шефовања

Насупрот присили, као језгру шефовског управљања, уверавање и решавање проблема најважнији су за филозофију водитељског управљања. Такав ће руководилац–водица уложити време и снагу да би схватио како систем функционише, те објаснио запосленима како квалитетан рад иде њима у прилог.²¹⁸ Према Деминговим речима:

1. Руководилац одговара за доследност намере и сталност организације.
2. Радници раде у систему. Руководилац ради на систему.

Он је једини одговоран за систем у целини и његова побољшања.

Исходиште ових двеју тачака су четири фундаментална елемента водитељског управљања:

1. Водитељ укључује сараднике и раднике у расправу о квалитету одређеног посла и времену за његово обављање па и они могу дати своје предлоге.
2. Водитељ показује или симулира посао како би радник који га обавља тачно видео шта руководилац очекује. Истовремено, од радника се непрестано тражи мишљење о могућим побољшањима.
3. Водитељ тражи од радника проверу или оцену квалитета властитог рада, дајући му тако до знања да цени његов рад.
4. Водитељ радницима олакшава рад, дајући им до знања да је учинио све да би им обезбедио најбоље услове за рад и окружење лишено присиле.²¹⁹

²¹⁷ Упореди: Mladen Vilotijević, *Organizacija i rukovođenje školom*, Naučna knjiga, Beograd, 1993, 12.

²¹⁸ Упореди: William Glasser, *Kvalitetna škola*, Educa, Zagreb, 1994, 42.

²¹⁹ Упореди: William Glasser, *Kvalitetna škola*, Educa, Zagreb, 1994, 42-43.

4. Школа - отворен, сложен, флексибилан и динамичан систем

Школа је сложен организациони систем, састављен од више различитих елемената, који у њеном организму делују као подсистеми. Са становишта сложености, теоретичари су системê поделили у три групе:

1. Прости (са нултим степеном сложености).
2. Сложени (са првим степеном сложености).
3. Комплексни или веома сложени (са другим степеном сложености).

Добро организоване школе, се могу сврстати у другу групу, односно, сложене системе.

Школу је неопходно посматрати као систем који делује унутар неког околног света. На њу – као и на сваки отворен систем – делује класа позитивних и негативних интерних ефеката (K_{in}) и класа позитивних и негативних екстерних ефеката (K_{ex}). Схематски то изгледа овако:

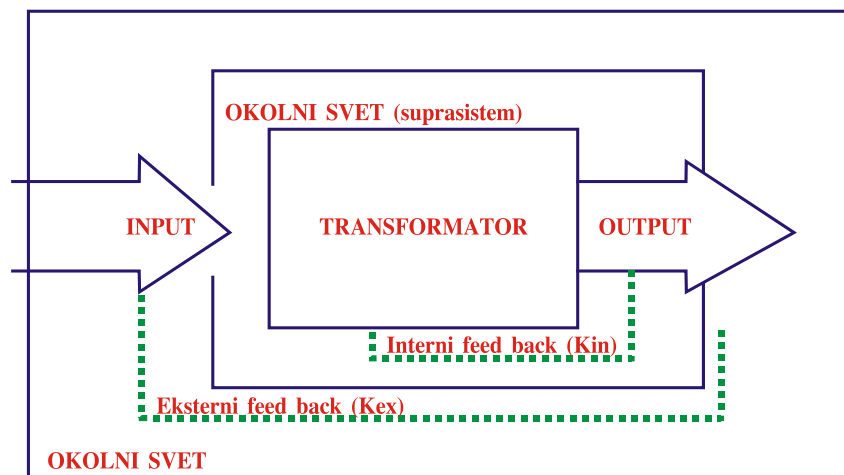


Схема 1. Школа систем-под утицајем позитивних и негативних интерних и екстерних ефеката.

Извор: Milan Ratković, *Uspešna škola*, Misao, Novi Sad, 2007, 254.

Тумачење схеме 1.

(1) *Input* = улаз ученика (број и квалитет), финансијска средства (количина), други улазни елементи.

(2) *Output* = излаз ученика (број и квалитет).

(3) *Трансформатор* = они системски елементи који прерађују *input* у *output* (програми, ученици, наставници, наставна средства, уџбеници, итд.).

(4) *Интерни feed back* = интерна повратна спрега.

(5) *Екстерни feed back* = екстерна повратна спрега.

(6) *Супрасистем* = околни свет.

Ова схема показује да школа, ако настоји да буде добро организована, треба да успоставља повратну спрегу која је у функцији правовремене информације о томе *шта се у школи збива, шта се не збива, а требало би да се збива*.

На слици се лако може уочити да постоје два *feed-back*-а. Први је назван скраћено *Kin* (класа интерних ефеката) који нам даје информације о унутрашњем понашању свих фактора у школи. Одговоре на захтеве интерног *feed-back*-а остварује *SO*-систем, паралелно самооцењивање и оцењивање.

Други *feed-back* јесте екстерно обавештавање о томе како се свршени ученици понашају било у даљњем школовању, било у раду ако се запосле. Тај *feed-back* назвали смо *Kex* (класа екстерних ефеката).

На жалост, наше школе немају тако устројену повратну спрегу, већ информације о успешности својих ученика сакупљају помоћу импресија.

Веома је тешко остварити планирање у школама као кружно управљање у којем ће повратна спрега беспрекорно функционисати, јер школа није машина, него живи организам, а педагошки процеси врло су сложени и зависе од безброј субјективних и објективних фактора, који су тешко предвидиви по својој снази, начину понашања и постојаности.

Инсталирање механизма повратне спреге у школе нећи ићи ни мало лако, јер је то сложен и напоран посао, али ће зато школе које у томе истрају, које *feed-back* успеју квалитетно увести, остварити вредне резултате и имаће огромне користи.

Сваки планер, под претпоставком да школа има развојни план, мора добро проучити све наведене елементе система (њихове капацитете, њихову повезаност, њихову снагу и начин функционисања) од *input*-а до *output*-а и на основу тога стварати моделе праћења и контроле као облика повратне спреге. Досадашњи

начин планирања обухватао је скоро искључиво *input*-е и *трансформаторе*, а *output* је био запостављен, а без информација о томе какви ученици излазе из школе (шта је школа учинила за њих) нема потпуног планирања нити целовитог система.

Већина наших школа представља најједноставније системе, односно системе нултог реда, јер начин њихове организације се није увек далеко одмакао од *input*-а и *трансформатора*. Такав систем нултог реда схематски би изгледао овако:

У таквим системима не постоји комплексно планирање, јер се резултати *output*-а не прате или се прате повремено и само делимично па не постоји довољно механизма за *feed back* (повратна спрега), а то, опет, значи да се уопште не проучава или сасвим мало проучава околни свет (супрасистем), а и дејство интерних ефеката остаје мало познато.

Образовне установе, а тиме и школе, су отворени системи па из околног света примају неопходну енергију (новац, зграде, информације о образовним потребама, идејне утицаје итд.), а том свету дају *output* који на њега делује. Стога је неопходно што боље упознавање планера школâ са деловањем спољног света на школу како би могли предвидети (планирати) све утицаје (позитивне и негативне), с циљем да се први стимулишу, а дурги елиминишу и спречавају. У вези с тим, неопходно је планирање `промена` у школи како би она била способна `да се прилагођава потребама средине`, а нарочито прилагођава `самој себи` и свом прогресивном развоју.²²⁰

Да би школа као систем успешно деловала, неопходно је да у својој организацији има уграђен *образовни циклус*.

²²⁰ Упореди: Milan Ratković, *Uspešna škola*, Misao, Novi Sad, 2007, 255-256.

VI – УВОЂЕЊЕ ШКОЛСКОГ МЕНАЏМЕНТА – ПРОБЛЕМИ, ДИЛЕМЕ, МОГУЋНОСТИ И ПОТРЕБЕ

1. Различити приступи у дефинисању савременог менаџмента

Менаџмент (енг.) 1. *Научна дисциплина која се бави управљањем предузећима и разним организацијама на најбољи, најрационалнији начин;* 2. *Пракса и процес вођења предузећа или неке организације на најбољи, рационалан начин;* 3. *Управљачки тим који руководи предузећем или неком организацијом;* 4. *Област економије која се тиче руковођења фирмом;* 5. *Факултет на ком се та област изучава.*²²¹

Ово је добра и темељна дефиниција енглеске речи менаџмент (*management*) којој су у нашем језику најадекватнији појмови *управљање* и *руковођење*. Међутим, на први поглед би се из ње могао извући закључак да је то некакав технобироократски, сувопаран и хладан термин, резервисан само за привреду (бизнис – примедба М.Ц.), што, наравно, не одговара истини.

С друге стране, једну од најстаријих, а у исто време и најбољих дефиниција менаџмента налазимо код Мери Паркер Фолит (Mary Parker Follett). За овог пионира организације и менаџмента, менаџмент је *„уметност остварења циљева посредством других људи, односно оркестрирање људи, рада и система, како би се постигли дефинисани циљеви“*.²²²

За Петера Друкера менаџмент је прича 20. века о успеху. Заиста, реч менаџмент и асоцира на успех. Међутим, директно значење те речи јесте: управљати (*manage*). При томе треба имати на уму да појам управљати има богату лексику, као на пример: организовати, усмеравати, одлучивати, спроводити, надгледати, контролисати, остварити, владати, водити посао, бити одговоран... Неки истраживачи већ су створили читаве енциклопедије појмова о менаџменту, али се све своди на следеће: **УСПЕШНО УПРАВЉАЊЕ ОРГАНИЗАЦИЈОМ.**

²²¹ Упореди: Љубо Мићуновић, *Савремени речник страних речи*, Аутор Речника и Глобус М, Београд, 2006, 244.

²²² Упореди: *Menadžment – savremeni pristupi poslovanju. Šta je to menadžment*, Menadžer / direktor, Časopis za privredno-finansijski konsalting, Informativno-poslovni centar, Beograd, 2006, 5.

Ова синтагма подразумева да менаџер зна куда и како води организацију и које циљеве жели да постигне. Међутим, истраживања су показала да нема тако способних појединаца који могу да одговоре на сва питања управљања. Зато се инсистира да водећи менаџер – тим менаџера – ствара око себе тимове који својим саветима доприносе стварању оптималних одлука.

Према Друкеру менаџер је „човек који мисли“, „човек од акције“, „човек за људе“ и „први човек“. То захтева читав арсенал (спектар) способности, а надасве темпераментне: способност анализирања, размишљања, тражења алтернатива и усклађивања размимоилажења, способности за брзу и одлучну акцију, храброст и интуитивну одважност, упућеност у апстрактне појмове, рачуне и бројке, способност за перцепцију људи, за људску свест, поштовање за људе...

Ако знамо да директор школе мора поседовати све ове, па чак и друге особине, јер он је у исто време и лидер и менаџер, онда треба да постави сам себи питање да ли је спреман да обавезе и ризике, које руковођење са собом носи, и прихвати. Исто тако, и директору, а затим и свим факторима који врше његов избор може се поставити питање – да ли је биран према свим тим захтевима и времена, и професије?

У савременом смислу, менаџмент представља процес планирања, организовања, вођења и контроле финансијских, физичких, људских и информационих ресурса организације, да би се реализовали њени циљеви на ефикасан и ефективан начин.²²³

Три главне карактеристике савременог менаџмента су:

- то је *процес* или низ континуираних и повезаних активности,
- оријентисан је на реализацију циљева организације,
- то се остварује кроз рад са људима и помоћу ресурса организације.

Под појмом менаџмента се подразумева и научна област, али и скуп кадрова који обављају активности управљања организацијом.

Менаџмент подразумева следеће процесе: *планирање, доношење одлука, организовање, вођење и контролу.*

²²³ Упореди: Славко Каравидић, *Менаџмент у образовању*, Економика трансформације - часопис за економска питања привреде и друштва у транзицији, Институт за економику и финансије, број 5, Београд, 2007, 32.

Планска функција представља полазну активност менаџмента. Планирањем се одређују циљеви образовне организације и начини њиховог остваривања, односно утврђују стратегије за достизање ових циљева. Организовање, вођење и контрола произилазе из планирања.

Доношење одлука је значајан део процеса менаџмента. Оно укључује избор најбољег тока акције за одређену ситуацију, да би се достигао одређени циљ.

Организовањем се врши координација активности и ресурса, тј. избор праве организационе структуре и комбиновање људских и осталих ресурса, да би се постигли планом одређени циљеви.

Вођење представља активности у вези са међусобним односом менаџера и запослених ради постизања циљева образовне организације. Уз давање задатака и захтевање резултата, менаџери треба да усмеравају и мотивишу све запослене да раде у најбољем интересу са становишта ученика, побољшавања образовног процеса и развоја конкретне образовне организације.

Контрола, као процес, осигурава спровођење акција у складу са планом.

Примена савремених метода менаџмента у образовним организацијама подразумева анализу:

- *Могућности* (Strengths) – интерна и екстерна процена, јачати снаге;
- *Слабости* (Weaknesses) – превазићи слабости;
- *Шанси* (Opportunities) – искористити шансе и
- *Претњи* (Threats) – одупрети се претњама, анализа за нови успех.

2. Школски маркетинг

Поставља се питање: да ли је маркетинг потребан непрофитном сектору – образовању? Наш одговор је - да, и те како је потребан и то из следећих разлога:

- Потребне корисника услуга се стално шире и еволуирају. Услуге које се данас сматрају добрим, врло брзо, под утицајем техничко-технолошких промена, застаревају. На пример, развој комуникационих технологија и њихова примена у процесу образовања, довеле су до суштинских промена у наставном програму и техници његове реализације.

- Последњих година образовање на свим нивоима изложено је конкуренцији. Оснивају се приватне школе, организују различити семинари и курсеви, креативне радионице, прижају консалтинг услуге кроз приватне часове, научне институције врше дифузију знања.

- Неке образовне институције уважавајући присуство конкуренције и промена у окружењу настоје да се маркетиншки понашају и раде на изградњи имиџа и идентитета својих школа.

- На глобалном нивоу у образовању се остварује завидан профит, пример су школе и факултети са тржишним начином привређивања и прилично високим ценама услуга (школарине, итд.).

- *Сврха је да школа себе позиционира као одговорну и добро организовану установу која прати савремене трендове на тржишту и на квалитетан начин задовољава потребе корисника.*

Корисницима, првенствено ученицима, родитељима и осталим клијентима њених услуга нужно је јавно презентовати стварни, а никако `измишљени` рејтинг њихове школе.

Маркетинг у образовању треба да одговори на питања:

1. Ко су корисници услуга, групе или појединци, чије потребе за образовањем и усавршавањем треба задовољити?

2. Шта ће бити услуга/производ, наставни програм?

3. Како ће бити презентован, промовисан, дистрибуиран корисницима услуга резултат образовања?

4. Како ће услуга бити вреднована?

5. Које услуге треба пружити у вези са основном услугом?

Пракса показује да се већина државних школа... не понаша у складу с маркетиншким принципима. Због тога су често изложене критици да су неефикасне и неефективне, са застарелим наставним садржајима и конзервативним приступом променама у окружењу. Неефикасност је последица броја и структуре запослених и високих трошкова пословања. Неефективност је последица нетржишног понашања и спорог реаговања на проблеме као и неуважавање потреба и захтева корисника услуга.

Данас, у ери компјутеризације друштва, људи се одлучују за школу која може понудити квалитет пре него за најближу школу. Школе... са услугама које обезбеђују мора бити најбољи избор за своје ђаке... Да би једна образовна установа била оријентисана ка тржишту-кориснику услуга, мора да учини одређене напоре унутар граница свог буџета и имплементира неке од маркетиншких активности у свој план рада.

Најбоља промоција и реклама тј. представљање једне школе остварује се преко: успеха и резултата њених ученика, наставника и саме школе, разних пројеката и квалитетних програма, са којим се шири јавност може упознати путем: монографија, школских листова, интернет презентација, радио и ТВ наступа, трибина, изложби, реклама итд.

Успешна школа лакше ће анимирати и привући кориснике услуга-ученике, њихове родитеље и локалну заједницу-јер квалитетно знање, као основна вредност, даје велики допринос општем добру друштва. Таква школа лакше долази и до донатора и спонзора, јер – они – улажући у њу, у суштини, улажу и у сопствену рекламу и промоцију.

Рејтинг би требало да одређује и алокацију средстава од стране Министарства и локалне заједнице, у успешне школе, како би биле пример мање успешнима.²²⁴

Маркетинг је изузетно важан инструмент којим се једна школа може врло атрактивно, јасно и прегледно представити, односно рекламирати. Путем маркетинга се може изразити свест о припадности школи, свест о њеним правцима развоја, свест о ресурсима које поседује, могућности њиховог коришћења, отворености за сарадњу и привлачење инвеститора, донатора, спонзора итд.

Постоје, углавном, три начина како се ови подаци презентују: путем *веб сајта*, јер нам савремена технологија пружа огромне могућности мултимедијалне презентације на овај начин, други битан начин је *класичан промотивни материјал*, док у трећи спада тзв. *маркетинг један на један*, који подразумева

²²⁴ Школство у општини Стара Пазова – настанак, развој, перспективе, Прометеј, Нови Сад, 2010, 95-96.

квалитетан рад и изузетно коректан однос према сваком инвеститору, без обзира на величину и снагу пројекта који доноси.

Ипак, најбољи начин за презентовање школе је *веб сајт*, због великог домета који овако пласиран садржај има. С друге стране, за овај вид активности није потребно много мудрости, а ни много новца, да школа постави квалитетан веб сајт и да исти ажурира. Добро би било да веб сајт буде, поред матерњег и службеног језика, на енглеском, па по могућности, и на још једном светском језику, јер се превођењем на више језика упућује порука да је школа отворена према свету и сарадњи.

Не треба никад заборавити чињеницу да је маркетинг процес и да се подаци морају стално ажурирати, да се мора подизати квалитет информација и да потенцијалним инвеститорима треба увек слати нове позиве са аргументима да је баш ваша школа право место за инвестирање.

Промотивни материјал треба да буде квалитетни урађен, по могућности у мултимедијалној форми, који садржи што више информација које интересују потенцијалне инвеститоре и он представља моћан инструмент који ствара утисак озбиљности једне школе.

Да резимирамо, наша порука је: *Маркетинг у школе што пре!*

3. Шта је школски менаџмент?

Код нас, ни у теорији, али ни у пракси нема потпуно прецизне дефиниције школског менаџмента. Најчешће се дефинише као комплекс координисаних активности: организовања, управљања, руковођења и вођења у циљу реализације визије и мисије школе. Усклађује људске ресурсе, подстиче њихову мотивацију, стварајући повољан амбијент за успешно остваривање циљева и задатака у образовању.

У ширем смислу концепт школског менаџмента се односи на општу организацију рада и руковођења школом у складу са законом и државном политиком. У ужем смислу, школски менаџмент се дефинише кроз конкретне

стратешке и тактичке развојне планове, улогу и место у локалној средини, те кроз општу кадровску и материјално-финансијску политику.²²⁵

У том смислу за њега се користе и различити термини, као што су управљање, руковођење, управа, руководство. Такође су у употреби и појмови као што су школски менаџмент, педагошки менаџмент, менаџмент у образовању, менаџмент тим, лидершип, лидинг, менаџер, лидер, вођство, вођење и вођа у образовању.

Увођење школског менаџмента подразумева доследну примену савремених педагошких сазнања у праксу, па се овакво управљање може назвати и *педагошки менаџмент*. Јер, шта има пожељније у преображају школе од успешног управљања педагошким процесима, појавама и творевинама, ако уз то знамо да су они често иреверзибилни. Увођењем менаџмента у школе, доследније се уводи и научна организација педагошког рада, уз критичко преиспитивање и саме педагошке теорије, што отвара просторе њене и ревалидације и иновације.

И док трају расправе *pro et contra* о питањима управљања школом, садашње организовање школа застарева и тежи ка ентропији, што умањује њихову продуктивност. Примена школског менаџмента у управљању школама биће у почетку сложен процес, али је услов њихове трансформације у модерне, ефикасне и продуктивне институције. То су процеси ослобађања од неефикасних оптерећења школâ, како би се оспособиле за флексибилне и иновативне преображаје. Ова реформа укључује промене не само у школи, већ и промене у политичким, социјалним и културним интеракцијама школе и окружења. Ипак, унапређењем школског менаџмента, може се изградити школска клима која омогућава следеће ефекте:

- партнерство са ученицима;
- мотивисаност ученика на прегнућа и постигнућа;
- уважавање ученичке разноликости;
- стално прилагођавање наставних садржаја и метода;
- подстицање на саморад ученика (учити радећи – радити учећи);
- праћење и вредновање рада ученика;

²²⁵ Упореди: Rade R. Lalović, *Upravljanje, rukovođenje i vođenje u školi*, Direktor škole, 1, Beograd, 2010, 38.

- образовање стваралачке личности, док би организованост, рационалност и продуктивност, односно квалитет рада у школама била знатно боља, а повећао би се успех ученика и наставника и расло задовољство родитеља, а тиме и рејтинг саме школе.

Наиме, брзе промене у окружењу намећу руководиоцима образовних установа многобројне захтеве – пре свега да остварују циљеве у задатом времену и расположивим средствима – што захтева флексибилан приступ организовању активности и ефикасност у њиховом спровођењу.

Да би се изашло у сусрет захтевима времена, користи се концепт активног управљања – менаџмент концепт – који омогућава фокусираност на циљеве, флексибилност и контролу над остваривањем резултата.

Шта је потребно за успех менаџмента?

Укратко:

- *Јасни циљеви и одређивање приоритета у одлучивању;*
- *Релевантност менаџмента;*
- *Значај директора школе као врховног менаџера;*
- *Адекватна подела улога и одговорности;*
- *Способност решавања проблема од стране менаџера;*
- *Проактивно деловање менаџера;*
- *Планирање и комуникација;*
- *Посвећеност послу;*
- *Контрола реализације;*
- *Флексибилност;*
- *Конкурентске предности образовне установе.*

Школски менаџмент, па и маркетинг, иако су у школама Европе поодавно и у теорији и у пракси добили веома важно место, у нас су још на маргинама интересовања, или се, чак, у школама ни не спомињу.

Менаџмент није термин резервисан искључиво за привреду, како многи код нас погрешно мисле, већ процес управљања и организовања људи с циљем да

успешно остварују своје радне обавезе, да постижу најбоље могуће успехе са што мање напора и проблема, те да због тога буду задовољни и срећни.²²⁶

Као што је већ речено, синтагма школски менаџмент подразумева корпус активности у управљању образовном установом: истраживање, планирање, програмирање, праћење, вредновање, или како смо то назвали „образовни циклус“. *Применом овог циклуса тачно се зна које циљеве, у ком времену и на који начин треба школа да оствари са најмањим утрошком средстава, времена и енергије ученика и наставника да би постигла оптималан успех.*²²⁷

У школски менаџмент спадају: циљеви школе, организовање, моделовање, интегрисање, регулисање, руковођење, одлучивање, спровођење, надгледање, контролисање, процењивање, вредновање, промовисање, финансирање, вођење, усмеравање, сналажење, комуницирање, реаговање, награђивање, кажњавање итд.²²⁸ Највећи део ових активности раније су подвођени под термин организовање, али су оне деловале неповезано, аутономно и изоловано. Међутим, у менаџменту су све те активности интегрисане механизмима управљања. Из тог разлога сви ови појмови су саставни делови или елементи менаџмента који их је заокружио у једну компактну целину или организам.

Увођење менаџмента у школе је процес примене савремених педагошких знања у пракси, па овакво управљање факултативно можемо „крстити“ и као *педагошки менаџмент*.

3.1. Ограничавајући фактори у примени школског менаџмента у Републици Србији

Република Србија има довољно развијену мрежу основних и средњих школа. Међутим, проблем је што та мрежа већ више деценија није преиспитивана и сада је у дубоком раскораку са демографском, привредном и социјалном реалношћу. Зато се последњих десетак година уводе интензивне академске и друге расправе о реформи школе. Општа је оцена да је дошло до ерозије

²²⁶ Упореди: Милан Ратковић, *Пут ка успешној школи*, Београд: Српска академија образовања; Нови Сад: Прометеј, 2010, 143.

²²⁷ Упореди: Milan Ratković, *Uspešna škola*, Misao, Novi Sad, 2007, 261.

²²⁸ Упореди: Milan Ratković, *Uspešna škola*, Misao, Novi Sad, 2007, 261.

квалитета образовања: ученичка знања су нефункционална, све су израженији негативни ставови према школи, повећана је стопа апстиненције и одустајања од даљег школовања, као и ризичног понашања ученика.

Подстакнуте су и теме о перспективи образовања с аспекта социјалне правде. И овде се потврдило Будријево становиште (1967) да школско образовање није само елемент друштвене покретљивости, већ и перпетуирања друштвених неједнакости. Тако је, на пример, у Србији 2002. године било 69% сиромашних са завршеном основном или незавршеном средњом школом, док се међу лицима са високим образовањем нашло само 2% сиромашних.²²⁹

Истраживања Заједнице учитељских факултета Србије (*Чиниоци и индикатори ефикасности и методе унапређивања основног васпитања и образовања, 1997*) о валоризацији стања у школама у Републици Србији, компатибилности са европским школама и пројекцији будуће школе показала су да школе и даље стоје на класичним темељима, са застарелим садржајима, превазиђеним методама и техникама наставе, који више не одговарају захтевима привреде, науке, технологије, а понајмање ученика.

О недовољном квалитету васпитања и образовања у Србији говоре и слаби резултати на OECD/PISA тестовима за 2003, 2006. и 2009. годину, који су показали да је трећина ученика у Србији функционално неписмена, односно да имају проблем да стечено знање примене у пракси.²³⁰

С друге стране, у прилог овој тези иде и неумитна чињеница да данас у Србији има свега 5% становништва које поседује неки облик високог образовања, док је у средње развијеним земљама тај проценат и до три пута већи.

Додајмо свему овоме и притисак Светске банке (2009) да се у циљу рационализације укине око 11.000 школа (данас је тај број већи – примедба М.Ц.), јер имају премало ученика, што би, посебно, нанело штету сеоским школама које

²²⁹ Упореди: Snežana Vuković, *Strategija za smanjenje siromaštva u obrazovanju dece*, Naučni skup sa međunarodnim učešćem „Saradnja škole i porodice“, Institut za pedagoška istraživanja, Beograd, 2006, Rezimej, 18.

²³⁰ Упореди: OECD (2005): PISA 2003: Tehnical Report.
OECD (2007): PISA 2006: Science Competencies for Tomorrow's World, 1. Paris: OECD.
OECD (2010): PISA 2009: Results: Executive Summary.

Неуспех ученика у Србији домаћи аналитичари су објашњавали некомпатибилношћу образовних системâ, али и тиме што *Pisa* тестови не испитују енциклопедијско, већ функционално знање, а у српским школама се више тражи меморисање чињеница него повезивање догађаја. На *Pisa* тесту се, примера ради, неће наћи питање: које године и којег датума је откривена Америка, већ да ли је то било пре или после пада Римског царства, или пре или после Буржоаске револуције.

практикују рад у тзв. комбинованим одељењима (одељења у којима један учитељ паралелно реализује програме за 2, 3, па и 4 разреда). Њихово укидање би за последицу имало велике социјалне проблеме и створило нову армију незапослених наставника, а ученицима из удаљених и неприступачних крајева онемогућило даље школовање.

То би довело до погоршања ионако нисоког степена образовања сеоског становништва, јер према извештају Српске академије науке и уметности (2009) 36,3% житеља руралних средина нема завршену основну школу, а 65% становника села нема никакво професионално образовање.

Јасно је да се ови проблеми не могу решити само увођењем модерног школског менаџмента, али је то сигурно један од начина успостављања ефикаснијег образовања у школама. Међутим, и овде постоје бројна ограничења. Ми ћемо овом приликом указати, са нашег становишта гледано, на четири најочигледнија ограничавајућа фактора имплементације школског менаџмента:

1. *Висок степен државног управљања школом.* Велике компетенције државе у управљању школама, чак у њиховом оперативном деловању ограничавају школски менаџмент, без обзира на позицију и тип школског руководиоца. Наиме, на сцени је висок степен државно-административног тј. централизованог управљања школама. Тренутно, углавном функцију менаџера обавља директор школе – самостално или са сарадницима. Он се налази у својеврсној „сендвич“ позицији и принуђен је да балансира између надређених управних и стручних органа (Министарства, просветне инспекције, педагошког завода, школског одбора, савета родитеља итд.) и потреба и захтева запослених радника у школи. Из тог разлога је немогуће одговорно и ефикасно управљати школом, јер се непрестано добијају налози од разних спољних актера изван надлежности руководица организације, а његова креација остаје у запећку, односно не долази до изражаја, док су наставници сведени на грађанске слуге и интегрални део државно контролисане јавне администрације.

Административно управљање школама се ослања само на школске инпуте, као што је број програма, број ученика, наставника, наставних сати, материјалних средстава, амортизације и других улазних величина којима се утврђује цена образовања. Упорно се примењују само лако уочљиви параметри и из њих изводе

непоуздани закључци, на пример: више наставника – више образованости, више школских часова – више знања, већа пролазност – бољи успех. Све то не доприноси алокацији финансијских средстава према квалитету рада у школама.

Ово је била тема и регионалне конференције *Демократско управљање школом*.²³¹ Оцењено је да Србија одржава систем који је диригован и централизован и у коме школе немају унутрашњу демократску структуру. Оне су под великим утицајем политичких одлука и свакодневне политике. У Србији, ипак, постоје „неки зачеци“ институција унутар школског система које би могле да постану учесници у дијалогу унутар школе, као што су, на пример, ученички парламенти који ће омогућити да се чује глас ученика. Потребно је да се активније укључе и друге институције кроз које ће да се чује глас родитеља, као и интереси локалне заједнице.

Циљ је да се школе промене, да би оне могле мењати друштво у демократском смислу.

2. *Слаба сарадња школе и родитеља*. Преглед позитивне домаће регулативе (*Закон о основама система образовања и васпитања* и др.) у овој области показује да су прописани начини учешћа родитеља у управљању школом сагласни са европским трендовима. Међутим, родитељи морају да искористе законске могућности да управљају школом путем ангажовања у школским одборима и саветима родитеља, али они, у многим школама, још нису свесни колико су важни за успешан рад школе и не познају довољно законске прописе који им ту могућност и право пружају. Без укључивања породице у бригу и процес васпитања и образовања деце – све што раде директори, наставници и одељењске старешине, односно школа – не може да да дугорочне резултате. Међутим, утицај родитеља на управљање школом још увек је ограниченог домета. То је узроковано бројним факторима, међу којима се посебо истичу апатија и незаинтересованост родитеља, али и страх школског особља од могућег нарушавања њихове професионалне аутономије.²³²

²³¹ Упореди: *Demokratsko upravljanje školom*, Demokratsko грађанство, 9-10, ууТОPag, Novi Sad, 2010, 7-8.

²³² Упореди: Dejan Stanković, *Učešće roditelja u upravljanju školom*, Naučni skup sa međunarodnim učešćem „Saradnja škole i porodice“, Institut za pedagoška istraživanja, Beograd, 2006, 23.

Тренутно се представе о томе како се ова законска решења примењују у пракси формирају на основу парцијалних информација, и стога је неопходно инвестирање у истраживања која би показала шта се у школама заиста догађа када је реч о учешћу родитеља у управљању школом, а шта се не догађа, а требало би да се догађа.

Све ово указује на потребу напуштања сваког облика ауторитаризма и ослобађања од заблуда о ученику као једином субјекту у настави и градити нове односе који воде ка синергији свих субјеката образовног процеса – ученика, наставника и родитеља.

3. *Сумње и страх наставника.* Трећи ограничавајући фактор су укорееена схватања многих наставника да је систем менаџмента потребан само у функцији бизниса и профитабилног пословања. Сматрају да је то технобирокуратски, сувопаран и хладан однос, резервисан само за привреду, те да менаџеризам није у складу са вредностима и садржајима образовања. Хијерархијска организација рада и вертикална одговорност изазивају неповерење, незадовољство и неједнакост запослених у образовању. Сматра се да менаџери подчињавају запослене и неморално користе моћ да би остварили циљеве организације.

4. *Постојеће стање у управљању школама.* Као четврти ограничавајући фактор наводимо постојеће стање у управљању школама, које у квалитативном смислу није адекватно циљевима, задацима и захтевима савременог образовања. Резултати истраживања о планирању и управљању у школама спроведени у периоду од 1992. до 1997. године међу 1227 директора, помоћника директора, педагога и секретара основних и средњих школа у Републици Србији и Републици Црној Гори, показали су следеће: школско планирање и управљање не одговара потребама савременог образовања; оно није у функцији структурисања школâ као ефикасних системâ; мало се користи као метод одлучивања, управљања, руковођења и регулисања рада у школама; више је формално него конкретно и не обухвата циљеве, задатке, развој и рад школâ; недефинисани су персонални капацитети, финансијска и друга материјална средства; плански задаци су предимензионисани и превисоки или потцењени и прениски; не планирају се интеракције између школе и окружења.²³³

²³³ Упореди: *Arhiv učiteljskog fakulteta*, Beograd, 1993-1997, *Direktor škole*, 3, 1995.

На основу изложеног може се закључити да су у погледу школског менаџмента још увек отворена основна питања: шта су специфичности менаџмента у образовању, како регулисати однос државе и образовног система, како управљати образовним процесом и ресурсима у образовању. Такође су нерешена питања о финансијским аспектима образовања, маркетинга у образовању и начинима добијања пројеката којима би се обезбедила средства за унапређење образовног процеса. Очекују се и одговори на питања које компетенције треба да има менаџер у школама и како обезбедити ресурсе за управљање истим.

3.2. Школски менаџмент, руковођење и квалитет

Можемо слободно констатовати да је менаџмент – као појам – практично, иако стидљиво, ипак ушао у школе, али није у њима и устоличен и тешко га је наћи у неком нашем педагошком лексикону. Појам менаџмента у педагошкој реторици најчешће се изједначава са руковођењем. Међутим, између ова два појма постоји разлика, дакле, они нису синоним мада су блиски по значењу.

Руковођење је основна функција менаџмента. Руковођењем се усмеравају, координирају и мотивишу кадровски потенцијали организације. Руководилац је особа која одређује шта, када, ко и како да нешто уради у организацији. Менаџер може бити успешан у предвиђању, маркетингу и сл., али може бити и неуспешан у односима са сарадницима. Дobar менаџер може, као што видимо, бити лош руководилац и обрнуто.

Руковођење и менаџмент су две различите, али комплементарне организационе функције. Свака од њих има специфичне задатке и одвојену област деловања. Менаџмент није замена за руковођење. Руковођењем се допуњава менаџмент и повећава његова ефикасност.

Менаџмент је, дакле, широк појам и обухвата читаву лепезу функција и циљева фирме: организовање, управљање, планирање, одлучивање, спровођење одлука, маркетинг, руковођење... Ове активности називају се често *стратешки*

Истраживање је спровео Центар за стручно усавршавање руководиоца у образовању (ЦУРО) Учитељског факултета у Београду. Ово је било прво академско усавршавање директора основних и средњих школа за школски менаџмент у Републици Србији.

менаџмент. Унутар тог стратешког менаџмента је и руковођење, које неки аутори називају и *оперативним менаџментом*, који подразумева усмеравање два организациона елемента – рад и кадрове – кроз пет осовних функција руковођења: планирања, организовања, утврђивања и спровођења кадровске политике, комуникације са радницима и контроле и вредновања остварених резултата. Из тог разлога у развијеним организацијама постоје и две професије: менаџер и руководилац. Међутим, у нашем школству – где егзистира само државна школа, монолитна, конфекцијска – руководећа функција покрива и менаџерске функције. За разлику од наших, у развијеним школама у свету делују истовремено и менаџери и директори с тим што је прва надређена другој функцији.

Не постоји људска делатност у којој се циљ не остварује квалитетом као једном од највећих одлика. Наравно, важну улогу игра и количина, али је она немоћна ако је не прати квалитет. Тако је у свим областима па и у образовању.

Наивна би била помисао да је брига о квалитету новијег датума. Трагање по писаним изворима показује да је још пре пет хиљада година квалитет прописиван као законска обавеза. У супротном су предузимане жестоке санкције. Уосталом, у *Хамурабијевом законнику* (18. век пре нове ере), донетом у Вавилону, пише: „*Зидар који изгради кућу која се уруши и усмрти станаре, и сам ће се казнити смрћу*“.

А о значају квалитета образовања, још у старој Атини, најсликовитије говори и изрека која се приписује Платону, а која гласи: „*Држава неће много изгубити ако обућар не зна свој занат, само ће Атињани бити лоше обувени, али ако васпитачи буду рђаво радили, створиће поколење незналица и порочних људи који ће упропастити будућност отаџбине*“.

На крају можемо закључити и следеће, да је велики значај руковођења као кључног система без којег је готово немогуће остварити висок квалитет наставе и учења један од главних циљева којима тежи свака просветна установа.

Од успешности и квалитета *руковођења* школом битно зависи и квалитет наставе и учења и свих других школских активности. Могу остали системи (социјални и технички) бити на највишем нивоу, али се врхунски квалитет не може постићи ако руковођење и систем не делују врхунски. Тај систем добро делује, ако сви запослени (особље за одржавање објеката, административно

особље, медијатекар-библиотекар, сарадници у настави, наставници и директор) беспрекорно обављају послове из своје надлежности.

Сва три система – социјални, технички и руководећи – морају стално радити на побољшавању програма, наставног процеса и свих школских активности да би се постигао тотални квалитет.

На руководиоцу је да изгради филозофију развоја и квалитета и да се одговорно заложи за промене које воде максималном успеху .

Наиме, директор школе са широким овлашћењем је тип руководиоца за који се за сада определила наша државна власт, што и одговара централизованом начину управљања школством какав је код нас. Законодавни органи су сматрали да је то услов за добро руковођење. У основи ове филозофије размишљања је слоган: *какав директор таква школа*. Комплетна организација у највећој мери зависи од директора: иновативни рад, стручно усавршавање, увођење промена у складу са друштвеним потребама, кадровска политика итд.

И поред оваквих овлашћења директор се данас, као и у време самоуправљања, не осећа сигурним за свој положај па се често догађа да лавира између утицајних група (родитеља, наставника, политике), што га често и спутава у испољавању сопствене креативности.

4. Нови тип директора школе – комплексна и одговорна функција

Многе функције менаџера у нашим школама обавља директор самостално или у сарадњи са својим сарадницима. Међутим, многе битне функције нико не извршава па се слободно може рећи да је код нас на сцени *крњи менаџмент*. Менаџмент, ако није целовит, не може успешно функционисати. У случају да не функционише било који део –сегмент- образовног циклуса, цела организација трпи, смањује јој се и ефикасност и ефективност, јер је образовни циклус живи организам и сви његови елементи су у великој међузависности.

Други, ограничавајући фактор у успостављању менаџмента у школи је у детерминисаним правима школе, због високог степена државног, администра-

тивног или боље рећи централизованог управљања школом па се може говорити и о ограниченом менаџерству.

У развијеним школама у свету постоје и менаџери и лидери (директори или декани). Менаџерске функције су свеобухватне, док се лидерска функција ограничава на руковођење, управљање људима. У нашим условима је то за сада немогуће па су обе ове активности – менаџерска и руководна – спојене у једној личности – директору, јер једна без друге нису оствариве.

Директор – иноватор и покретач промена. Познато је да режим који запустити образовање губи сопствену будућност. Но, друштво које деградира образовни систем, губи и будућност и садашњост.²³⁴ Наиме, сведоци смо, нарочито у последњих неколико година, покушаја увођења развојних промена у нашем васпитно-образовном систему, а и у самом руковођењу школом. Покушава се превазићи стара пракса ауторитарног руковођења, али све то иде превише споро у односу на захтеве времена у коме живимо, односно времена знања и високо развијених технологија. Директор, у духу садашњег времена, треба да „све више постаје планер, програмер, организатор, евалуатор, иноватор, мотиватор, предводник промена на путу од традиционалне према иновативној школи, а у том циљу мора стицати и одговарајуће компетенције“.²³⁵ Директор треба да буде покретач свих акција које школу вуку у правцу прогреса, промена, иновација и модернизације, али, при том, поштујући законске прописе и општа акта школе. У овом контексту, промену, у најширем смислу, треба посматрати као „прелазак из једног (постојећег) стања у неко ново стање (било да се ради о појединцима, организацијама или самом друштву) и она је најзначајнији догађај у неком систему.“²³⁶ У овом смислу, иновација би била промена у ходу, односно промена мањег обима. Иако је тешко поставити границу када иновација прелази линију значајности, која одређује тренутак када се о њој може говорити као о промени, али ипак између њих постоје извесне разлике.

Директор школе – неконфликтна личност и тимски играч. Директор школе се, по природи свог посла, свакодневно сусреће са мањим или већим

²³⁴ Упореди: Slavko Karavidić, *Decentralizacija i menadžment u funkciji razvoja obrazovanja: Socio-ekonomski aspekti*, Institut za ekonomiku i finansije, Beograd, 2007, 126.

²³⁵ Упореди: Ljubiša Antonijević, *Kompetencije direktora u upravljanju i rukovođenju školom*, Direktor škole – časopis za organizaciju i vođenje škole, broj 1, Beograd, 2008, 75-77.

²³⁶ Упореди: Dušan Ristić, *Upravljanje promenama*, Fakultet za menadžment, Novi Sad, 2005, 228.

конфликтима, а илузорно је рећи да конфликти у школи нису пожељни и да их треба избегавати или правовремено решавати. Тешко је, готово немогуће, наћи универзално решење за све врсте конфликтних ситуација, али можда се оно налази у уважавању и поштовању сваке личности у њеној различитости од других и прихватањем чињенице да је сваки ученик, сваки наставник и сваки човек, у ствари, микрокосмос за себе, јединствен и непоновљив и да је једини пут коегзистенција и кооперација, а не сукоби и да се увек има на уму дух поруке: *и ја и други* смо значајни, али заједно можемо бити још значајнији.

Да би један тим, који се може дефинисати као мала група људи комплементарних знања и вештина, био успешан и ефикасан, он мора имати јасно издефинисан циљ и правац деловања, јединство, међусобну везаност и узајамну подршку чланова. С обзиром на чињеницу да се тим ствара, а кључну улогу у том процесу има одговорни менаџер, онда он, следствено томе, ако пледира да буде добар вођа тима, мора добро познавати индивидуалне особине појединих чланова и да им у складу с тим подели задатке и да зна да их мотивише за њихово извршење. Наравно, и сам вођа тима треба да буде личност са пуно квалитета коју подређени цене и поштују и која поседује харизму, којом утиче на друге, односно да буде лидер у правом смислу те речи.

Поштовање принципа тимског рада обично резултира синергизмом, који као појава доноси успех и нов квалитет, а математички би се могао изразити формулом $2+2=5$. Тако би се синергизам могао дефинисати као „појава када се успешном интеракцијом и комуникацијом међу члановима тима рађа нов квалитет који превазилази прост збир идеја или решења са којим су чланови тима ушли у тимски рад“.²³⁷ У супротном, рађа се антагонизам са погубним последицама за конкретни пројекат, читаву организацију и све њене чланове.

И на крају „без обзира на то о каквим је организацијама реч, тимски рад представља истински *`modus vivendi`* њиховог опстанка.“²³⁸

Директор школе – и лидер и менаџер. „Суштинска разлика између лидера и менаџера је у извору моћи коју имају. Док менаџер црпи моћ из дефинисане улоге

²³⁷ Упореди: Рецо Чаушевић, *Како градити примеран тим*, Директор школе, Часопис за организовање и вођење школе, број 1-2, Београд, 2003, 29.

²³⁸ Упореди: Violeta Zubanov, *Uloga znanja u timskom radu*, Savetovanje – Na putu ka dobu znanja – Zobnatica, Fakultet za menadzment, Novi Sad, 2003, 213.

у хијерархијској структури, дотле лидер има моћ на основу своје способности да мобилише пажњу својих пратилаца... и да дефинише ефикасну колективну акцију, коју ће пратиоци добровољно прихватити и следити.²³⁹ У нашим приликама, директор школе треба, а то и јесте колико му законске могућности дозвољавају, да буде и менаџер и лидер, а то значи и руководилац и организатор.

„Руководиоци-лидери су људи који раде оно што треба, док су организатори-менаџери, људи који раде како треба.“²⁴⁰

Директор школе – и визионар и мисионар. И пре самог кандидовања на место директора сваки иоле озбиљан потенцијални кандидат морао би, макар у контурама, имати визију развоја школе у виду програма, односно пројекта. С друге стране, способност да се она наметне, односно пренесе следбеницима, да је и они прихвате, је готово једнако важна као и њено стварање и њена реализација, којом се промовише школа и изграђује њен углед и имиџ.

Истовремено се поставља етичко питање да ли би потенцијални кандидати за директора, који немају визију развоја школе, требали имати право да конкуришу на то, врло одговорно, место, јер време које живимо намеће императив да школе треба да воде способни, а не послушни директори.

Пожељан етички кодекс савременог директора школе. Директор би запосленима требао да служи као узор, према коме би требали управљати лично понашање. Вероваће му и поштовати га само ако код њега запажају личне особине које завређују поштовање, као што су: стручност, интегритет, поштовање закона, поштовање личности и достојанства других, брига о људима, честитост, пословност, одлучност, истрајност, ауторитет, организаторска способност, интелигенција, доброта, поштење, правдољубивост итд.

С друге стране, без обзира ком нивоу менаџмента припадају, менаџерима се, као императив, постављају захтеви да буду: стратеги, мотиватори, реализатори, доносиоци одлука и лидери.²⁴¹

²³⁹ Упореди: Nebojša Janićijević, *Organizaciona kultura*, Ekonomski fakultet, Beograd, 1996, 166-167.

²⁴⁰ Упореди: Dušan Ristić, *Osnovi menadžmenta*, Fakultet za menadžment, Novi Sad, 2005, 332.

²⁴¹ Упореди: Ljubiša Stojmirović, *Pravila ponašanja menadžera*, Zbornik radova, Drugo savetovanje – Na putu ka dobu znanja, Fakultet za menadžment, Novi Sad, 2004, 438.

Сви ови и други квалитети одређују и *нови тип директора школе*, који ће давати тон организацији, јер се она увек управља према особи која је на њеном врху. Лична снага руководиоца одређује и снагу његове организације.²⁴²

*

* *

Из свега наведеног се може закључити да је „функција директора врло комплексна и одговорна, а савремено образовање захтева да на кључна места у школама дођу најспособнији, најстручнији и најквалитетнији, боље речено: свестране, иницијативне и комплетне личности и то је права гаранција да ће руковођење у школи бити у правој функцији.“²⁴³

²⁴² Упореди: Милан Ратковић, *Нови тип директора школе*, Директор школе, Часопис за организовање и вођење школе, број 1-2, Београд, 2003, 11.

²⁴³ Упореди: Владимир Цветановић, *Руковођење у образовању*, Ревизија за образовање, број 5-6, Републички завод за унапређивање васпитања и образовања, Београд, 1985.

VII – ШКОЛСКО РАЗВОЈНО ПЛАНИРАЊЕ – ИНСТРУМЕНТ УВОЂЕЊА НОВОГ ЈАВНОГ МЕНАЏМЕНТА У ШКОЛЕ

1. Појам и неопходност увођења школског развојног планирања као отвореног модела управљања школом

Појам *развој* иманентан је појму *образовање*, јер су оба футуролошке категорије, оријентисане на будућност, а засноване на знању и искуству. Стога је развојно планирање истовремено и планирање реформе школе.²⁴⁴

Школско развојно планирање је стратешки процес континуираног планирања у школама и основа за остваривање неопходних промена у свим сегментима школског живота.²⁴⁵ То је стваралачки процес који подразумева препознавање аутентичних потреба школе, а састоји се у истраживању тих потреба и осмишљавању начина да се оне задовоље. Овај процес се одвија од садашњег до жељеног стања, тако да се стратешки правци, циљеви и задаци њиме одређени, одвијају постепено, један за другим. Све ово захтева стрпљење и ангажовање свих актера школског живота, а промене траже детаљну анализу и прерасподелу улога и задатака школе и запослених у образовању. Школа постаје јединица промене, јер све њене интересне групе граде и развијају заједничку мисију и визију којој теже. Реформа образовања отвара простор за активно учешће заинтересованих за процес образовања, подстиче аутономију школе и обезбеђује услове за квалитет исхода образовања.²⁴⁶

С друге стране, демократским учешћем свих стејкхолдера (интересних група) у процесу развојног планирања обезбеђује се: отвореност према променама, богатство иницијатива и идеја, већа доступност информација и

²⁴⁴ Упореди: Милан Ратковић, *Пут ка успешној школи*, Београд: Српска академија образовања; Нови Сад, Прометеј, 2010, 379.

²⁴⁵ Упореди: Жељко Папић, Рада Каранац, *Школско развојно планирање у служби INSET-a*. Техника и информатика у образовању. Конференција Чачак, 2008. Сајт: www.tfc.kg.ac.rs. (Приступљено 06.09.2013.).

²⁴⁶ Упореди: Жељко Папић, Рада Каранац, *Школско развојно планирање у служби INSET-a*. Техника и информатика у образовању. Конференција Чачак, 2008. Сајт: www.tfc.kg.ac.rs. (Приступљено 06.09.2013.).

објективност у праћењу квалитета образовне и васпитне функције школе, развој заснован на аутентичним потребама школе, већа спремност свих интересних група за преузимање одговорности, бољи квалитет рада школе и већи степен задовољства свих учесника у процесу планирања.²⁴⁷

Школа представља значајну друштвену институцију, те је непосредно изложена посматрању и критици своје околине. Околина процењује да ли је она добра или не, а сама школа, како би одговорила захтевима друштва, мора следити промене у њему, а у идеалном случају да иде испред њих. При томе школа је изложена и спољашњем и унутрашњим притисцима. Наиме, друштвене промене одређују понашање, мотивацију и комуникацију ђака. С друге стране, наставници очекују побољшање свог професионалног положаја, док су очекивања родитеља, углавном, хетерогена. Држава, путем законских одредби, у извесној мери поставља одређене захтеве и ограничења. С обзиром на рапидно напредовање науке и других области људског живота, јавља се и потреба за увођењем нових знања. Развојно планирање се јавља као неопходна потреба оног тренутка када већ поменути притисци нарасту, а учесници школског живота постану свесни неминовности промена.

Процес школског развојног планирања омогућава школама да буду иницијатори и актери таквих промена, чиме се постиже изванредан степен аутономије саме школе. То је у сагласности са стратегијом реформе образовања која тежи децентрализацији, демократизацији и деполитизацији (ЗД) система образовања, а и саме школе, као установе. Неопходно је да тај систем буде ефикасан, креативан, усмерен на доживотно учење и заснован на исходима који извиру из стандарда образовања. Такав систем би промовисао културу евалуације и квалитетан програм.²⁴⁸ Према једној од дефиниција, школско развојно планирање је скуп корака који помажу школама да постигну предност у будућности.²⁴⁹

²⁴⁷ Упореди: *Квалитетно образовање за све – изазови, реформе образовања у Србији*, Министарство просвете и спорта Републике Србије, Београд, 2004, 36.

²⁴⁸ Упореди: Жељко Папић, Рада Каранац, *Школско развојно планирање у служби INSET-a*. Техника и информатика у образовању. Конференција Чачак, 2008. Сајт: www.tfc.kg.ac.rs. (Приступљено 06.09.2013.).

²⁴⁹ Упореди: Professional Development Service for Teachers, Ireland, преузето 25.01.2014. године са: www.pdst.ie

*

* *

У школском развојном планирању покреће се и питање *културе школе*, а семантичко значење тог појма је код нас нејасно, јер се о њему само маргинално расправља. Уз педагошку културу, која је један од мноштва елемената који чине градивни материјал културе школе, ту су: њена узајамно-функционална интеракција са окружењем; њени вредносни критеријуми; академски ниво наставника; одговорност ученика; брижност родитеља; вредности курикулума; стандард школе; други чиниоци који одређују садржај и домет школе.

На тај начин развојно планирање отвара и нове странице школе, активира њене потенцијале, иновативне амбиције које јој крче путеве за смелије улажење у промене.

Значи, развојни план није *ad hoc* инструмент, јер ни реформа образовања није нешто пролазно, већ непрекидан и трајан процес. За преображај школе се може рећи да није добар само ако добро почне, нити је успешан само ако се сретно заврши – реформа је вредна ако траје, у супротном би била догма, коју време брзо превазиђе. Из тог разлога развојно планирање, ако је квалитетно, уноси међу његове ауторе и извршиоце не само интелектуални немир, већ и стваралачко задовољство које траје.

2. Принципи школског развојног планирања

Развојно планирање у школама засновано је на одређеним принципима, односно општим начелима, којима се руководи, нарочито приликом израде развојног плана школе. Велики проблем при њиховом одређивању представља то што се до сада у теорији планирања у школама није сусретало са принципима, а као што је познато, принципи се изводе из успешне праксе планирања, а она у школству у Републици Србији није, баш, на завидном нивоу.

Међутим, класификација и дефинисање принципа школског развојног планирања резултат су емпиријских истраживања, коришћења литературе и праксе из планирања у привредним организацијама, чији се принципи не могу једноставном и простом аналогично пресадити, односно преносити у школу, али,

ипак, међу њима има доста сличности. Управо та сличност је и омогућила да се они лакше утврде и класификују. Наравно, да смо у потпуности свесни чињенице да је класификација која следи непотпуна, али се, ипак, очекује да може доста помоћи у процесу школског развојног планирања:

- *принцип трајности* (спада у категорију основних и најважнијих принципа, који захтева перманентно усавршавање плана и допуну планских задатака, што значи да се може отићи у екстрем и честим променама нарушавати постојаност програма);
- *принцип комплексности* (обезбеђује чврсту повезаност и интегралност свих појединачних програма у јединствену и хармоничну целину, као претпоставку функционалне интеграције свих компоненти унутар школе);
- *принцип тимског планирања* (подразумева ангажман свих субјективних фактора у школи на изради програма, који – због тимског рада на њему и демократског одлучивања – постаје активни регулатор рада и односа у школи. На тај начин овај принцип, не обезбеђује само квалитет програма, него и највиши степен одлучивања);
- *принцип реалности* (обезбеђује остварење сваког планског задатка у одређеном времену и простору, са расположивим средствима и кадровима, јер реалност планирања не подноси ни оптимистичке, а ни песимистичке пројекције, већ инсистира: да се не прецењују, али и не потцењују расположиве снаге, средства и могућности, те да се не постављају превисоки, али не прениски задаци, који могу дестимулативно деловати у погледу иницијативе);
- *принцип конкретности* (произилази из принципа реалности и подразумева, не само конкретизацију и квантификовање програма, него и прецизно утврђивање носилаца, односно извршилаца планских задатака).

Реалност и конкретност су услов квалитетног планирања.

3. Фазе процеса школског развојног планирања

Термин „развојно“ се односи на дужину одвијања процеса планирања. Наиме, предвиђено је да се школа мења из године у годину, вреднује (евалуира) добијене резултате и поставља нове циљеве и задатке. На тај начин се подиже и ниво њених аспирација. Иако је школа, у овом случају, иницијатор, носилац активности, промотер и евалуатор сопственог развоја, очекује се да се она не ослања искључиво на сопствене капацитете, већ да сарађује са свим релевантним партнерима. Механизам би требало да подразумева демократски приступ кроз договор свих интересних група, где ће подела улога и одговорности бити заједничка. Процес школског развојног планирања се одвија кроз фазе, али се динамика разликује од школе до школе. Фазе не морају имати идентичан редослед за све школе, нити једнаку дужину трајања, али би било добро да се све реализују, а то су:

- *фаза артикулације* (подразумева учешће свих интересних група у договору у вези области које треба побољшати);
- *фаза контакта и договора* (кључна фаза за успоставу партнерских односа школе и саветника за развој исте);
- *фаза дијагнозе* (има за циљ откривање, односно анализу постојећег стања у школи како би се детектовале области где су промене потребне);
- *фаза одређивања тежишта промена* (подразумева одређивање приоритета и дефинисање циљева);
- *фаза планирања* (односи се на одређивање задатака, рокова, носиоца активности, критеријума успеха и начина евалуације);
- *фаза реализације (имплементације) плана* (као што се у њеном називу и види, у оквиру ове фазе се врши реализација активности које су у претходним фазама договорене);
- *фаза евалуације* (има за циљ вредновање онога што је постигнуто, а она се планира и због евентуалних накнадних корекција).

Развој школе одвија се у три нивоа. Дугорочни ниво би подразумевао визију коју има управни орган школе, као и коначне циљеве. Краткорочни би био

годишњи план, разрађен и детаљан, а који би конкретизовао средњи korak кроз акције, праћење и процену. Средњи korak би се састојао у трогодишњем или петогодишњем плану, који би садржавао стратегију развоја.²⁵⁰

Конкретно, циљеви развојног планирања се остварују путем пројекатâ око којих се окупљају тимови. Осим пројекатâ, развојни план укључује и све нивое планирања од глобалног до оперативних планова. Он, заправо, представља основу, односно оквир сваког планирања у школи. То овај план чини комплексним, са међусобно зависним елементима који чине његов саставни део. Међутим, развојни план нема чврсту структуру, односно флексибилан је и подложен променама, јер се подразумева да је немогуће баш све испланирати унапред. Такође, неке студије указују да формално планирање може довести до немогућности дугорочног сагледавања, нефлексибилности, па и до губитка времена и ресурса.²⁵¹ У прилог томе иду и тврдње да су најуспешнији развојни планови базирани на флексибилним поставкама за активности које подразумевају сарадњу.²⁵² Вероватно је да постоји велики број различитих школских развојних активности поред оних дефинисаних званичним развојним планом. Оне могу бити осмишљене у самој школи или уведене као одговор на националне и локалне иницијативе.²⁵³ С обзиром да се свака етапа евалуира, процена може утицати на наредне кораке. Из тога произилази да се планирање не завршава пред реализацију, већ се може наставити и након ње. У току развојног планирања могу настати проблеми, али је препорука да се они не схватају као резултат лошег планирање, већ као шанса за промену, а тиме и за развој.

²⁵⁰ Упореди: Bedfordshire country council: *School Development Planning*, преузето 06.09.2013. године са: www.centralbedfordshire.gov.uk

²⁵¹ Упореди: Kenneth E. Fernandez, *Evaluating School Improvement Plans and Their Affect on Academic Performance*, Educational Policy, 2011, 338-367.

²⁵² Упореди: Diocesan Education Office, *School Development Planning, A Guide for Principals & Boards of Governors*.

²⁵³ Упореди: Tony Booth & Mel Ainscow (2000), *Индекс за инклузију*, CSIE – Центар за изучавање инклузивног образовања, друго допуњено издање, 2002.

4. Модели школског развојног планирања

Моделовање је истраживање на моделима. При овоме под моделом подразумевамо систем уређених структура и односа аналогних предмету истраживања.²⁵⁴

Метода моделовања служи за израду модела (замењује предмет истраживања и објашњава реалност – примедба М.Ц.) који, опет, служи за проучавање система у смислу организовања, компоновања организационе структуре, али и у смислу управљања организацијом.

Метода моделовања се примењује у предвиђању (моделирању) развоја у будућности.

4.1. Спирални модел школског развојног планирања

Спирални модел школског развојног планирања састоји се од неколико узајамно повезаних корака, као што су:

- *анализа стања* – која треба да да одговор на питање у каквом се стању налази један систем или организација, односно његови или њени поједини делови или подсистеми, а ако се ради о школи онда да да слику о стањима појединих кључних области у њој, тј. шта се у школи дешава, а шта се не дешава, а требало би да се дешава;
- *мисија и визија* – које треба да одговоре на питања где се школа налази у тренутку анализе стања у њој и где жели да стигне, тј. које циљеве да оствари;
- *развојни циљевии* – који дефинишу шта школа жели да постигне, преко: приоритета, пројектних циљева, пројектних задатака и пројектних активности;
- *евалуација* – која треба да одговори на питања како ће школа знати да ли је успела.

²⁵⁴ Упореди: Velimir Sotirović, Živoslav Adamović, *Metodologija naučno-istraživačkog rada*, Tehnički fakultet „Mihajlo Pupin“, Zrenjanin, 2005, 44.

4.2. Халтонски (кружни) модел школског развојног планирања

Халтонски модел планирања развоја темељи се на британским моделима. Он се састоји од четири фазе:

Оцена стања. Ова фаза се често назива ревизијом и јавља се пре планирања. Она наступа када школа прикупи и проанализира информације како би дала објективну оцену стања у садашњем тренутку. За оцену стања могу послужити разне методе, укључујући неформално посматрање, интервјуе, дискусије, дневнике активности, анкете и резултате оцењивања, тестова или испита.

Израда плана. Током планирања или конструкције, информације из претходне фазе служе да се направи план са специфичним приоритетима или циљевима на темељу резултата ревизије. Акциони план обухвата одговорност учесника задужених за специфичне активности, рокове или циљне, датуме до којих требају бити завршене, усавршавање учесника и ресурсне потребе, те тражење помоћи од људи у и изван школе.

Имплементација плана. Имплементација је често занемарени део целог процеса планирања. У имплементацији школе морају спровести план и извршити све радње потребне да би се осигурало његово остварење. Ово је дугорочан процес који захтева повремену инвентуру и праћење да би се видело јесу ли планиране активности извршене и постижу ли жељене учинке. Зато је имплементација претварање речи у дела, а зависи од тога да наставници, ученици и сви остали који су укључени схватају садржај плана и да су максимално посвећени својим улогама у том процесу.

Евалуација. Евалуација је последња фаза у процесу планирања развоја, иако је неправедно описати је као последњу, јер она заправо игра најважнију улогу у свакој његовој фази. Праћење остваривања плана је трајно.

Једино се помоћу брижљивог праћења и евалуације може приметити учинак планирања и његових циљева.

На жалост, ова фаза планирања још је запостављена у многим нашим школама.

Ове фазе се не морају одвијати горе наведеним редоследом, али је битно да се ниједна етапа не прескочи, јер је свака битна за успешно одвијање процеса планирања.

У оквиру концепта развојног планирања, проблеми са којима се сусрећемо решавају се путем пројеката око којих се окупљају тимови. Пројекти припадају нивоу акционог планирања и пут су да се конкретна промена уведе у школу.

Развојни план се реализује имплементацијом пројеката, кроз непрекидни низ развојних циклуса. Кроз процес развојног планирања, развијајући сопствену јединственост, школа постаје основна јединица реформе образовања.

4.3. Степенести модел школског развојног планирања

Степенести модел школског развојног планирања садржи узајамно повезане поступке (фазе) као што су:

- *фаза артикулације* – која подразумева учешће и иницијативу свих интересних група у договору око области које треба унапредити;
- *фаза контаката и договора* – која представља кључну фазу за успоставу партнерских односа између школе и саветника за развој исте;
- *фаза дијагнозе(анализе стања)* – подразумева скенирање постојећег стања у школи у циљу детектовања области у којима су промене неопходне;
- *фаза одређивања тежишта промена* – представља одређивања приоритета и дефинисање циљева;
- *фаза планирања* – односи се на одређивање задатака, рокова, носиоца активности, критеријума успеха и начина евалуације;
- *фаза реализације (имплементације) плана* – у оквиру ове фазе, као што се у њеном називу и види, врши се реализација, односно спровођење у живот активности, које су у претходним фазама договорене;
- *фаза евалуације* – има за циљ вредновање постигнутих резултата, а она се планира и због евентуалних накнадних корекција.

5. Битне разлике и очекивања између развојног планирања и досадашњег начина планирања у школи

Развојно планирање није замена за уобичајено (традиционално) планирање – од глобалног планирања рада школе до оперативних планова рада наставника – већ његова квалитативна допуна. Ово дефинише стратешке правце развоја школе који одређују свеукупну активност школе, па је развојни план школе основа за доношење свих осталих планова у школи. Разлику између досадашњег традиционалног начина планирања и развојног планирања можемо сагледати из следећег упоређивања:

Упоредни преглед разлика између уобичајеног и развојног планирања

УОБИЧАЈЕНО ПЛАНИРАЊЕ	РАЗВОЈНО ПЛАНИРАЊЕ
Циљеви су постављени споља, без сагласности учесника	Циљеве дефинишу учесници на основу заједничких потреба, проблема, жеља
Све се мора унапред испланирати	Не може се баш све испланирати унапред
Структура је чврста и углавном непроменљива	Нема чврсте структуре, флексибилан и променљив
Углавном резултати рада појединца	Резултат рада свих интересних група
Главни креатори планирања су обично чланови управе	Сви који желе су актери у планирању
Хијерархијско доношење одлука, а правила су унапред одређена	Тимски рад, заједничко утврђивање правила
Планирање се завршава пре почетка реализације	Планирање претходи реализацији, али се наставља и током ње
Проблеми се схватају као показатељи лошег планирања	Проблеми се схватају као шанса за корекцију плана, а тиме и за промену и развој
План је најчешће сегментиран, а његови делови углавном независни	План је комплексан, а његови делови повезани и међузависни
У току саме израде план је већ конкретизован	План се конкретизује кроз различите пројекте
Процес се затвара када је реализован план.	Стално се отвара нови развојни циклус.

Извор: *Школско развојно планирање*, Министарство просвете и спорта Републике Србије, Београд, 2002, 15.

Планирање је крајње сложен процес, а не пуки написани план, учешће и управљање, те праћење и преглед. Но да би се постигао потребан квалитет управљачких аранжмана потребно је време.

Кључ успеха планирања је у квалитету управљања њиме. Стога ће можда бити потребна ревизија и потенцијална промена темељних структура и културе школе, а заузврат од развојног планирања очекујемо:

- повећање успеха школа и раст њиховог рејтинга;
- повећање иновативности, рационалности и одговорности наставника;
- повећање одговорности ученика;
- повећање брижности родитеља;
- иновативан приступ курикулуму под чим подразумевамо и новелирање облика, метода и техника у настави;
- увођење стандарда у школе што захтева ангажман финансијера на свим нивоима одлучивања, а у школским срединама – повећање алокације средстава школама чији је рејтинг у успону.

Све то захтева изградњу и *нове културе* школе, али и подизање *академског нивоа* наставника.²⁵⁵

Међутим, засновани на оваквим очекивањима, развојни планови ће побуђивати често успавану зборницу и изазивати жустре расправе, интелектуални немир, али и стваралачку радост свих учесника школског живота.

Отуда можемо закључити, али само као полазну хипотезу, да ће нас све ово, ако буде спроведено у живот, макар за један корак приближити школи какву хоћемо и желимо, а то је: *модерна* – да ученике подучавају добро обучени наставници у адекватно опремљеној и ефикасно вођеној школи; *квалитетна* – квалитетан стручни кадар и његов перманентни професионални развој и усавршавање; *савремена* – школа која пружа квалитетно темељно образовање засновано на савременом наставном плану и програму и модерном систему оцењивања; *отворена* – значајније учешће родитеља и локалне заједнице у целокупном јавном животу школе и њеном управљању; *мултикултурална* – ослобођена политичких, верских, културних и било којих других облика дискриминације; *деполитизована* – ослобођена сваких политичких утицаја; *демократизована* – у којој ће бити негован демократски дух и клима; *децентрализована* – јачање аутономије школе и ингеренција менаџмента школе; *флексибилна* – да прима проверене иновације; *стваралачка и успешна; оптимална*

²⁵⁵ Упореди: Milan Ratković, *Planiranje i evaluacija*, Misao, br. 36, Novi Sad, 2006, 20.

и развојна; актуелна и цењена; индивидуализована – да форсира индивидуални рад и функционална – да пружа функционална, примењива знања; продуктивна и проактивна школа у смислу прекорачења информација у циљу предвиђања њене будућности, односно:

И Н П Т Р Е О Р А Ш А К К К Т О Т И Л И В А В Н Н А О	⇒	✓ И нспиративна – школа која инспирише на рад и учење;
	⇒	✓ Н апредна – школа која омогућава стицање функционалног и применљивог знања;
	⇒	✓ Т ранзициона – школа која искорачила на пут од архаичне, превазиђене (традиционалне) ка савременој (модерној) школи;
	⇒	✓ Е фикасна и ефективна – школа која остварује видљиве резултате;
	⇒	✓ Р ационална – школа која максимално рационално користи време ученика и наставника;
	⇒	✓ А кциона и активна – школа која је у сталним променама и која брзо и ефикасно предузима акције;
	⇒	✓ К ооперативна, квалитетна и креативна – школа која је успоставила синергизам свих интересних група: ученика-наставника-родитеља-друштвене заједнице и која је конкурентнија у односу на друге школе;
	⇒	✓ Т акмичарска – школа која негује такмичарски дух;
	⇒	✓ И новативна – школа која је отворена за примање и примену проверених иновација;
	⇒	✓ В редна – школа која испољава максималну активност и залагање у свом раду;
	⇒	✓ Н ова – школа са савременим погледима на нове начине, методе и технике рада;
	⇒	✓ А утономна – школа са наглашеном аутономијом и ингеренцијама менаџмента, који јој обезбеђују демократски дух и климу у њој;

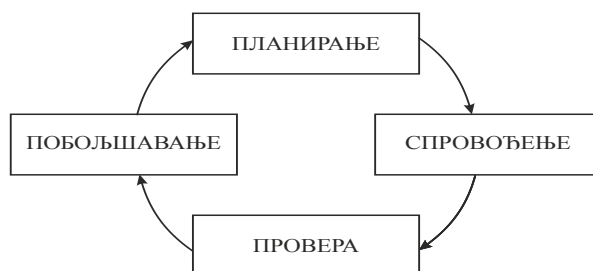
Школа, која ће одбацити стари, униформни, централно дефинисани и непродуктивни начин планирања и успоставити синергетску мрежу свих интересних група: ученика – наставника – родитеља – окружења - Министарства (државе) која, опет, за крајњи циљ има пружање квалитетне наставе и стицање функционалног (применљивог) знања као њеног најважнијег финалног производа.

Стратегијско планирање, може се слободно закључити, јесте еволутиван процес који треба обнављати. Како је свет у сталном мењању, тако се мењају ствари и у школама и у локалном окружењу. Мењају се и могућности и мане и добре и лоше стране, као и претње остваривању мисије, као и самих циљева или задатака који су на почетку дефинисани. Међутим, реално је очекивати да се стање у друштву измени на боље и оне школе које озбиљно приђу школском развојном планирању моћи ће да виде и измере колико су напредовале у односу на саме себе, али и на друге школе.

6. Самовредновање и школско развојно планирање

Процес школског развојног планирања и самовредновања су два међусобно повезана процеса који проистичу један из другог. Заправо, процес (само)вредновања би, по правилу, требало да претходи процесу развоја, али је у Србији он уведен четири године касније, јер је Светска банка условила увођење развојног планирања како би пружила материјалну подршку.²⁵⁶

Спровођење процеса самоеволуције у школама је неопходно како би се стекао увид које области школског живота су у датој школи њена јача страна, а које су оне које треба унапређивати. Оба процеса је, готово незамисливо реализовати без квалитетног тимског рада, па је први корак на том путу избор тима, који ће у сарадњи са наставницима, детектовати кључну област или више њих које ће се вредновати.



Слика 1. Вредновање(евалуација) у оквиру школског развојног планирања

Извор: Приручник за самовредновање и вредновање рада школе, Министарство просвете и спорта Републике Србије, Београд, 2005, 18.

²⁵⁶ Упореди: Рада Каранац, Жељко Папић, *Стратешко планирање развоја школе*, Регионални центар за професионални развој запослених у образовању / Пројекти. Чачак, 2011, 7.

Важно је да школа изради сопствене процедуре, односно методологију и план за самовредновање, при чему у великој мери могу да помогну постојећи приручници. Свака од кључних области има своја подручја вредновања која прецизирају те области и показатеље који ближе одређују садржаје и активности које се вреднују. Наредни корак треба да пружи одговорê на питања како доказати, односно које инструменте и технике користити у поступку прикупљања доказа, као и на који начин и од кога ће се тражити мишљење. Затим следи обрада и анализа добијених резултата истраживања. Битно је да школа обезбеди анонимност података, начин њиховог чувања, а посебно да осигура предупредње злоупотребе и отвореног рангирања појединаца. Кроз извештавање треба упознати учеснике истраживања са добијеним подацима. У оквиру ових извештаја требало би да постоје и предлози мерâ за унапређење у оним делатностима у којима је то неопходно, а искристалисало се као приоритет. Те мере би биле полазна основа акционог плана којим се унапређује рад школе у конкретној области и он може, а и треба да буде саставни део школског развојног плана.²⁵⁷

Имајући у виду разлику у капацитетима школâ, како за развојно планирање, тако и за самовредновање и спровођење реформских процеса, искуства у Хрватској су показала да је била потребна ревизија процеса самовредновања који су стручњаци припремили и наменили основним школама с циљем побољшања квалитета образовања.²⁵⁸ С друге стране, у Србији – с обзиром да је процес самоевалуације каснио за процесом развоја – самовредновање за потребе израде развојног плана се спроводило на основу процене запослених и то без утврђених критеријума и уз помоћ предложених техника за анализу стања у школама.²⁵⁹

SWOT анализа. За потребе процеса развојног планирања потребно је урадити и тзв. SWOT анализу, као аналитички оквир менаџмента, који примењен на школске услове омогућава сагледавање јаких и слабих страна и то на основу релевантних информација о самој школи и њеном окружењу. Ова анализа је

²⁵⁷ Упореди: Jelena Stamatović, *Samovrednovanje i razvojno planiranje u školama*, Pedagoško društvo Srbije, www.pedagog.rs/samovrednovanje.php, преузето 20.09.2013.

²⁵⁸ Упореди: Nikola Pastuović, *Podizanje i ujednačavanje kvaliteta obaveznog obrazovanja u Hrvatskoj*, Centar za istraživanje i razvoj obrazovanja / Projekat, Zagreb, 2011.

²⁵⁹ Упореди: Рада Каранац, Жељко Папић, *Стратешко планирање развоја школа*, Регионални центар за професионални развој запослених у образовању / Пројекти, Чачак, 2011,7.

практична, пре свега, због своје једноставности. Представљена је матрицом од четири поља са елементима: снаге, слабости, опасности (претњи) и могућности (шанси). Прва два елемента – снаге и слабости – су интерна и на њих школа може утицати, док су друга два – шансе и претње – екстерни и на њих не може.

Приликом разматрања снага, као фактора који неким областима дају предност, намећу се питања зашто је добро бити ученик одређене школе и шта је у њој потребно и даље неговати и развијати. То може да буде било шта: компетентни наставници, добре идеје за ваннаставне активности, добра сарадња са другим институцијама, добра опремљеност школе наставним средствима, добра комуникација, добри резултати на такмичењима и квалификационим испитима, добри ученици у даљем школовању, ентузијазам учитеља и наставника, односно професора, залагање за праве животне вредности итд.

С друге стране, слабе стране представљају препреке на путу развоја школе, а у њих се могу убројати: неадекватна и непотпуна опремљеност кабинета или непостојање истих, затим превелика толеранција наставника, мањак толеранције у колективу, превише предмета, стара и нереновирана зграда, кажњавање ученика због недисциплине смањењем оцене из предмета, недовољна укљученост родитеља у рад школе и др.

Могућности или шансе су прилике ван школе које се могу искористити, попут медијске подршке, боље сарадње са другим школама у земљи и иностранству, побољшања материјалних услова, боље сарадње свих заинтересованих страна у процесу образовања и др.

Опасности или претње су, напротив, негативни ефекти ван школе, као што су: недовољна подршка социјалних партнера, недовољна информисаност, све већа права родитеља у одлучивању, неспремност државе да унапређује нормативну регулативу за функционисање школа, недовољна помоћ ресорног Министарства школама.

Након урађене анализе, а она варира од школе до школе, јер је свака школа спецификум за себе, потребно је постепено уклањати слабости, користити и јачати снаге, искористити шансе које се пружају, а елиминисати претње.²⁶⁰

²⁶⁰ Упореди: Драган Годоровић, Весна Ружичић, *SWOT анализа у школском развојном планирању*, Технологија, информатика и образовање за друштво учења и знања, Шести међународни симпозијум, Технички факултет, Чачак, 2011.

Ученик, наставник, као и остали актери школског живота треба да прихвате и увек имају на уму Амоношвилијеву тврдњу да „*школа представља тешке степенице уздицања душе, степенице усечене у стену, које захтевају снагу воље, истрајност и преданост, али и радост у процесима савладавања тешкоћа, у процесима успињања*“.²⁶¹

7. Структура школског развојног плана

Школски развојни план је *документ* који је продукт процеса развојног планирања. Доноси се за период од три до пет година, а резултат је консензуса добијеног на основу потреба и жеља свих актера развојног планирања са јасно дефинисаним циљевима, улогама и одговорностима.

Елементи школског развојног плана: слика школе; процена потреба школе; приоритетни правци развоја; начини остваривања приоритетних праваца развоја; носиоци активности; вредновање успешности.

Од саме школе и њених потреба зависи како ће изгледати школски развојни план, јер свака школа има посебне специфичности. Из дефинисаних приоритетних потреба одређеног школског развојног плана произилазе *предлози за пројекте*. Пројектима се уводе конкретне промене у школу и остварују планирани циљеви.

7.1. Инклузивни развојни план школе

Инклузија (лат. *inclusio* од *includere* – укључити) 1. укључивање, обухватање, садржавање итд.²⁶²

Термин „инклузија“ у школској пракси се најчешће односи на укључивање у наставу, уз осталу децу, деце са посебним потребама, мада може имати и шире значење, као нпр. образовање све деце и младих људи. Ово је у вези са њиховом расном или етничком припадношћу, полом, брачним стањем и уопште

²⁶¹ Упореди: Шалвас Амоношвили, *Школа живота*, Учитељски факултет, Београд, 1997, 97.

²⁶² Упореди: Иван Клајн, Милан Шипка, *Велики речник страних речи и израза*, Прометеј, Нови Сад, IV издање, 2008, 519.

породичним статусом, сексуалном оријентацијом, старошћу и верским (религиозним) убеђењима.

Циљ је да се инклузивним развојним планом, као делом школског развојног плана, образовање учини доступним свима и да развије осећај припадности, односно да се инклузивним образовањем уклоне сви видови баријера и дискриминације, које би се односиле на: пол, националну припадност, верско и социо-економско убеђење и стање, способности, здравствено стање или било које друго лично својство појединца, као и омогућавање друштвене кохезије. Измене у систему образовања требало би да омогуће повећање инклузивности, а тиме и већу доступност и квалитет образовања за децу из социјално нестимулативних средина (ромске, деце из сиромашних породица, сеоске, расељене), деце и одраслих са сметњама у развоју и инвалидитетом, деце са тешкоћама у учењу, пре свега у оквиру редовног система образовања.

Приликом спровођења инклузије, од велике помоћи може бити свеобухватни документ који предвиђа кораке у развоју школе – *Индекс за инклузију*,²⁶³ којим се може предложити да израда развојног плана буде једна од фаза, што би подразумевало да се оквири овог документа уграде у развојни план школе. То би значило да би инклузија била једна од низа активности у реализацији школског развојног плана или би комплетан план био обликован према „Индексу“.

Баш као што се развојни планови разликују од школе до школе у погледу предвиђеног времена трајања, дубини до које иду, области које унапређују, тако и инклузија може да изазове велике промене у начину рада комплетног колектива и ученика, али и сасвим мале. Она може да измени политику, културу и праксу у односима више него било који конкретније издвојен приоритет или само да утиче на рад и однос једног наставника, односно члана колектива.

Рад са „Индексом“ даје могућност процене начина одвијања процеса развојног планирања у школи, јер се школе у значајној мери међусобно разликују по свом приступу развојном планирању. Неке укључују велики број људи који тимски раде на релативно систематичан начин, док друге ангажују мали број људи који настоје да одговоре захтевима развојног планирања.

²⁶³ Упореди: Тону Booth & Mel Ainscow. 2000. *Индекс за инклузију*, CSIE – Центар за изучавање инклузивног образовања, Београд, друго допуњено издање 2002.

Ипак, препорука би била да се у рад на инклузивном развојном плану – поред уобичајеног тима – укључе и директор и руководеће особље школе. Такође, у овом тиму треба да буду и координатор за подршку учењу и координатор за децу која уче енглески језик као допунски. Сам тим би требао да одражава полни и национални састав школе. Величина и састав тима би зависили од величине школе

Једна од идеја је да се укључи и „критички пријатељ“, а што су неке школе и урадиле. То би била особа ван школе, која добро познаје дату школу и која би учествовала у процесу од почетка. Њен смисао би био да пружа подршку, али и да подстиче размишљање и у другим правцима. Добро би било да та особа ужива поверење запослених у школи и да је упозната са Индексом, а то је најчешће наставник или стручни сарадник из друге школе или неке институције.²⁶⁴

8. Примери школског развојног планирања у неким државама

Готово у свим државама Западне Европе концепт школског развојног планирања заступљен је још од 90-тих година 20. века и уопште, у европским школама у том периоду присутан је тренд децентрализације образовног система. Са овим изазовом, разне земље су се суочиле на различите начине. Изузетно битан корак је да су овим концептом, а путем аутономије школа (чл. 41. Закона)²⁶⁵ и код нас школе преузеле нову улогу и одговорност за сопствени развој. Међутим, овај процес није ограничаван само на Европу, него је, као пракса, усвојен и у Кини²⁶⁶, Хонгконгу²⁶⁷, Пакистану²⁶⁸, Уједињеним Арапским Емиратима²⁶⁹, али и у

²⁶⁴ Упореди: Tony Booth & Mel Ainscow. 2000. *Индекс за инклузију*, CSIE – Центар за изучавање инклузивног образовања, Београд, друго допуњено издање 2002, 19.

²⁶⁵ Упореди: *Закон о основама система образовања и васпитања*, „Службени гласник РС“, бр. 72/09, 52/11, 55/13, чл. 41.

²⁶⁶ Упореди: *School Development Planning* (SDP Project), Cambridge Education, преузето 10.09.2013. године са: www.camb-ed.com

²⁶⁷ Упореди: Education Bureau, The Government of the Hong Kong Special Administrative Region: *Template: School Development Plan/Annual School Plan/School Report*, преузето 10.09.2013. године са: www.edb.gov.hk

²⁶⁸ Упореди: Sudhakar: *School Development Planning*, преузето 10.09.2013. године са: <http://scholar.google.com/scholar?q=Sudhakar:School+Development+Planning&hl>

²⁶⁹ Упореди: Dubai British School: *Development Planning*, преузето 10.09.2013. године са: www.dubaibritishschool.ae/dubai-information/development-planning

Тринидаду, Тобагу²⁷⁰ итд. У тексту који следи дати су примери школског развојног планирања, како у развијеним европским, тако и у земљама у транзицији.

Литванија. У Литванији су, с обзиром да је земља у транзицији, на образовни систем у великој мери утицале развијеније западне земље. Та чињеница, као и демографски проблем са којим се суочава ова земља, одредили су и профил развојног планирања у њој. Важно је нагласити да се промене у образовном систему уводе поступно и ако већина школа усвоји обавезу, она постаје обавеза за све. У њој је процес школског развојног планирања отпочео 1994. године. Школе су се добровољно укључиле у овај процес на иницијативу директорâ, при чему су добиле обуку током које су одређивали мисију, визију, приоритете, циљеве и активности. Заједнички циљ је био обука ученика да функционишу у савременом информатичком друштву. Након обуке, школе су приступале реализацији пројеката, а као параметар успешности урађеног узимао се број уписаних ђака у школу. Тако су школе добиле аутономију и показале су се јасне разлике између њих. Интердисциплинарност и тимски рад су постали уобичајена школска пракса. Школе су саме проналазиле спонзоре који су финансијски подржавали пројекте, што је утицало на растерећење државног буџета. Неке школе су у оквиру развојног планирања уводиле и нове предмете – као изборне или факултативне (нпр. култура језика, историја театра, здрав животни стил и др.). У развојном планирању учествовали су и сами ђаци, па су основали ђачки парламент, дебатни клуб и школски лист, који сами уређују. Као резултат ових иновација, у тим школама се повећао број уписаних ученика.

Швајцарска. Образовни систем у Швајцарској је децентрализован и сваки од 26 кантона је аутономан. Та аутономија се огледа и у спровођењу реформи школства, али и у законским регулативама. У просвету се улагало много, што је резултирало добром инфраструктуром установа и савременом наставом, док су зараде просветних радника доста високе. Уз то, број ученика по одељењу је релативно мали, што омогућава већу посвећеност наставника сваком ученику, што резултира квалитетнијим образовањем ученика. Велика пажња се посвећује

²⁷⁰ Упореди: Government of the Republic of Trinidad and Tobago Ministry of Education: *School Development Planning*, преузето 10.09.2013. године са: www.moe.gov.tt/media_pdfs/publications/sbm_school_dev_full_2.pdf

функционалности простора за учење, као и уређењу истог и његовој опремљености наставним средствима, стручном усавршавању наставника, њиховом тимском раду, праћењу индивидуалних постигнућа ученика, посебно из предмета – енглески језик. Пажња је усмерена и на афирмацију школâ, односно њихову промоцију.

У Циришком кантону постоје два начина да се школа укључи у процес развојног планирања, што зависи од иницијатора. У првом случају иницијатор је сам колектив школе, а у другом, институција за подршку школама. Процес може започети уколико има подршку две трећине наставника и када једном започну развојно планирање, наставници могу очекивати помоћ саветника у било којој фази.

Развојни планови се доносе на период од три или више година, а у току сваке реализује се један или више пројеката. Области које се најчешће унапређују су: сарадња са окружењем, професионално усавршавање наставника, афирмација ученичког стваралаштва, укључивање родитеља као сарадника, изједначавање услова школовања за сву децу, као и оспособљавање ученика за самосталан рад.

Аустрија. У Аустрији постоји тренд да се постигне већа аутономија школе и то путем развојног планирања. Обавезно школовање је прописано за узраст од шест до петнаест година, с тим да у четвртој разреду одељењски старешина одлучује да ли ће ђак наставити школовање у општеобразовној школи (AHS Gimnasium) или вишој основној школи (Hauptschule). Проблеми са којима се суочава аустријско школство су већи број деце чији матерњи језик није немачки и незадовољство родитеља што 70% ученика похађа гимназије, док остатак иде у стручне школе. Парламент и Министарство просвете су покренули развој школа, на чијој примени се ради на нивоу региона. Од 1999. године у овој земљи школско развојно планирање има своју презентацију на Интернету. Успех оваквог планирања се тумачи већом аутономијом школâ и разноврсношћу програмâ.

Шкотска. Влада Шкотске је 1993. године сачинила документ „Школски развојни планови у Шкотској“, који представља упутство за школско развојно планирање, али и циркулар (отворено писмо) свим заинтересованим, односно позив за сарадњу и усавршавање предлога за развојно планирање. Већина школа је пружила подршку овим предлозима, али и пракси, наглашавајући да је школско

развојно планирање у овој земљи већ добро утемељено. Показало се, на искуствима школа, да је оптимална дужина овог плана три године, с тим да се прва година уради детаљно и да се свакој школи одреди рок до кога мора донети свој план развоја. Школе су се сагласиле и са предложеном формом, као и са садржајем плана, а посебно са учешћем родитеља и школских одбора. Сугестије школâ су се сводиле на то да улоге учесника буду прецизније разјашњене и да се ресурси боље користе.

У овој земљи развојно планирање евалуирају школски инспектори, а и директор школе је у обавези да подноси извештај школском одбору.

Сам развојни план садржи циљеве који треба да буду разумљиви свима, па и онима који струковно нису везани за школу, да буду повезани за приоритетима школе и да проистичу из ваљане евалуације. Овај план садржи и слику школе, која је заснована на систематској евалуацији кључних области рада школе.

Процена се врши на основу индикатора квалитета учења, наставе итд. Ово је важно ради одређивања области чији је развој приоритетан. У развојном плану су и описи акција које се предузимају, а број пројеката зависи од добрих и лоших страна школе, искоришћености ресурса, стручности наставника и слично, а разликује се од школе до школе, јер је свака спецификум за себе и не постоје две идентичне школе – са становишта њихових добрих и лоших страна. Такође, планом су описане и наставне методе, а систем обавештавања о сваком постигнућу је редован и односи се на све интересне групе.²⁷¹

Ирска. Тзв. иницијатива за школско развојно планирање (School Development Planning Initiative, скраћено SDPI) у Ирској је покренута 1999. године, а иницијатор је било Одељење за образовање и науку. Циљ је био стимулација и јачање културе заједничког планирања у школама, као и промовисање школâ које се усавршавају и које раде ефикасно. У наредних једанаест година, ова иницијатива је помагала школама путем семинараâ, радионицаâ, курсеваâ, као и материјала у штампаном облику и на Интернету. Иницијатива је остваривала сарадњу и са другим релевантним институцијама. Од 2009. године постала је саставни део Службе за подршку другог нивоа (Second Level Support Service). Због рационализације, наредне године Иницијатива је

²⁷¹ Упореди: http://sr.wikipedia.org/sr/Школско_развојно_планирање, преузето 10.09.2013. године.

укинута, а уместо ње је оформљена Служба за професионално усавршавање (Professional Development Service), мултидисциплинарног карактера, чији су документи остали доступни.²⁷² Један од докумената је и школско развојно планирање за средње школе. Према том Приручнику, још од 1967. године Ирска је увела тзв. *слободно образовање* и у годинама које су уследиле, брзина и обим промена у систему образовања су мотивисале разне школе, али и организације, да се позабаве развојним планирањем. На овом нивоу школства, формални предлог за израду школског развојног планирања је донет 1992. године. То је био тзв. „Зелени папир“ под насловом „Образовање за другачији свет“. У предлогу је био садржан годишњи план, који је доносио директор у сарадњи са колективом, а који је одобравао управни одбор. Планом су били дефинисани: циљеви школе, политика школе у вези са кључним областима, курикулум, организација, стање и развој колектива и везе школе са околином. У извештају Националне просветне конвенције од 1994. године показала се потреба за ширим планирањем са фокусом на развоју и унапређењу. Предложено је да план буде из два дела. Један би садржавао релативно сталне карактеристике школе, а други акционе планове за развој школе, односно њене приоритете. Указано је и на потребу укључивања различитих партнера у живот школе, попут родитеља, покровитеља и менаџмента.

Наредне године, донет је документ „Бели папир“ са називом „Одређивање наше будућности у образовању“ у коме је фактички подржан поменути извештај и где се указало на потребу публикације годишњих извештаја о реализацији плана школе.

Деветогодишњи рад је кулминирао 1998. године Законом о образовању, којим је, између осталог, предвиђено да одговорност око израде плана школе припада управном одбору, који је у обавези да га редовно проверава и ажурира. Закон захтева једнакост у приступу и учешћу, посебно особа са инвалидитетом и, уопште, особа са посебним потребама. То подразумева и учешће свих интересних група. У оба папира (зеленом и белом – примедба М.Ц.) су предвиђене званичне смернице као помоћ школама. При томе, смернице (брошуре) су прављене тако да изимају у обзир јединственост, односно специфичност сваке школе и да ће школе

²⁷² Видети: *School Development Planning Initiative*, About SDPI, преузето 10.09.2013. године са: www.sess.ie/links/other-support-services-and-national-programmes/sdpi-school-development-planning-initiative-pos

током процеса планирања бити у различитим фазама у исто време у односу на национални ниво. Зато су смернице флексибилне и мотивишу школе да процес прилагоде својим потребама и условима у којима раде. Сам процес се базира на неколико претпоставки. Једна од њих је да је квалитет образовања у школама заснован на компликованим и међусобно зависним факторима, па планирање захтева координацију. Потом, планом би требало да буду обухваћени сви актери школског живота, али је главни чинилац квалитетног образовања стручност наставника. Зато је планом потребно обезбедити и њихово стручно усавршавање.²⁷³ Само планирање се састоји од неколико корака: утврђивања стања у школи (посебно ЕТОС-а), образовања и циљева, као и разних других фактора који ће имати утицаја, очекивани ниво ресурса и менаџмент, дефинисање циљева, који би требало да су мерљиви и начина како ће их постићи.

Кључно за успех оваквог планирања је способност школâ да изврше самопроцену, а од помоћи су им већ разрађени алати, као и релевантне информације. Постоје прописи шта све план мора да садржи, а то су поменути кораци разрађени по ставкама.²⁷⁴ Програм за просперитет и правичност из 2000. године идентификовао је школско развојно планирање као основу за достигнућа система управљања за први и други ниво школовања. Већ наредне године, развојно планирање је инкорпорирано у акциони план Одељења за едукацију и науку. У годинама које су уследиле, значај развојног планирања је потврђиван као кључни елемент успеха у образовању, да би Законом о образовању (чл. 20) постало обавезно за све школе.²⁷⁵

Босна и Херцеговина. У Федерацији Босни и Херцеговини, свака кантонална јединица има своје министарство просвете и сопствени закон о образовању, док федерално министарство врши координацију. У овој земљи, многе невладине организације се баве васпитно-образовним процесом, па тако и школским развојним планирањем с циљем обуке за рад на развоју школа, спровођењем демократских промена и међуетничке сарадње. Резултати су не само

²⁷³ Упореди: *School Development Planning Initiative: An Introduction for Second Level Schools*, преузето 10.09.2013. године са: www.cavanvec.ie/PublicationFiles/SDPI_Book.pdf

²⁷⁴ Упореди: Department of Education 2005. *School Development Planning*; Northern Ireland, преузето 10.09.2013. године са: www.deni.gov.uk/sdp_guidance-2.pdf

²⁷⁵ Упореди: *Professional Development Service for Teachers*, Ireland, преузето 10.09.2013. године са: www.pdst.ie

реализовани пројекти од стране школâ, већ и конституисање професионалног удружења сарадника, који раде на развоју школâ и публикација књиге „Школа у покрету“. Све ово је одобрило Министарство просвете уз учешће педагошких заводâ. Читава мрежа школâ је обухваћена процесом развојног планирања, док су три школе из ове земље осмислиле и направиле Пројекат „Родитељ – важан партнер школе“, с циљем укључења родитеља у рад саме школе. Тако је формирано удружење родитеља на нивоу школе, а родитељи учествују и у раду савета, али и на конференцији школе. Васпитне мере у породици су усклађене са истим мерама у школи. Током писања предлога за овај пројекат узети су у обзир услови у којима школе раде, а наишло се и на низ проблема. Прво, било је потребно више времена да би се постигао очекивани квалитет, а наставници су показали бојазан да ће превелико уплитање родитеља угрозити њихову позицију, а ученици старијих разреда да ће то имати негативан утицај на њихово осамостаљивање. Међутим, руководећа структура општине и кантона, као и сами родитељи, показали су велику заинтересованост у пружању подршке овом Пројекту. Тако су родитељи укључени у разне видове школског живота и рада, па су, између осталог, могли да присуствују седницама наставничког већа и да активно учествују у припреми приредби и радионица. Евалуација је указала на потребу да се удружење родитеља повеже са сличним асоцијацијама у земљи и иностранству.

Република Српска. Република Српска има своје Министарство просвете и културе Републике Српске²⁷⁶ и сопствени Закон о образовању.²⁷⁷ Педагошки завод Републике Српске²⁷⁸ доноси образовни план и програм у области предшколског, основног и средњег образовања. Наставни план и програм су трајног карактера, али је подложен сталним изменама и допунама у циљу побољшања. У самом процесу стварања, измена, допуна и побољшања наставног плана и програма,

²⁷⁶ Упореди: „Министарство просвете и културе Републике Српске“ (на ср). Влада Републике Српске, преузето 10.09.2013. године са: www.vladars.net/sr-sp-cyrl/vlada/ministarstva/mpk/Pages/default.aspx

²⁷⁷ Упореди: „Министарство просвете и културе Републике Српске: Закони и правилници у образовању“ (на ср). Влада Републике Српске, преузето 10.09.2013. године са: www.vladars.net/sr-sp-cyrl/vlada/ministarstva/mpk/Pages/default.aspx

²⁷⁸ Упореди: *О Педагошком заводу Републике Српске*“ (на ср). Педагошки завод Републике Српске, преузето 11.09.2013. године са: www.rpz-rs.org

учествују: школе, Министарство просвете и културе Републике Српске, факултети за обуку наставног особља, као и друге повезане агенције и субјекти.

Црна Гора. Према инструкцијама за развојно планирање у Црној Гори, планирање подразумева неколико корака, који се уносе у обрасце са већ датом формом.²⁷⁹ Најпре се даје опис тренутног стања у школи које подразумева квантитативне податке, као што су постигнућа ученика, везе школе са локалном средином итд. Из ове анализе произилазе приоритети развоја школе, као и шири и ужи циљеви, који треба да буду јасни, мерљиви, усмерени ка побољшању квалитета и да укључују све интересне групе у процес. Заправо, циљеви би требало да буду „паметни“ (енгл. *SMART*): специфични (*Specific*), мерљиви (*Measurable*), остварљиви (*Achievable*), релевантни (*Resource bond*) и временски ограничени (*Time constrained*). Када се изради тзв. *акциони план*, прибегава се имплементацији, али и мониторингу и евалуацији, како би се сагледала испуњеност плана и одредили наредни кораци. Мониторинг се ради у току саме реализације и он олакшава ефективну имплементацију. Евалуација се спроводи на крају циклуса. Препорука је да се током писања плана користи терминологија која треба да буде јасна и људима који струковно нису везани за школе.

Утицај спровођења плана се огледа у различитим областима: кроз напредовање ученика, односно њихова постигнућа, бољу мотивацију наставника, кроз информисаност околине о раду школе итд.²⁸⁰

Србија. У школама у Србији, за потребе развојног планирања, доноси се развојни план за период од три до пет година. У изради овог документа учествују све интересне групе, што доноси вишеструку корист, између осталог и због већег броја идеја и иницијатива, али и веће објективности. Овај план „садржи“ слику школе, процену потреба школе, приоритетне правце развоја, начине њиховог остваривања, носиоце активности и вредновање успешности. Какав ће овај план изглед имати, зависи од саме школе, јер нема унапред прописану форму. Оно на чему се инсистира је да буде одраз специфичности школе. Мора да буде јаван и

²⁷⁹ Упореди: Зора Божић, Душко Рајковић, Рамо Колашинац, Драган Мирановић, Маљота Муцуловић, *Школски развојни план – образац*, 2011, са сајта Центра за стручно образовање Црне Горе, преузето 11.09.2013. године са: www.cso.gov.me/centar

²⁸⁰ Упореди: Зора Божић, Душко Рајковић, Рамо Колашинац, Драган Мирановић, Маљота Муцуловић, *Школски развојни план – инструкције*, 2011, са сајта Центра за стручно образовање Црне Горе, преузето 10.09.2013. године са: [/www.cso.gov.me/centar](http://www.cso.gov.me/centar)

доступан свима, а може да буде и основа за односе са јавношћу, јер пружа важне информације о раду школе.²⁸¹

²⁸¹ Упореди: http://sr.wikipedia.org/sr/Школско_развојно_планирање, преузето 10.09.2013. године.

VIII – ПРАЋЕЊЕ И ЕВАЛУАЦИЈА УПРАВЉАЊА ШКОЛОМ

Вечити проблем школе, од њеног настанка (пре 5 миленијума – примедба М.Ц.) до данас, је праћење и вредновање њеног рада. Тај Гордијев чвор још није размршен па се садашња евалуација своди само на трагање за инструментима објективнијег оцењивања ученика. Ни ту није досегнут крајњи циљ због честог заказивања људске савести, што доводи до девалвирања и деградације многих образовних установа. Да би се спречило поклањање оцена, продаја сведоџби, чак и диплома, требало би увести паралелно самооцењивање и оцењивање (СО-систем). Применом СО-система, уверени смо, пресекао би се тај Гордијев чвор.

1. Појмовна апаратура евалуације

Уз планирање и реализацију, вредновање је неизоставан део сваког организованог посла, па и оног у школи. Оно омогућава да се сагледа степен остварености постављених циљева и да се на тај начин контролише реализација школског програма. За вредновање се каже да је генератор промена, јер се на основу њега предузимају потребне мере. Међутим, вредновање, како тзв. спољашње тако и унутрашње, сматра се најслабијом кариком, не само у нашем, него у образовању уопште.

Наиме, школи су потребни сигнали из друштва (родитељи, привредне организације, културне установе) о квалитету њеног рада, односно оцена како и колико школа ради и какве кадрове изводи. Тај вид вредновања је запостављен, и без ретких оцена кроз медије и пријемних испита за упис у средње школе и факултете, готово да се о њему не би могло ни говорити. Запостављено је и унутрашње вредновање као систем мерења квалитета. На жалост, оно се своди на оцењивање ученика најмање два пута у једном полугодишту, није систематично и подстицајно за ученике да боље и више раде.

У унутрашњем вредновању потребно је развијати самовредновање и код ученика и код наставника, јер оно појачава осећај одговорности и развија

аутокритички приступ. Вредновање треба да помогне успешно остваривање две функције школе – остваривање предвиђених циљева и задатака и развој ученика.

Вредновање. Вредновање или евалуација (*evaluation*) васпитно-образовног рада је сложен поступак праћења, процењивања и оцењивања педагошких процеса, појава и творевина с превентивним циљем да се позитивни елементи тих процеса стимулишу, а негативни исправљају или елиминишу. Други задатак евалуације је разматрање и вредновање целокупне личности ученика (његове особине, активности и неактивности, успеха и неуспеха) да би му се помогло у развоју. Трећи задатак је вредновање наставника, његове педагошке и друге активности ради унапређивања његове стручности.

Да би вредновање било објективно и професионално одрађено, неопходно је, најпре, утврдити *стандарде* и *инструменте* за праћење, процењивање и оцењивање.

Рејтинговање. Рејтинг је термин англосаксонског порекла који преко економске, политичке и психолошке литературе полако, али сигурно улази и у педагошку лексику. Поливалентног је значења и садржи све елементе *евалуације*, битне карактеристике *скалирања* и методе и технике *рангирања*, тј. утврђивања редоследа неких вредности, или растућих или опадајућих редом.

Рејтинговањем истовремено оцењујемо и јавности презентујемо и ученике, и наставнике, и школе према већ одабраним, утврђеним и стандардизованим критеријумима.

Оцењивање. Оцењивање (*examination*) постало је предмет изучавања посебних научних дисциплина (докимологије, дидактике) што је и разумљиво, јер од оцене често зависи судбина појединца. Личност је фактички од рађања до краја живота под режимом некаквог оцењивања. А од првог уласка у учионицу, до краја школовања, ученик је у процесима сталног оцењивања његовог знања, понашања, ставова и других елемената њихове структуре.²⁸²

Нумеричко оцењивање, затим словно оцењивање, или описно, аналитичко итд. показују да још не постоји универзалан и стандардизован модел оцењивања ученика. Из тога се може закључити да оцењивање није само наш већ шири, може

²⁸² Упореди: Milan Ratković, *Planiranje i evaluacija*, Misao, broj 36, Novi Sad, 2006, 26.

се слободно рећи светски проблем, утолико већи што од оцене неретко зависи људска промоција кроз читав његов животни и радни век.

Овде је евидентан проблем и једносмерности школског оцењивања. Наиме, иако су у игри оба субјекта: ученик и наставник, наставник је једини арбитар у доношењу оцена. *Ради објективности* и повећања ангажованости ученика, неопходно је у школе увести комбинацију упоредног оцењивања и самооцењивања.

Самооцењивање. Самооцењивање је поступак оцењивања властитог знања, способности и понашања. Још се овај облик оцењивања ученика код нас проглашава, али и сматра утопијом. Приговори иду на рачун ученичке субјективности, произвољности и недовољне строгости. Међутим, истраживања су показала да је самооцењивање разврстало ученике у три основне категорије, о чему ће више бити речи у даљем тексту.

Евалуација. Евалуација није само оцењивање већ је то сложено утврђивање квалитета васпитања и образовања у школи:

- у припремању и остваривању педагошких процеса у школи;
- у изради и примени еталона (критерија и мерила) вредности;
- у пројектовању и остваривању процеса и творевина реформе школе и свих иновација у њој...

Задатак евалуације је да обезбеди правовремену информацију о томе шта се у школи збива, шта се не збива, а требало би да се збива.

Циљеви евалуације су: квалитет пре свега; праћење развоја ученика и наставника; увођење СО-система (самооцењивање и оцењивање); рејтинговање ученика, наставника, школа; успешно остваривање реструктурирације школе.

Евалуација није само *контрола*, није *самооцењивање* већ инструмент унапређивања школских активности помоћу повратне спреге (feed-back).²⁸³

Планирање и евалуација могу бити ефикасни, рационални и високо продуктивни само ако су хомогена, јединствена, интегрална, интерактивна и недељива целина, јер нема корисног планирања без евалуације нити вредновања без прецизно утврђених програмских задатака и рокова њиховог остваривања.²⁸⁴

Школско планирање може бити квалитетно само ако је тимско, док ефикасна евалуација правовремено одговара на фундаментална питања: *шта се у*

²⁸³ Упореди: Милан Ратковић, *Преображај школе*, Мисао, Нови Сад, 2004.133.

²⁸⁴ Упореди: Милан Ратковић, *Школа кризе и перспективе*, Мисао, Нови Сад, 2007.

школи збива, шта се не збива, а треба да се збива (feed-back). На тај начин долазимо до поузданих индикатора о квалитету планирања, реализацији и вредновању и њиховим унутрашњим интерактивним везама и односима са окружењем, као и отпорима и конфликтима у свим тим процесима.

Развојно планирање и евалуација програмских задатака у школама јединствени су узајамно-функционални процеси који срастањем у чврсту и недељиву интерактивну целину са окружењем, ако су квалитетни, омогућују успешну реформу (развој) школе.²⁸⁵

Планирање без праћења и вредновања исто је што и лутање у магли.

Други, и најзначајнији део планирања је евалуација остварених планских задатака, и то школе као целине и посебно сваког њеног дела и сваког субјекта у њој. То је и једини пут увођења повратне спреге (*feed-back*) у школе и модуса њеног рејтинговања.

2. Инструменти евалуације

У инструменте евалуације, односно инструменте за праћење, процењивање и оцењивање, који су у функцији унапређења школског менаџмента, спадају: *повратна информација (feed-back) и комбиновано и паралелно самооцењивање и оцењивање (СО-систем).*

2.1. Повратна информација (feed-back)

Без правовремене информације шта се у школи дешава, шта се не дешава, а треба да се дешава, како би се позитивне ствари у њој стимулисале, а негативне појаве и процеси благовремено елиминисали нема ни успешне школе. Из тога следи да евалуацију треба првенствено схватити, у школе инкорпорирати и практично реализовати, као повратну информацију (*feed-back*).

Да би повратна спрега у школама могла успешно функционисати, неопходно је знати шта се прати, како се прати и контролише и којим

²⁸⁵ Упореди: Милан Ратковић, *Школа кризе и перспективе*, Мисао, Нови Сад, 2007.

инструментима се мере резултати. Тај циљ је једино могуће остварити уз постојање одговарајућег програма рада што подразумева прецизно утврђене програмске параметре, подложне праћењу, контроли и мерењу резултата. То значи, да се програмира не само рад него се истовремено утврђују и инструменти за праћење и остваривање тога рада и његових резултата.

Наше школе немају поуздане системе праћења и вредновања. Додуше, постоје неки инструменти који се само привремено могу уграђивати у школе. Међутим, пракса је показала да се „туђи“ инструменти не могу механички преносити из школе у школу, па је неопходна њихова прерада. Најбоље је, ако постоји знање, снага и време, приступити изради властитих инструмената за праћење и вредновање.

2.2. СО-систем

Министарство просвете је својевремено покренуло питање паралелног самовредновања и вредновања рада школâ. Истраживања у организацији учитељских факултета Србије су већ 1998/99. понудила СО-систем – комбиновано и паралелно самооцењивање и оцењивање.

Када је СО-систем уведен у пробну примену (4 школе), самооцењивање је сврстало ученике у три категорије: првој, најбројнијој групи, припадају ученици који о свом знању и његовој примени имају објективну слику (њих 93%), другој, мањој групи, припадају ученици који су себи одредили нижу оцену од оне која им припада (5%), а само појединци (испод 2%) су преценили своје знање. И прецењивање и потцењивање касније је сведено на мању меру, јер су се ученици оспособили за самооцењивање.²⁸⁶

У процесу самооцењивања сваки актер има своју улогу:

- *Ученици* најпре морају прецизно сазнати шта из сваке лекције морају научити (таксономија циљева), затим сами себи, према дефинисаним циљевима, контролишу и утврђују ниво властитог знања, као и његову примењивост (знање + примена – ЗП), доносе суд у облику номиналне оцене од 1 до 5, коју уносе у посебну „Књигу циљева“. Ту

²⁸⁶ Упореди: Milan Ratković, *Planiranje i evaluacija*, Misao, broj 36, Novi Sad, 2006, 24.

оцену могу контролисати родитељи, старатељи, могу је погледати и другови из одељења, или, евентуално, неки ученикови инструктори. Оцену обавезно проверава наставник: прихвата је, повећава или је смањује.

- *Наставник* је, такође, подложен (само)вредновању да би се покренуле његове оргомне, неретко, латентне снаге. Такво вредновање никако није кажњавање или држање у некаквој напетости наставника, већ метода унапређивања његовог рада и подизање стручног и друштвеног угледа. То је његова истинска промоција. И наставник најпре обави самовредновање на основу утврђених критерија, и то у облику договореног поентирања свога рада. Ту оцену прихвата или не прихвата директор школе, школски саветник, школски одбор, или, ако је потребно, арбитражни експерт.
- *Школа* подлеже рејтинговању. Успех ученика и наставника су најзначајнији елементи за утврђивање рејтинга школе. Али и овде се примењује принцип самооцењивања и оцењивања. Према утврђеним критеријумима и стандардима, руководство школе најпре само поентира свој рад, а сагласност на коначну оцену даје одговарајуће стручно тело за рејтинг школе. Само проглашење рејтинга школе јесте и њено формално промовисање. Рејтинг листа се обавезно сваке године објављује у просветним гласилима или дневној штампи, али тек тада када се усагласе школе и одговарајућа стручна тела са утврђеним ранговима школа.

СО-систем није само метод вредновања и промовисања ученика или наставника или школâ. Он је увек индикатор неопходних промена код појединаца и целих наставничких већа, али и показатељ државним органима где треба, у које школе, алоцирати већа или мања финансијска средства.

Показатељи прелиминарне примене СО-система су:

1. Ученици поседују евалуативне способности те су по квалитету самооцењивања разврстани у три групе:
 - првој, најбројнијој припадају они који имају објективну слику о свом знању (њих 93%);

- другој, који су себи одредили нижу оцену (њих 5%);
 - трећој, који су своје знање преценили (њих 2%).
2. Самооцењивање доводи до дијалога између ученика и наставника. Смањује се асиметричност између њих. То је и процес интерсубјективне валидације што ограничава, смањује или чак уклања трговину оценама.
 3. Учење постаје изазовније, расте мотивисаност, систематичност, повећава се саморад, самоучење, самоактуализација, а додаћемо, и самосвест.
 4. Самооцењивање је и модалитет увођења повратне спреге (*feed-back*), јер школа правовремено сазнаје шта се у ученику, шта у наставнику, а шта у њој збива, а шта се не збива, а требало би да се збива.
 5. Мноштво је и других позитивних васпитних и образовних помака у школи.
 6. Не постоји ни најмањи ризик од увођења СО-система у школе, чак је то пут изласка из кризе у којој се наша школа налази, формирање нове педагошке културе у њој и подизање академског нивоа наставника. Да смо раније имали примену СО-система, не бисмо дочекали просветни или педагошки криминал, који је озваничен, док је онај други, односно прикривени много већих размера.²⁸⁷

Друштвена клима за увођење система паралелног самовредновања и вредновања се код нас још и не назире, а крајњи је тренутак да кренемо у сусрет времену у коме ће „успешност“ и у образовању морати постати главни критеријум.

Од праћења и евалуације планских задатака очекују се следећи резултати, односно повећање: иновативности, ефикасности, рационалности и одговорности руководства школе наставника; одговорности ученика и брижности родитеља; увођења нових метода и техника у настави; нивоа школске климе и културе и успеха ученика, наставника и саме школе, као и раста њенг рејтинга.

²⁸⁷ Упореди: Милан Ратковић, *Проактивна школа*, Београд: Српска академија образовања; Нови Сад: Мало историјско друштво, Нови Сад, 2012, 186-187.

3. Пут ка самовредновању рада школе

У циљу унапређења квалитета образовања у нашим школама у току су процеси самовредновања и развојног планирања. То су два међусобно повезана процеса који произилазе један из другог. Спровођење процеса самовредновања у школама је потребно да би се стекао увид каква је школа, шта је то што представља њене добре стране, а која је то област рада коју треба унапређивати.

Самовредновање и развојно планирање је тешко реализовати ако не постоји квалитетан *тимски рад* свих запослених у школи који делегирају одговорност запосленима који чине *тим за самовредновање* и *стручни актив за развојно планирање*. Процес и резултати самовредновања и развојног планирања треба да буду производ рада свих запослених у школи, ученика, родитеља, представника школског одбора и локалне заједнице.²⁸⁸

Први корак у процесу самовредновања у школи је избор тима за самовредновање који ће у сарадњи са наставницима изабрати кључну област/и која ће се вредновати.

Следећи корак треба да пружи одговоре на питања како доћи до доказа, односно које ће се технике и инструменти користити; на који начин и од кога ће се тражити мишљење (наставници, ученици, родитељи, представници локалне заједнице...); чиме могу да се документују тврдње дате за одређени показатељ који се вреднује.

Затим следи обрада и анализа добијених резултата. Важно је у школи обезбедити анонимност података, начин њиховог чувања, а нарочито предупредити злоупотребу и отворено рангирање појединаца.

Кроз извештаје треба упознати учеснике са добијеним резултатима, а извештаји би требало да садрже и предложене мере за унапређење у оним областима у којима је то неопходно, а показује се као приоритет. Те мере су полазна основа акционог плана који треба да унапреди рад школе у конкретној области. Акциони план треба да дефинише активности које ће се предузети, одреди носиоце истих, одреди временску динамику њихове реализације и начин

²⁸⁸ Упореди: Jelena Stamatović, *Samovrednovanje i razvojno planiranje u školama*, Pedagoško društvo Srbije, www.pedagog.rs/samovrednovanje.php, преузето 20.09.2013.

на који ће се она пратити, односно њен мониторинг. Акциони план може бити и саставни део школског развојног плана.

Сви образовни системи у свету имају главни задатак, а то је да се установе, успоставе и обезбеде квалитетан рад образовно-васпитних установа. То подразумева: одговорност свих актера у образовном систему; општеприхваћене и усаглашене стандарде квалитета рада школâ; примену стандарда у пракси; међусобно поверење и аутономију школа.

Један од најделотворнијих механизма за обезбеђивање квалитета рада школе је *самовредновање*, односно *самоевалуација*.

3.1. Појам самовредновања

Самовредновање је поступак којим се вреднује сопствена пракса и лични рад, полазећи од анализе шта је и како је урађено. У средишту процеса самовредновања су три основна питања:

1. Колико је добра наша школа?
2. Како то знамо?
3. Шта треба да учинимо да буде још боља?

Одговоре на ова питања првенствено могу дати: наставник, ученик, руководиоцац и родитељ.

Наставник. Самовредновање, посматрано из угла наставника, значи перманентан процес спровођења, анализирања, кориговања и планирања сопствене наставне праксе и сопственог доприноса целокупном животу и раду школе. Једноставно речено, самовредновање значи стално постављање питања: Шта сам урадио/ла добро? Чиме сам задовољан/на? Шта сам могао/ла боље? Које сам циљеве постигао/ла, а које нисам? Шта је прошло боље/горе него што сам очекивао/ла? Да ли сам поклатио/ла пажњу сваком ученику на прави начин? Шта још треба да знам да бих следећи пут био/ла бољи/а? На који начин могу допринети побољшању сопственог рада и рада школе у целини?

Ученик. Самовредновање ученику омогућује да објективно сагледава и развија способности које ће му помоћи да створи навику да планира, прати,

вреднује и унапређује своје активности у школи. Тако се ствара култура вредновања, како сопственог, тако и рада других.

Руководилац. Руковођење и организација рада школе, односно менаџмент, као важан сегмент, сасвим логично, намеће потребу да директор или чланови школске или локалне управе провере сопствену ефикасност и ефективност ради организовања и обезбеђивања што квалитетнијих услова за рад ученика и запослених.

Родитељ. Родитељу, као незаобилазном партнеу школе, укључивањем у процес самовредновања, пружа се могућност да личним учешћем, као и проценом рада других, доприноси објективнијој и реалнијој слици школе, да одлучује и спроводи акције за унапређивање рада школе.²⁸⁹

3.2. Циљ самовредновања

Самовредновање има за циљ унапређивање квалитета рада школе, а оно је истовремено сигнал спремности школе да прихвати одговорност за сопствени рад и развој. Иако није једини облик вредновања рада, представља основу за друге врсте вредновања. Самовредновање ослобађа школу од напетости као последице спољашњег вредновања, тј. до недавно јединог вида праћења и вредновања рада васпитно-образовних установа. Увођењем самовредновања у школу, она постаје равноправан партнер спољашњим евалуаторима који вредновање спровode по идентичним показатељима, као и по тачно одређеним механизмима и процедурама.

Наш образовни систем отворен је за имплементацију искустава оних система који у обезбеђивању квалитета имају дужу традицију и позитивне резултате. Самовредновање чини основу политике обезбеђивања квалитета у школама у Европској унији. У европским, али и у другим земљама, поступак самовредновања, уз спољашње вредновање, прихваћен је као најефикаснији механизам за унапређивање квалитета рада у школи. Овде ћемо навести само неке

²⁸⁹ Упореди: Министарство просвете и спорта Републике Србије, *Приручник за самовредновање и вредновање рада школе*, Београд, 2005, 8-9.

од земаља које разрађују или имају већ разрађену процедуру самовредновања: Шкотска, Енглеска, Холандија, Аустрија, Словенија, Хрватска итд.

3.3. *Методологија самовредновања*

Под методологијом самовредновања подразумева се успостављање и развијање јединствених критеријума за вредновање рада школе у целини.

Самовредновање није само пука процена сопственог квалитета прикупљањем и анализом података, већ представља процес који се одвија кроз више фаза и активности:

- дискусију у што ширем кругу – анализа стања у школи;
- избор кључних области и подручја вредновања;
- сагледавање постојећег стања у изабраним кључним областима;
- уочавање јаких и слабих страна;
- израда плана за отклањање уочених слабости;
- утврђивање ефекта планираних активности.

Избор области или подручја која ће се самовредновати може се извршити на основу:

- процене и иницијативе саме школе – директора, наставничког или стручног већа, школског одбора, родитеља, ученика...
- спољашње процене и подстицаја (резултата спољашњег вредновања, резултата националних тестирања...)²⁹⁰

Требало би периодично спроводити вредновање у свим кључним областима живота и рада школе у циљу сагледавања прегледа тренутног стања у њима. Такав преглед давао би непосредну повратну информацију (feed-back) о јаким странама, али и о областима које треба унапређивати.

²⁹⁰ Упореди: Министарство просвете и спорта Републике Србије, *Приручник за самовредновање и вредновање рада школе*, Београд, 2005, 16.

3.4. Принципи и правила самовредновања

Самовредновање треба посматрати као процес који непрекидно тече и у коме се школа не бави само сагледавањем резултата, већ и проценом ефикасности активности које делимично или у потпуности зависе од учесника у једној образовно-васпитној установи. У том погледу, у процесу самовредновања се препоручује поштовање одређених принципа:

1. Потребно је сагледавати чињенице и појаве са *више аспеката* и упоредити податке добијене од различитих учесника.
2. Подаци прикупљени различитим инструментима се обрађују и анализирају.
3. Мора се обезбедити *анонимност података и њихова заштита од злоупотребе*. Правила доступности и употребе података морају бити потпуно јасна.
4. Брига за квалитет треба да буде професионална и заједничка одговорност свих запослених у школи; слабе стране се морају решавати као *заједнички проблем*, а не као проблем појединца.
5. О резултатима самовредновања треба *обавестити све заинтересоване стране*, при чему се добијени резултати не могу користити за рангирање појединаца или школа.
6. Планирани кораци треба да буду *доступни и остварљиви*, али увек треба имати на уму и ширу перспективу процеса.
7. Тек када се у основним цртама *уозна целина*, школа може да утврди приоритете и да се бави обезбеђивањем и унапређивањем квалитета на ужем подручју.
8. Школе треба да израде и усвоје *правила и процедуре за извођење самовредновања* која садрже: основна начела за обезбеђивање одговарајуће климе и културе (правила комуникације); правила чувања, заштите и располагања подацима; начин обрађивања података; инструменте за праћење и вредновање квалитета рада школе.²⁹¹

²⁹¹ Упореди: Министарство просвете и спорта Републике Србије, *Приручник за самовредновање и вредновање рада школе*, Београд, 2005, 17.

3.5. Нивои и обим вредновања

Вредновањем се може обухватити: систем образовања у целини; поједини делови (нпр. све основне школе); поједине школе; поједини разреди или одељења.²⁹²

На сваком од горе наведених нивоа могуће је извршити вредновање кључних области или њихових појединих делова, појединих подручја вредновања или појединих показатеља.

Са становишта обима, самовредновање/вредновање може бити свеобухватно или делимично.

У случају када је самовредновање усмерено на одређено питање или проблем, школа не мора процењивати једну или више кључних области у целини, већ ће изабрати неколико показатеља из различитих кључних области.

Свеобухватно самовредновање/вредновање се спроводи у циљу добијања шире слике о целокупном раду и животу школе, док, с друге стране, делимично самовредновање/вредновање има за циљ детаљније сагледавање одређених аспеката живота и рада школе, како би се поједине кључне области или подручја могли задржати као одређени квалитет школе, а други могли даље унапређивати.

3.6. Самовредновање и спољашње вредновање

Школа самовредновање спроводи ради унапређивања свог рада и оно представља један од механизма обезбеђивања квалитета.

С друге стране, спољашње вредновање спроводе просветне власти и оно пружа/даје информацију о квалитету рада одређене школе и то по истим принципима и показатељима квалитета. Истовремено, оно помаже одређеној школи да реалније сагледа стање, односно смањи субјективност при самопроцени/оцени, тј. указује на њене јаке и слабе стране на основу прикупљених доказа.

²⁹² Упореди: Министарство просвете и спорта Републике Србије, *Приручник за самовредновање и вредновање рада школе*, Београд, 2005, 17.

Спољашње вредновање може бити подстицај школи за бољи рад, али, само по себи, не може да подигне квалитет рада школе на виши ниво.

Примена јединствених критеријума подиже ниво објективности и школског самовредновања и спољашњег вредновања рада школâ.

3.7. Самовредновање и школско развојно планирање

Резултати самовредновања рада школе представљају основу за израду како акционих, тако и развојног плана школе за период од 3 до 5 година. Развојни план дефинише области квалитета рада које треба унапређивати, задатке, активности и носиоце активности. Планом се, исто тако, предвиђају ресурси неопходни за реализацију постављених задатакâ, као и потребно време за њихово остваривање. У процесу школског развојног планирања учествују све интересне групе: запослени, ученици, родитељи, локална самоуправа и др.

У поступку спољашњег вредновања квалитета школе вреднује се и реализација њеног развојног плана.

Квалитетно образовање обухвата циклично смењивање самовредновања/ вредновања и акционог и развојног планирања.

3.8. Кључне области, подручја и показатељи вредновања рада школе

Потпуно сагледавање живота и рада школе подразумева сагледавање *услова* у којима школа ради, *процеса* који се дешавају у њој и *продукатâ*, *исходâ* или *резултатâ* које школа постиже.

Ове три категорије – услови, процеси и резултати – представљају основ за дефинисање и утврђивање кључних области живота и рада школе у целини, а то су: 1. Школски програм и годишњи програм рада школе; 2. Настава и учење; 3. Постигнућа ученика; 4. Подршка ученицима; 5. Етос; 6. Ресурси; 7. Руковођење, организација и обезбеђивање квалитета (школски менаџмент).

Школски програм и годишњи програм рада школе. У оквиру ове области самовредновањем/вредновањем квалитета школског програма процењује се:

његова структура; квалитет наставне понуде; усклађеност са специфичностима и потребама ученика; веза развојног плана са резултатима самовредновања школе...

Настава и учење. У овој области се прате и вреднују: планирање и припремање наставе и други облици васпитно-образовног рада, реализација наставе; активности ученика; начин учење; оцењивање, праћење, извештавање...

Постигнућа ученика. У овој области је могуће вредновати: успех у учењу (на нивоу школе, разреда, одељења); квалитет знања; постигнућа ученика на квалификационим и пријемним испитима и такмичењима; мотивацију ученика; вредности код ученика...

Подришка ученицима. Овде се сагледава: квалитет бриге о ученицима; подршка њиховом учењу, социјалном и личном развоју, професионалној оријентацији...

Етос. Школски етос је област у којој се вреднује: квалитет климе и односа у школи и у окружењу, заједништва, сарадње; осећај припадности школи и окружењу; једнакост; правичност; партнерство...

Ресурси. У овој области се врши вредновање; кадрова, простора, опреме, располагања финансијским средствима...

Руковођење, организација и обезбеђивање квалитета. Унутар ове области вреднује се: професионална компетенција, умеће и способности руководиоца; ефикасност руковођења; тимски рад; школски менаџмент; остваривање школског развојног плана; извештавање о квалитету рада; обезбеђивање квалитета...²⁹³

Самовредновање/вредновање квалитета рада у школи врши се избором одговарајућих подручја и показатеља вредновања у оквиру кључних области.

Подручја вредновања су уже тематске целине (унутар кључних области – подвукао М.Ц.) које ближе дефинишу предмет праћења и вредновања. Наиме, свака кључна област је подељена на подручја вредновања по садржински сличним целинама у оквиру којих се вреднује *оствареност квалитета*.

²⁹³ Упореди: Министарство просвете и спорта Републике Србије, *Приручник за самовредновање и вредновање рада школе*, Београд, 2005, 19.

Показатељи представљају следећи корак у конкретизацији појединих подручја вредновања. Они још прецизније дефинишу садржаје и активности у њима. Свако подручје садржи неколико показатеља.²⁹⁴

3.9. Фазе процеса самовредновања рада школе

Процес самовредновања рада у школама подразумева следеће кораке:

1. Формирање школског тима за самовредновање.

Пожељно би било да тим броји од 5 до 8 чанова, зависно од типа и величине школе (од којих је најмање по један из реда родитеља и школског одбора – представник локалне самоуправе – као и представник ученика). Тим доноси план самовредновања, одређује које ће кључне области или поједина подручја и показатељи бити предмет самовредновања у току једне школске године, да обезбеди услове за спровођење процеса самовредновања, да усагласи правила понашања и деловања, да утврди правила чувања, заштите и располагања подацима.

2. Избор предмета праћења и вредновања.

Зависно од предмета праћења и вредновања, на нивоу школе се бирају одређене кључне области, подручја вредновања и показатељи.

На почетку се може одабрати једна кључна област или једно подручје, а након стицања привих искустава, може се комбиновати више области, подручја и показатеља.

3. Израда плана самовредновања.

План би требало да садржи:

- активности у току процеса и после извршеног самовредновања;
- учеснике унутар и ван школе;
- време реализације активности;
- инструменте и технике за спровођење самовредновања.

4. Чување, заштита и коришћење података (доказа).

²⁹⁴ Упореди: Министарство просвете и спорта Републике Србије, *Приручник за самовредновање и вредновање рада школе*, Београд, 2005, 20.

За свако подручје вредновања и показатеље потребно је прикупити ваљане и поуздане доказе. Школски тим за самовредновање бави се документовањем нивоа остварености. Школа је у обавези да обезбеди заштиту и чување прикупљених података и доказа.

5. Обрада и анализа добијених података.

На основу прикупљеног материјала, али и других извора којима школа располаже (дневници рада, свеске ученика, планови рада, записници и други материјали, који могу бити од користи за квалитетну анализу), школски тим анализира предмет вредновања.

Школски тим, приликом обраде података, примењује статистичке методе за које поседује одговарајућа методолошка знања. Логично је да ће анализа бити објективнија и реалнија, ако је предмет вредновања посматран из различитих углова, што се постиже применом разноврсних техника и инструмената.

6. Писање извештаја.

Извештај треба да буде заснован на чињеницама прикупљеним из различитих извора. Поред јасне слике процеса самовредновања, у извештају треба нагласити:

- области које могу послужити као примери добре праксе;
- области које су на задовољавајућем нивоу остварености;
- области које треба унапредити.

Извештај садржи и предлог мера за унапређење рада школе. Сврха извештаја је да:

- буде основа за израду *акционог плана* за унапређење одређених сегмената рада школе,
- буде полазиште за *школско развојно планирање* и његово праћење,
- пружи битне информације за *спољашње вредновање школе*.

7. Израда акционог плана.

Акциони план може бити део школског развојног плана, али и егзистирати као самостални документ. При изради акционог плана одређују се развојни циљеви и приоритети и постављају реални, односно остварљиви задаци. Број приоритета не би требало да буде велики (3-5). При њиховом одређивању увек се

полази од потребâ школе, али су укалкулисане и потребе локалне средине, као и национални приоритети.

Акциони план треба да садржи: предвиђене активности утврђене на основу постављених приоритета; циљеве; носиоце активности; временску динамику и начин праћења реализације. У његовој изради учествују сви носиоци активности.²⁹⁵

4. Значај праћења и евалуације у јачању школског менаџмента

Будући да су идентификована кризна жаришта у школама, њих добро осећају и наставници, и ученици и родитељи. Они знају шта треба мењати, чега има превише, шта недостаје, шта је нужно одстранити, јер слабо функционише, а шта је нужно ново у школу уносити.²⁹⁶

У том смислу свака школа треба да развија напоредо оцењивање и самооцењивање, што значи да је и ученицима нужно омогућити да партиципирају у свакој својој оцени.²⁹⁷

Партиципација у оцењивању је нужност. Добро би било када би се нпр. ученицима саопштило да се припреме `тада` и `тада` за одговарање из `тог` и `тог` наставног предмета, те да претходно писмено саопште и своју оцену коју наставник може или *прихватити* или `одбацити`. То ученика доводи у положај да буде активан, отварају се простори за дијалог, подиже се мотивација и успех ученика, а остварује се и друге васпитно-образовне предности.²⁹⁸

СО-систем. Оцењивање ученика као конфликтно, веома сложено и осетљиво педагошко (докимолошко) питање, захтева двосмерне процесе у којима поред наставника нужно партиципира и ученик. То би обезбедило и коректније и

²⁹⁵ Упореди: Министарство просвете и спорта Републике Србије, *Приручник за самовредновање и вредновање рада школе*, Београд, 2005, 23-24.

²⁹⁶ Упореди: Милош Црномарковић, Биљана Ратковић Његован, Милан Ратковић, *Остваривање и евалуација развојних програма*, Прометеј, Нови Сад, 2011, 7.

²⁹⁷ Упореди: Милош Црномарковић, Биљана Ратковић Његован, Милан Ратковић, *Остваривање и евалуација развојних програма*, Прометеј, Нови Сад, 2011, 21.

²⁹⁸ Упореди: Милош Црномарковић, Биљана Ратковић Његован, Милан Ратковић, *Остваривање и евалуација развојних програма*, Прометеј, Нови Сад, 2011, 21.

објективније вредновање ученика, јер садашње оцењивање „болује“ од више недостатака:

- *етичност и правдољубивост*, на сву срећу, својствено је претежном делу наставника, али је несрећа што њихове моралне назоре не прихватају све колеге, па су регистровани велики проблеми;
- *поклањање оцена* деци пријатеља, као и под притиском разних облика интервенција;
- *претерана строгост* успорава и ограничава, чак зауставља развој и марљивих ученика;
- *корупција*, на жалост, јавља се као феномен нашег времена и у школству, а то је, свакако, криминал над криминалима.

Партиципација ученика у оцењивању елиминисала би или бар ублажила наведене аномалије. Решење је у комбинацији самооцењивања и оцењивања.

Партнерство у оцењивању подразумева да ученици најпре сами себе оцене за сваку нову лекцију или за једно сродно наставно подручје и предлажу своју оцену наставнику, који када на ред дође оцењивање, констатује: оцена ти је реална и ја је потврђујем, или оцена ти је превисока и ја је смањујем, или, пак, оцена ти је прениска и ја је повећавам.

Овај модел под називом *СО-систем* (напоредно самооцењивање и оцењивање) провођен је у неколико основних и средњих школа и показао је, као што је већ речено, да ученици поседују евалуативне способности. Њих 93% објективно су оценили своје знање, 5% одредили су себи нижу оцену него што им припада, а само 2% су преценили своје знање. Истраживања су показала следећу вредност СО-система:

- растао је успех ученика, наставника и школа у целости;
- учење је постало интересантније, ажурније и систематичније;
- све је чешћи практични дијалог између ученика и наставника.

На крају, овде је важно истаћи да приоритетни циљ праћења и вредновања рада у школи није само оцењивање ученика, наставника и стања кључних области у школи, односно саме школе, него и у томе да се правовремено сазнаје *шта се у школи*, у свим њеним сегментима, *збива*, *шта се не збива*, *а требало би да се*

збива, како би се негативни процеси правовремено отклањали, а позитивни стимулисали.²⁹⁹

Повратна спрега (feed-back). Школа, која настоји да буде добро организована, треба да успостави повратну спрегу у виду информације (*feed-back*) која би била у функцији правовременог обавештавања управо о ономе о чему је било речи, а то је информација о томе *шта се у школи збива, шта се не збива, а требало би да се збива.*

У том смислу школу је неопходно посматрати као целовит и отворен систем који делује у неком окружењу, односно неком околном свету и на њега, као и на сваки отворен систем, делује класа позитивних и негативних интерних ефеката и класа позитивних и негативних екстерних ефеката.

Досадашњи начин планирања и организације рада наших школа није, углавном, одмакао од *input*-а и *трансформатора*, тако да је *output* запостављен, па већина школâ представља најједноставније системе, заправо системе нултог реда.

Међутим, у школама је тешко остварити добру организованост, као кружно управљање, у којем ће повратна спрега беспрекорно функционисати, јер школа није машина. Педагошки процеси врло су сложени, бескрајно варирају и зависни су од мноштва субјективних и објективних фактора, чију снагу, начин понашања и постојаност није лако утврдити или предвидети.

То не значи да се васпитно-образовни рад не може пратити и мерити и тако утврдити реалну (или приближно реалну) величину резултата једногодишњег рада или вредности свршених ученика који из школе излазе. Зато је нужно у школе инсталирати унутрашњу организацију праћења и мерења рада и резултата као неку врсту интерне повратне информације. Нужно је организовати и сакупљање информација о томе како се свршени ученици или студенти понашају на послу. Без објективног упознавања стања у процесу наставе и вредности својих ученика у процесима даљег школовања или на радном месту, школа није способна потврђивати или кориговати своју властиту активност.

²⁹⁹ Упореди: Милош Црномарковић, Биљана Ратковић Његован, Милан Ратковић, *Остваривање и евалуација развојних програма*, Прометеј, Нови Сад, 2011, 56-57.

Постављање механизма повратне спреге неће ићи једноставно. У првој фази школе ће имати много тешкоћа објективне и субјективне природе. Неке ће од тог сложеног и напорног посла одустајати, али зато оне које истрају, које *feed-back* успеју квалитетно увести, доћи ће до вредних резултата и имаће огромне користи.

Не може се рећи да школе и сада немају бар некакве моделе праћења и мерења резултата свога рада. Напротив! Етапе организације наставног процеса дидактички су тако постављене да се вежбањем, понављањем, проверавањем и оцењивањем стално прати и вреднује учеников рад. Затим, праћење, контрола, а и оцењивање наставничког рада нису занемарени у неким школама. Додамо ли томе и различите облике анализа, налазимо се пред искуствима која могу послужити за израду ефикаснијег комплексног система праћења и вредновања у школама.

Истина, истраживања показују да су процеси организованог праћења и вредновања резултата више повремени или појединачни покушаји, а ређе настојања да се уграде у систем одговарајуће методе, инструменти и технике. То је разумљиво, јер се и сам систем планирања у нашим школама није могао издићи ни теоретски, а ни практично на онај ниво који би му припадао, по своме значењу, у савременој школи.³⁰⁰

³⁰⁰ Упореди: Милош Црномарковић, Биљана Ратковић Његован, Милан Ратковић, *Остваривање и евалуација развојних програма*, Прометеј, Нови Сад, 2011, 98-99.

II – МЕТОДОЛОГИЈА ИСТРАЖИВАЊА

1. Предмет и циљ истраживања

Предмет истраживања овог рада је анализа улоге јавне управе у управљању школом, док је *проблем истраживања* утврђивање повезаности између јавне управе и управљања школом, као и покушај одговора на питање да ли јавна управа – у садашњој форми - поспешује или спутава децентрализацију школског система, односно аутономију и демократизацију управљања школом.

Циљеви истраживања односе се на проучавање:

- утицаја јавне управе на управљање школом;
- правног и институционалног оквира управљања системом образовања (школским системом);
- децентрализације управљања школским системом у циљу аутономије и демократизације школе;
- управљања школом у функцији њеног структурисања као целовитог и ефикасног система;
- увођења новог јавног менаџмента у школе путем школског развојног планирања као његовог инструмента;
- значаја праћења и евалуације управљања школом у функцији обезбеђивања квалитета, односно јачања менаџмента управљања.

Општи циљ истраживања је, дакле, испитивање улоге јавне управе у управљању школом.

2. Основне хипотезе истраживања

H1: *Садашња централизација управљања школама главни је узрок опадања квалитета школовања, ограничавања развоја школа у смислу модернизације педагошког рада – посебно наставне технологије, онемогућавања истинских реформи, јер се оне изводе одозго (са врха државе), уместо одоздо, где*

се школска пракса остварује те се једино ту и могу осмишљавати, припремати и остваривати промене.

H2: *Садашње управљање у школама погодује постојећим аномалијама (пад критеријума у оцењивању, поклањање оцена деци пријатеља и родбине, куповина оцена, на волшебан начин стицање магистарских и докторских звања, кроз привилегије обезбеђивање ђачких и студентских домова и кредита, студијских путовања и на друге начине „пробијање“ у којима лошији потискује бољег) па као такво неодговара ни циљевима ни задацима, нити наставној технологији, а понајмање интересима наставника и ученика и задовољству њихових родитеља.*

Зато је нужно предложити хуманији, ефикаснији и продуктивнији систем управљања и вођења школе, заснован на валидним, правичним и неискривљеним критеријумима.

H3: *Преобрасај школе, заправо њено превођење из садашњег неповољног стања А, у ново ефикасније стање Б, једино је могуће у децентрализованом, аутономном и демократском управљању школама и њиховом организовању као целовитих система са свим регулационим елементима и компонентама друштвеног система.*

H4: *Претпоставља се да би увођење новог јавног менаџмента (школског менаџмента) у школе путем школског развојног планирања допринело децентрализацији школског система, аутономији школа и њиховом демократском управљању.*

H5: *Претпоставља се да би децентрализација управљања школским системом довела до аутономије и демократизације школе, а тиме и до побољшања квалитета управљања истом, што би за крајњи резултат имало повећање ефикасности, односно квалитета њеног рада.*

H6: *Претпоставља се да би праћење и евалуација управљања школом (путем *feed back*-а и *CO*-система) довела до побољшања квалитета и успешности рада школе у смислу превентивног откривања онога шта се у школама збива, шта се не збива, а требало би да се збива у функцији обезбеђивања ефикасности и квалитета рада школе, односно јачања њеног менаџмента.*

3. Методе истраживања

Поред *аналитичко-дескриптивне методе* у приказу стања управљања у школама у Србији, у раду је коришћена и *компаративна метода*, с циљем упоређивања са школством одабраних земаља, што омогућава преузимање, односно примену њихових најбољих решења. С друге стране, *методом пројекције* антиципиран је *интерактивно-проактивни модел школе*, модел децентрализованог, демократског и деполитизованог управљања школом са високим степеном њене аутономије.

Поред наведених, у реализацији самог истраживања и обради добијених података коришћене су и следеће методе: *аналитичко-синтетичка, индуктивно-дедуктивна* и *метода статистичке анализе*.

Квантитативна, статистичка обрада података, допуњена је њиховом квалитативном интерпретацијом.

Инструмент истраживања: *анкета*, са инструментима скала тврдњи и ставова.

4. Популација, узорак, организација и ток истраживања

Узорак у овом истраживању је пригодан и намеран, а чине га директори и наставници запослени у 20 основних и средњих школа на територији градова: Београда, Новог Сада и Сремске Митровице, као и општина: Стара Пазова, Инђија и Пећинци. Тако је у оквиру:

1. Упитника за директора – испитано 20 директора;
2. Упитника за наставнике – испитано 200 наставника.

Узорак са оволиким бројем јединица у себи, са високим степеном поверења, даје истиниту слику популације која се проучава.

Теренско истраживање (анкетирање) спроведено је у првој половини месеца септембра 2014. године у организацији аутора овог рада, али уз свесрдну помоћ директорâ, као и наставника школа, са поменутих подручја, који су учествовали у попуњавању анкете.

5. Статистичка обрада података

Прикупљени подаци на терену, путем спроведене анкете, обрађени су пригодном математичко-статистичком методом, односно за квантитативну обраду ових података коришћена је статистичка анализа, која је допуњена квалитативном интерпретацијом истих.

6. Нова научна информација и допринос науци

Спроведена истраживања показала су да је, тренутно, у Републици Србији заступљен централистичко-вертикално-хијерархијски, односно дириговани модел управљања школским системом, који спутава аутономију, децентрализацију, деполитизацију и демократизацију управљања школом. Тиме је потврђена кључна хипотеза овог рада, која гласи: *Садашња централизација управљања школама главни је узрок опадања квалитета школовања, ограничавања развоја школа у смислу модернизације педагошког рада – посебно наставне технологије, онемогућавања истинских реформи, јер се оне изводе одозго (са врха државе), уместо одоздо, где се школска пракса остварује, те се једино ту и могу осмишљавати, припремати и остваривати промене.*

Са становишта научног доприноса – уместо садашњег архаичног, нефункционалног, неефикасног, централизованог, недемократског и политизованог – понуђен је нови пројектовани, хипотетички модел ***интерактивно-проактивне школе***, модел у коме ће школа имати висок степен хоризонталне и вертикалне покретљивости, али и аутономије и представљати децентрализован, деполитизован и демократизован, а уз то и отворен систем оријентисан на будућност, а који ће, убеђени смо, резултирати подизањем квалитета у свим сегментима њеног живота и рада.

Ако овај рад – у тренутку када се захтева и сматра неопходним увођење јавног менаџмента у управљање школама и децентрализација школског система, као и темељно мењање досадашње организације рада школе и њеног управљања, када је у фокусу излазак из традиционалне и смелији улазак у флексибилну и стваралачку, односно интерактивну-проактивну школу и када се у организацији

рада школе промишљају многи помаци и промене у функцији њене ефикасности и успешности – допринесе свестранијем приступу у решавању проблема унапређења управљања радом у основним и средњим школама, а које, опет, за последицу има побољшање квалитета наставе и знања у њима, а тиме и будућности земље*, онда с правом можемо рећи да он има своје пуно педагошко и дидактичко, а тиме и научно и друштвено оправдање.

* О значају квалитета образовања још у старој Атини најсликовитије говори изрека која се приписује Платону, а која гласи: „Држава неће много изгубити ако обућар не зна свој занат, само ће Атињани бити лоше обувени, али ако васпитачи буду рђаво радили, створиће поколење незналица и порочних људи који ће упропастити будућност отаџбине“.

III – РЕЗУЛТАТИ ИСТРАЖИВАЊА

1. Карактеристике подзорка директора и наставника

У истраживању је учествовало 20 директора и 200 наставника.

Општи подаци:

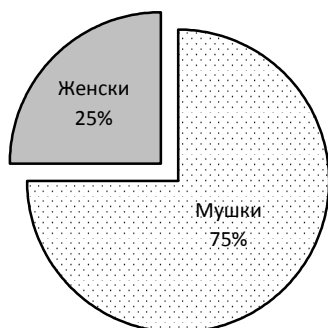
ПОЛ

Табела 1: Фреквенције варијабле пол испитаника

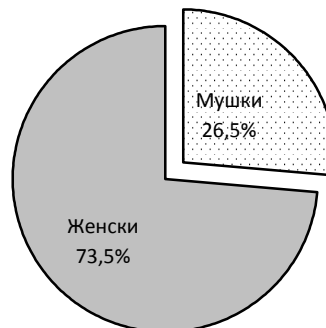
Пол	Директори		Наставници	
	Број	Процент	Број	Процент
Мушки	15	75,0	53	26,5
Женски	5	25,0	147	73,5
Тотал	20	100,0	200	100,0

Из приложене табеле се види да је анкетом било обухваћено 20 директора и 200 наставника. Заступљеност мушког пола на директорским местима је три пута већа (15/75%) од припадница женског пола (5/25%). С друге стране, заступљеност женског пола међу наставним особљем је, готово, у обрнутој пропорцији, у настави их је 147 (73,5%), а мушких 53 (26,5%).

Прикажемо ли ове резултате графички на два нивоа, ради прегледнијег сагледавања, добићемо следеће графиконе:



Графикон 1: Фреквенције варијабле пол испитаника код директора



Графикон 1а: Фреквенције варијабле пол испитаника код наставника

Тумачење резултата:

Добијени резултати указују на велику доминацију жена у настави 147 (73,5%) у односу на мушки део популације 53 (26,5%), док је на директорским местима, математички гледано, заступљена потпуно обрнута пропорција заступљености жена, јер их је свега 5 (25%) на директорским положајима, док су мушкарци потпуно доминантни, јер их је 15 (75%) на директорским функцијама. Можда одговор на овако „дискриминаторско“ стање лежи у следећим разлозима:

- **биолошки** (жене се удају, заснивају породицу, рађају);
- **организациони** (дефицит женских модела у управљању школом);
- **конкурсни** (мушка доминација у изборним процедурама, јер у структурама које одлучују о избору директора – мање је жена).

Маријана Калеман је синтетизовала истраживања о жени менаџеру у образовању, а она нас упућују на следеће закључке:

- жене руководиоци имају много виши ниво интеракције, како са надређенима, тако и са подређенима, а краси их и неформалан стил руковођења;
- демократичније су него мушкарци, док су им комуникације на љубазнијем нивоу, а упорност у реализацији циљева већа;
- имају изграђене дипломатске вештине, што већини наших директора-мушкараца недостаје.

Из свега наведеног намеће се закључак да постоје многе предности које жене могу унети у руковођење школом, па је потребно отворити шири простор њиховом избору. Стога би било интересантно спровести истраживање по питању негативних ставова према избору жена за директоре школа, јер таквих истраживања у Србији, бар за сада, нема.

ВАСПИТНО-ОБРАЗОВНА УСТАНОВА

Табела 2: Фреквенције варијабле васпитно-образовна установа

Васпитно образовна установа	Директори		Наставници	
	Број	Процент	Број	Процент
Основна школа	13	65,0	130	65,0
Средња школа	7	35,0	70	35,0
Тотал	20	100,0	200	100,0

Добијени резултати указују на чињеницу да је од 20 анкетираних директора њих 13 (65,0%) из основних, а 7 (35,0%) из средњих школа. Иста, процентуално гледано, сразмера је заступљена и код наставника те их је 130 (65,0%) из основних, а 70 (35,0%) из средњих школа.

Приказујући ове резултате графички, добијамо следеће графиконе:



Графикон 2: Фреквенције варијабле васпитно-образовна установа код директора



Графикон 2а: Фреквенције варијабле васпитно-образовна установа код наставника

РАДНО ИСКУСТВО

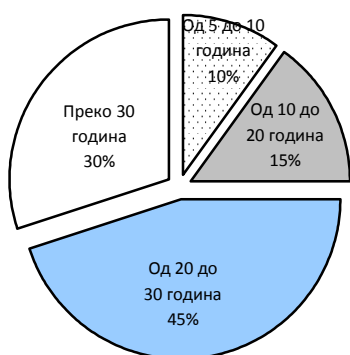
Табела 3: Фреквенције варијабле радно искуство

Радно искуство	Директори		Наставници	
	Број	Процент	Број	Процент
До 5 година			21	10,5
Од 5 до 10 година	2	10,0	26	13,0
Од 10 до 20 година	3	15,0	63	31,5
Од 20 до 30 година	9	45,0	59	29,5
Преко 30 година	6	30,0	31	15,5
Тотал	20	100,0	200	100,0

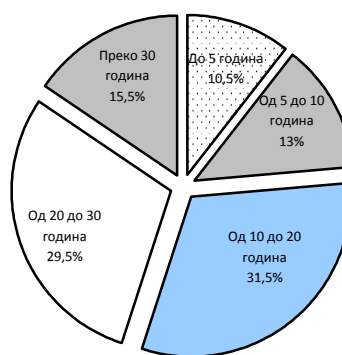
Резултати у табели приказују да су заступљене све понуђене опције у упитнику. Са становишта радног искуства највећи број директора је са искуством од 20 до 30 година (9/45%), затим следи 6 (30%) директора са искуством преко 30 година, док је 3 (15%) директора са искуством између 10 и 20 година и свега 2 (10%) са искуством од 5 до 10 година.

Код наставника је, ипак, другачија ситуација, па их је највише и готово подједнако са искуством између 10 и 20 (63/31,5%) и између 20 и 30 (59/29,5%) година, затим следе они са преко 30 година (31/15,5%), па од 5 до 10 година (26/13%) и на крају долазе наставници до 5 година радног искуства (21/10,5).

Графички, ови резултати изгледају овако:



Графикон 3: Фреквенције варијабле радно искуство код директора



Графикон 3а: Фреквенције варијабле радно искуство код наставника

ПРОСЕЧНА СТАРОСТ ИСПИТАНИКА

Табела 4: Просечна старост испитаника

Године старости	Минимум	Максимум	Аритметичка средина
Директори	34	61	48,818
Наставници	25	64	43,216

Што се тиче старости директора, најмлађи има 34, а најстарији 61 годину. Просек старости ових испитаника је 48 година.

У наставничкој популацији испитаника, најмлађи има 25, а најстарији 64 године, док је њихова просечна старост 43 године.

Из горе наведених чињеница се може закључити да је просечна старост и једне и друге популација испитаника, у ствари, период живота када људи, у свакој области, па и у просвети, пружају максимум својих могућности, јер су у пуној физичкој, менталној и интелектуалној снази и зрелости, што представља велики капитал за школе.

Сагласност на тврдње које следе мерена је по следећој скали:

- 1 – нетачно
- 2 – у мањој мери тачно
- 3 – неодлучан сам
- 4 – у већој мери тачно
- 5 - тачно

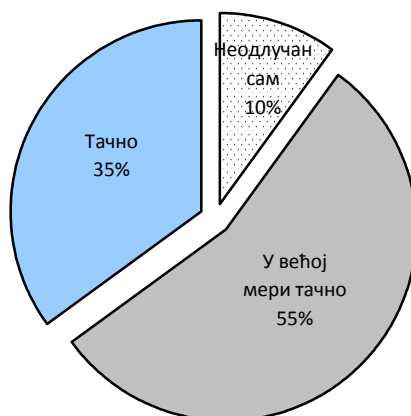
Тврдња 1: Министарство управља директором и особљем школе, уместо да их само професионално и економски подржава.

Табела 5: Сагласност директора са тврдњом 1.

	Број	%
Нетачно	/	/
У мањој мери тачно	/	/
Неодлучан сам	2	10
У већој мери тачно	11	55
Тачно	7	35
Тотал	20	100

На горе изречену тврдњу 11 (55%), односно апсолутна већина директора се изјаснила да је у већој мери тачна, док се њих 7 (35%) у потпуности сагласила с њом, а само 2 (10%) сматра да је она у мањој мери тачна. Ни један директор се није изјаснио да је она у мањој мери или потпуно нетачна.

Добијене резултате приказаћемо и графички па имамо следећи графикон:



Графикон 4: Степен сагласности директора са тврдњом 1.

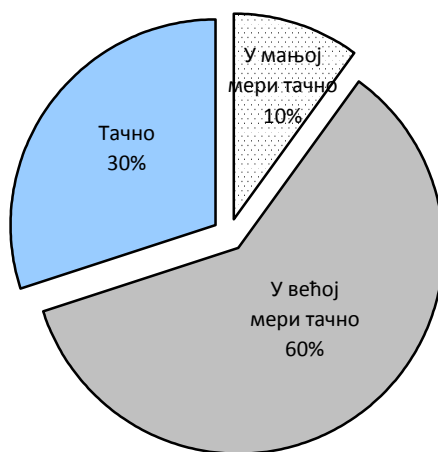
Тврдња 2: Образовни систем је у центру и директор му служи, уместо да створи оптималне услове за рад и успех школе.

Табела 6: Сагласност директора са тврдњом 2.

	Број	%
Нетачно	/	/
У мањој мери тачно	2	10
Неодлучан сам	/	/
У већој мери тачно	12	60
Тачно	6	30
Тотал	20	100

За ову тврдњу 12 (60%) директора сматра да је у већој мери тачна, 6 (30%) да је у потпуности тачна, а 2 (10%) да је у мањој мери тачна. Неодлучних није било, а да је нетачна – није се изјаснио ни један од њих.

Графички приказ ових резултата, на три нивоа, изгледа овако:



Графикон 5: Став директора о тврдњи 2.

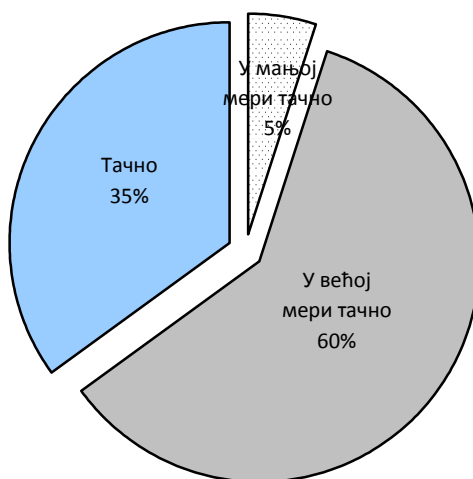
Тврдња 3: Министарство, а не школа, одређује професионални и лични развој запослених у школи.

Табела 7: Став директора о тврдњи 3.

	Број	%
Нетачно	/	/
У мањој мери тачно	1	5
Неодлучан сам	/	/
У већој мери тачно	12	60
Тачно	7	35
Тотал	20	100

Да је у већој мери ова тврдња тачна сматра 12 (60%) директора, 7 (35%) да је у потпуности тачна, а само 1 (5%) да је у мањој мери тачна. Ни један директор не сматра да је она нетачна, нити је било неодлучних.

Ако добијене резултате прикажемо графички добићемо следећи графикон:



Графикон 6: Мишљење директора о тврдњи 3.

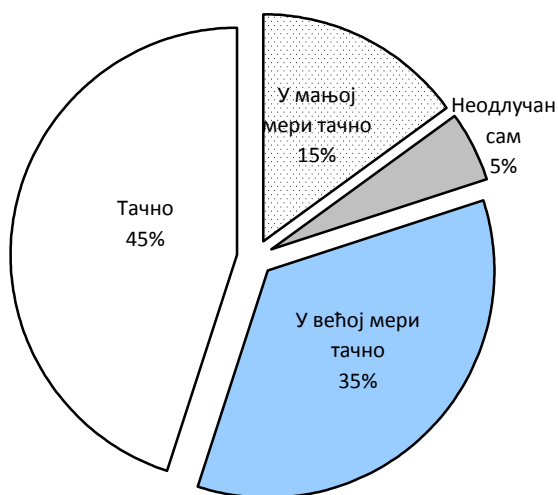
Тврдња 4: Структура образовног система је централизовано-хијерархијска са превише нивоа у хијерархији.

Табела 8: Став директора о тврдњи 4.

	Број	%
Нетачно	/	/
У мањој мери тачно	3	15
Неодлучан сам	1	5
У већој мери тачно	7	35
Тачно	9	45
Тотал	20	100

Највећи број директора, њих 9 (45%) сматра да је тврдња у потпуности тачна, њих 7 (35%) да је у већој мери тачна, док 3 (15%) сматра да је мањој мери тачна. Један (5%) је неодлучан, а ни један се није изјаснио да је тврдња нетачна.

Графичким приказом ових резултата добићемо следећи графикон:



Графикон 7: Став директора о тврдњи 4.

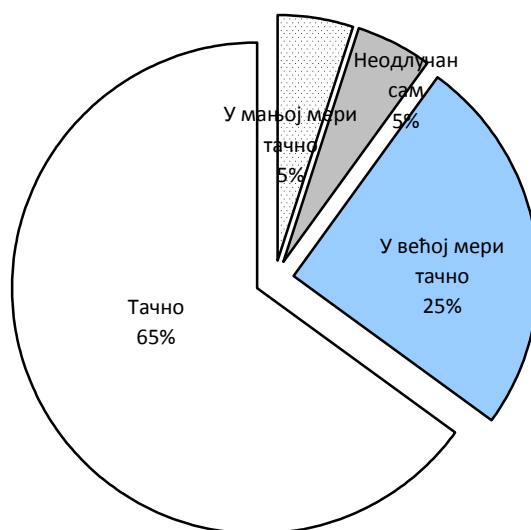
Тврдња 5: Школа функционише на основу директива из Министарства, а не у сагласности са окружењем.

Табела 9: Став директора о тврдњи 5.

	Број	%
Нетачно	/	/
У мањој мери тачно	1	5
Неодлучан сам	1	5
У већој мери тачно	5	25
Тачно	13	65
Тотал	20	100

Апсолутна већина директора (13/65%) сматра да је ова тврдња у потпуности тачна, њих 5 (25%) да је у већој мери тачна, а 1 (5%) је неодлучан и 1 (5%) да је у мањој мери тачна. Ни један директор се није изјаснио да је она нетачна.

Ево како графички изгледају исказани ставови:



Графикон 8: Став директора о тврдњи 5.

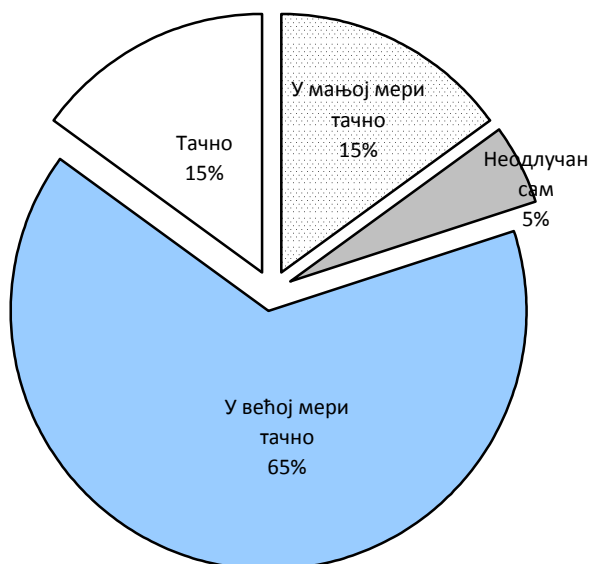
Тврдња 6: Директор није лидер који предузима потпуну одговорност, већ само следи упутства и спроводи предвиђене директиве.

Табела 10: Став директора о тврдњи 6.

	Број	%
Нетачно	/	/
У мањој мери тачно	3	15
Неодлучан сам	1	5
У већој мери тачно	13	65
Тачно	3	15
Тотал	20	100

Ако погледамо резултате у табели видећемо да 13 (65%) директора сматра да је горе наведена тврдња у већој мери тачна, 3 (15%) да је у потпуности тачна, исто толико да је у мањој мери тачна, док је 1 (5%) неодлучан. Ни један од директора је не сматра нетачном.

Уколико графички прикажемо те резултате добићемо следећи графикон:



Графикон 9: Став директора о тврдњи 6.

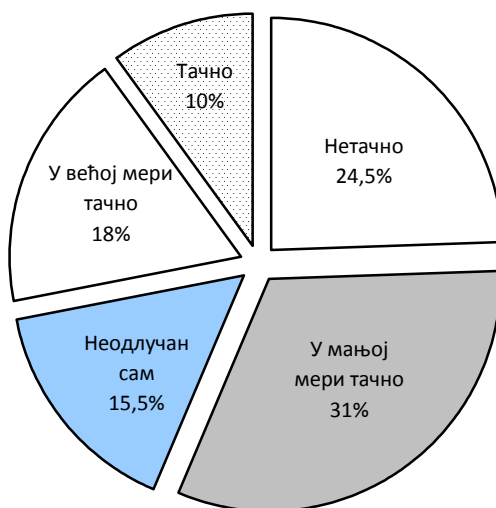
Тврдња 7: Наставник обавља посао на настави и није упућен у питања од ширег значаја за функционисање школе.

Табела 11: Став наставника о тврдњи 7.

	Број	%
Нетачно	49	24,5
У мањој мери тачно	64	32,0
Неодлучан сам	31	15,5
У већој мери тачно	36	18,0
Тачно	20	10,0
Тотал	200	100

Највећи број наставника (64/32,0%) сматра да је ова тврдња у мањој мери тачна, 49 (24,5%) да је нетачна, 36 (18,0%) да је у већој мери тачна, 31 (15,5%) је неодлучних, док њих 20 (10,0%) сматра да је тачна.

Табеларни преглед добијених резултата приказаћемо и графички:



Графикон 10: Став наставника о тврдњи 7.

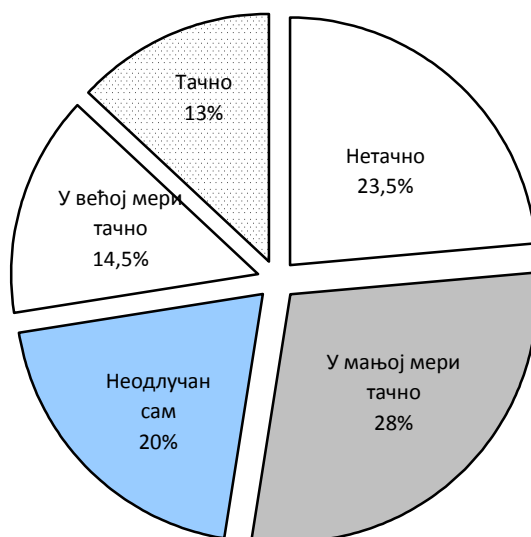
Тврдња 8: Информације о иницијативама и пројектима доступне су само ужем кругу људи.

Табела 12: Став наставника о тврдњи 8.

	Број	%
Нетачно	47	23,5
У мањој мери тачно	58	29,0
Неодлучан сам	40	20,0
У већој мери тачно	29	14,5
Тачно	26	13,0
Тотал	200	100

Што се тиче наведене тврдње: 58 (29,0%) наставника сматра да је она у мањој мери тачна, 47 (23,5%) да је нетачна, 40 (20,0%) је неодлучних, 29 (14,5%) да је већој мери тачна, а 26 (13,0%) да је у потпуности тачна.

Ако ове резултате прикажемо графички добићемо следећи графикон:



Графикон 11: Став наставника о тврдњи 8.

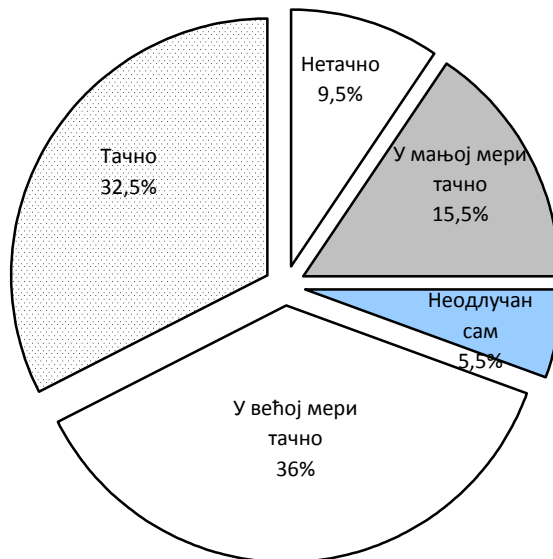
Тврдња 9: Наставник само прима и следи добијена упутства у школи.

Табела 13: Став наставника о тврдњи 9.

	Број	%
Нетачно	19	9,5
У мањој мери тачно	31	15,5
Неодлучан сам	11	5,5
У већој мери тачно	74	37
Тачно	65	32,5
Тотал	200	100

Да је наведена тврдња у већој мери тачна сматра 74 (37,0%) наставника, да је у потпуности тачна 65 (32,5%), да је мањој мери тачна 31 (15,5%), да је нетачна 19 (9,5%), док се њих 11 (5,5%) није могло одлучити како да је оцени.

Приказујући ове резултате графички добијамо следећи графикон:



Графикон 12: Став наставника о тврдњи 9.

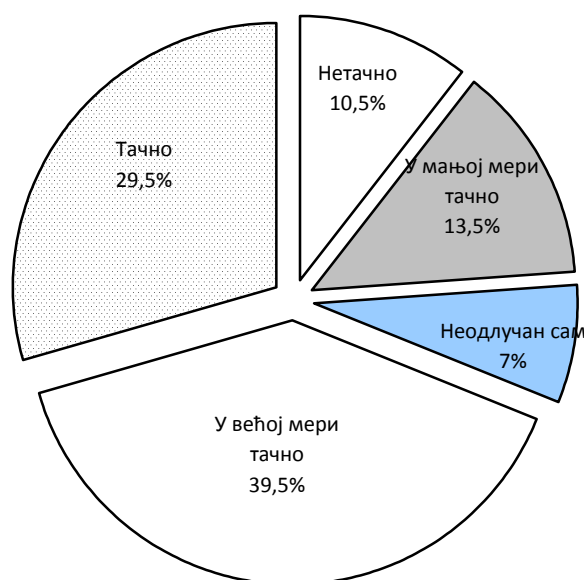
Тврдња 10: Наставник не учествује у доношењу битних одлука за школу.

Табела 14: Став наставника о тврдњи 10.

	Број	%
Нетачно	21	10,5
У мањој мери тачно	27	13,5
Неодлучан сам	14	7,0
У већој мери тачно	79	39,5
Тачно	59	29,5
Тотал	200	100

За ову тврдњу највећи број наставника, њих 79 (39,5%) сматра да је у већој мери тачна, затим следе они који сматрају да је она у потпуности тачна, њих 59 (29,5%), 27 (13,5%) сматра да је у мањој мери тачна, а 21 (10,5%) да је нетачна, док је свега 14 (7,0%) неодлучних.

Графички приказ ових резултата изгледа на следећи начин:



Графикон 13: Став наставника о тврдњи 10.

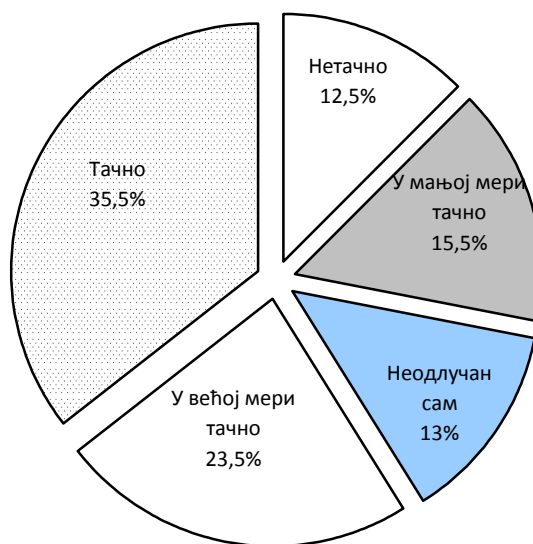
Тврдња 11: Наставник не учествује у креирању организационе структуре школе.

Табела 15: Став наставника о тврдњи 11.

	Број	%
Нетачно	25	12,5
У мањој мери тачно	31	15,5
Неодлучан сам	26	13,0
У већој мери тачно	47	23,5
Тачно	71	35,5
Тотал	200	100

Став наставника према овој тврдњи је следећи: 71 (35,5%) сматра да је она тачна, 47 (23,5%) сматра да је у већој мери тачна, 31 (15,5%) сматра да је у мањој мери тачна, 26 (13%) је неодлучних, док 25 (12,5%) њих сматра да је нетачна.

Ако се графички прикажу ови резултати добићемо следећи графикон:



Графикон 14: Став наставника о тврдњи 11.

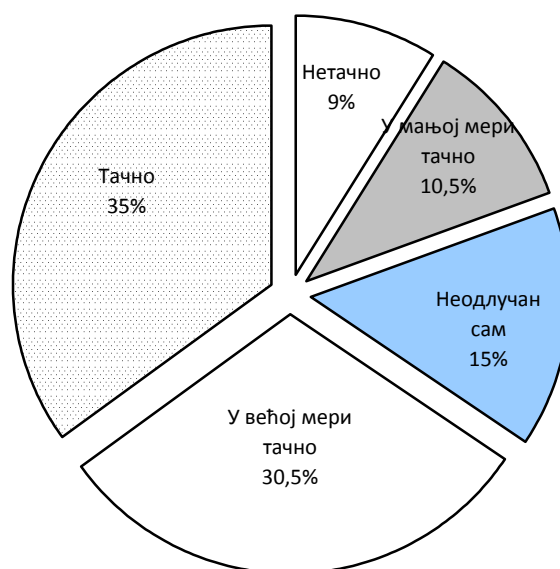
Тврдња 12: Министарство, а не школа, одређује професионални и лични развој наставника.

Табела 16: Став наставника о тврдњи 12.

	Број	%
Нетачно	18	9,0
У мањој мери тачно	21	10,5
Неодлучан сам	30	15,0
У већој мери тачно	61	30,5
Тачно	70	35,0
Тотал	200	100

Да је наведена тврдња тачна сматра 70 (35%) наставника, нешто мање њих, тачније 61 (30,5%) сматра да је она у већој мери тачна, 30 (15%) је неодлучно, док 21 (10,5%) сматра да је у мањој мери тачна, а 18 (9%) да је нетачна.

Графички приказ ових резултата има следећи изглед:



Графикон 15: Став наставника о тврдњи 12.

Тврдња 13: Евидентна је ограничена иницијатива школа, уместо да иницијатива школе буде начин рада.

Табела 17: Став директора и наставника о тврдњи 13.

	ДИРЕКТОРИ		НАСТАВНИЦИ	
	Број	%	Број	%
Нетачно	2	10	13	6,5
У мањој мери тачно	1	5	15	7,5
Неодлучан сам	/	/	38	19,0
У већој мери тачно	11	55	79	39,5
Тачно	6	30	55	27,5
Тотал	20	100,0	200	100,0

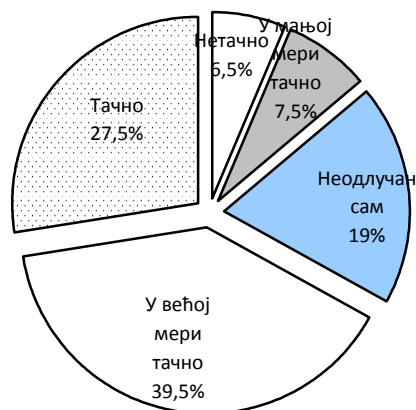
Више од половине директора, њих 11 (55%), сматра да је наведена тврдња у већој мери тачна, док њих 6 (30%) сматра да је у потпуности тачна, 2 да је нетачна, 1 да је у мањој мери тачна, а неодлучних није било.

С друге стране, 79 (39,5%) наставника сматра да је ова тврдња у већој мери тачна, 55 (27,5%) да је у потпуности тачна, 38 (19%) их неодлучно, 15 (7,5%) сматра да је у мањој мери тачна, а свега 13 (6,5%) да је нетачна.

Графички приказујући ове резултате добијамо следеће графиконе:



Графикон 16: Став директора о тврдњи 13.



Графикон 16а: Став наставника о тврдњи 13.

Тврдња 14: У школи не постоји тренд иновативности, тј. увођења нових метода подучавања и технологија образовања (ИЦТ, тимски рад, рад на пројектима, извештавање уместо просте репродукције, форуми, интерактивна настава...)

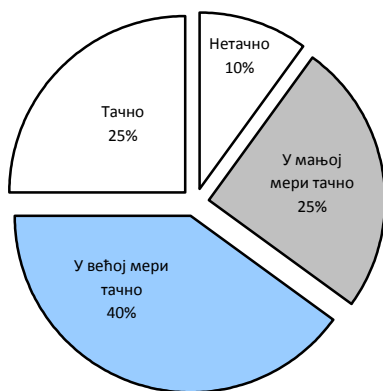
Табела 18: Став директора и наставника о тврдњи 14.

	ДИРЕКТОРИ		НАСТАВНИЦИ	
	Број	%	Број	%
Нетачно	2	10,0	19	9,5
У мањој мери тачно	5	25,0	24	12,0
Неодлучан сам	/	/	15	7,5
У већој мери тачно	8	40,0	81	40,5
Тачно	5	25,0	61	30,5
Тотал	20	100,0	200	100,0

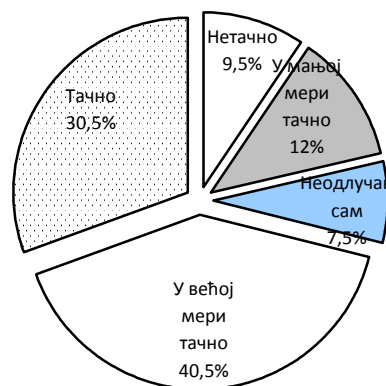
Највећи број директора (8/40%) сматра да је ова тврдња у већој мери тачна, њих 5 (25%) сматра да је у потпуности тачна, 5 (25%) да је у мањој мери тачна, док 2 (10%) сматрају да је нетачна.

Приближни су ставови и наставника, њих 81 (40,5%) сматра да је тврдња у већој мери тачна, 61 (30,5%) да је у потпуности тачна, 24 (12%) да је у мањој мери тачна, 19 (9,5%) да је нетачна, док је 15 (7,5%) неодлучних.

Ако ове резултате, ради боље прегледности, прикажемо графички, добићемо следеће графиконе:



Графикон 17: Став директора о тврдњи 14.



Графикон 17а: Став наставника о тврдњи 14.

Тумачење резултата:

Све досадашње тврдње (1-14) су биле у функцији потврђивања или одбацивања прве **H1** хипотезе, која гласи: *Садашња централизиција управљања школама главни је узрок опадања квалитета школовања, ограничавања развоја школа у смислу модернизације педагошког рада – посебно наставе технологије, онемогућавања истинских реформи, јер се оне изводе одозго (са врха државе), уместо одоздо, где се школска пракса остварује те се једино ту и могу осмишљавати, припремати и остваривати промене.*

Резултати истраживања су показали да је апсолутно доминантан став директора да Министарство управља директором и особљем школе и да се образовни систем налази у центру, а директор му само служи и са том тврдњом се сагласило 90% испитаних директора. С друге стране, у прилог тези да се, углавном, управља из једног центра говори и чињеница да 19 (95%) директора сматра да Министарство, а не школа, одређује професионали и лични развој запослених, а њих 16 (80%) да је структура образовног система, данас у Републици Србији, заснована на централизовано-хијерархијском принципу, са превише нивоа у хијерархији. Исто тако, висок проценат директора (18/90%) сматра да школа функционише на основу директива из Министарства, а да директор нема позицију и улогу лидера, који преузима потпуну одговорност, већ само следи и спроводи упутства и добијене директиве, сматра њих 16 (80%). Висок степен сагласности (17/85%) директори су показали и са констатацијом да је евидентна ограничена иницијатива школа, уместо да то буде начин рада, док нешто мањи проценат сагласности (13/65%) имамо о тврдњи да у школи постоји тренд иновативности, тј. увођења нових метода подучавања и технологија образовања (ИЦТ, тимски рад на пројектима, интерактивна настава...). Међутим, 5 (25%) директора сматра да је ова тврдња у мањој мери тачна, а само 2 (10%) да је нетачна. Ови подаци указују на чињеницу да се, само, у изузетно малом броју школа спровode горе наведене активности, што је поражавајуће, како за квалитет рада школе, тако и за квалитет саме наставе и знања.

С друге стране, највећи број наставника (113/56,5%) сматра да је нетачна или само у мањој мери тачна тврдња да они само обављају посао на настави и да нису упућени у питања од ширег значаја за функционисање школе, док нимало

занемарљив број (56/28%) сматра да је ова тврдња у већој мери или потпуно тачна, али их се 31 (15,5%) изјаснило као неодлучно. Слична ситуација је и са тврдњом да су информације о иницијативама и пројектима доступне само ужем кругу људи, јер 105 (52,5%) наставника је става да је она нетачна или само у мањој мери тачна, 55 (27,5%) да је у већој мери или потпуно тачна, док је 40 (20%) неодлучних. Међутим, ако имамо у виду чињеницу да 139 (69,5%) наставника сматра да само примају и следе добијена упутства, а њих 138 (69%) да не учествују у доношењу битних одлука за школу и 118 (59%) да не учествују у креирању организационе структуре школе, онда све горе наведено упућује на закључак да су наставници, али само на нивоу информације, а не и одлучивања, упућени у дешавања у школи. О централизацији управљања школом говори и податак да 131 (65,5%) наставник сматра да Министарство, а не школа одређује професионални и лични развој наставника, док њих 134 (67%) сматра да је евидентна ограничена иницијатива школа, уместо да она буде начин рада сваке школе. Сличан став, као и директори, наставници су показали и према тврдњи да у школи не постоји тренд иновативности, тј. увођења нових метода рада и технологија образовања (ИЦТ, тимски рад, рад на пројектима, интерактивна настава...), јер се њих 142 (71%) изјаснило да је она у већој мери или у потпуности тачна.

На основу свега изнетог можемо, слободно, закључити да је данас у Републици Србији заступљен централизовано-хијерархијски, односно дириговани модел управљања системом образовања (школским системом), који ограничава развој школе у смислу њене децентрализације, аутономије, деполитизације и демократизације, а што за крајњи резултат има слабији квалитет њеног рада, наставе и знања, као и недовољно развијену интерактивност (између свих стејхолдера – интересних група) и проактивност, те да је горе наведена хипотеза (H1) у потпуности потврђена.

Тврдња 15: Управа школе ради на повећању транспарентности рада школе (нпр. web sajt са приступом за ученике, наставнике, родитеље) како би се избегле аномалије као што су: пад критеријума оцењивања, поклањање оцена итд.

Табела 19: Став директора и наставника о тврдњи 15.

	ДИРЕКТОРИ		НАСТАВНИЦИ	
	Број	%	Број	%
Нетачно	4	20,0	23	11,5
У мањој мери тачно	9	45,0	31	15,5
Неодлучан сам	/	/	30	15,0
У већој мери тачно	5	25,0	75	37,5
Тачно	2	10,0	61	30,5
Тотал	20	100,0	200	100,0

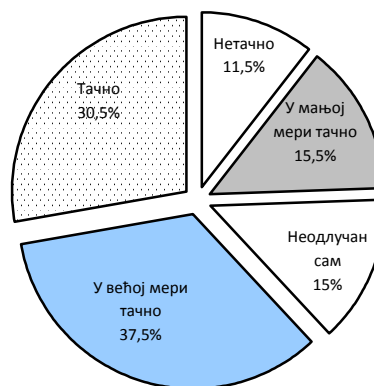
Добијени резултати указују на чињеницу да готово пола испитаних директора (9/45%) сматра да је ова тврдња у мањој мери тачна, њих 5 (25%) да је у већој мери тачна, 4 (20%) да је нетачна, а само 2 (10%) да је у потпуности тачна.

Што се тиче наставника, њих 75 (37,5%) сматра да је тврдња у већој мери тачна, 61 (30,5%) да је у потпуности тачна, 31 (15,5%) да је у мањој мери тачна, 30 (15%) је неодлучних, а 23 (11,5%) сматра да је нетачна.

Прикажемо ли ове резултате графички, ради боље прегледности, добићемо следеће графиконе:



Графикон 18: Став директора о тврдњи 15.



Графикон 18а: Став наставника о тврдњи 15.

Тврдња 16: Управа школе спроводи чврсте норме и не даје свакоме да ради у чему мисли да је добар.

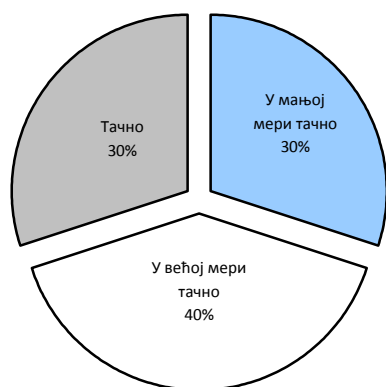
Табела 20: Став директора и наставника о тврдњи 16.

	ДИРЕКТОРИ		НАСТАВНИЦИ	
	Број	%	Број	%
Нетачно	/	/	31	15,5
У мањој мери тачно	6	30,0	19	9,5
Неодлучан сам	/	/	34	17,0
У већој мери тачно	8	40,0	42	21,0
Тачно	6	30,0	74	37,0
Тотал	20	100,0	200	100,0

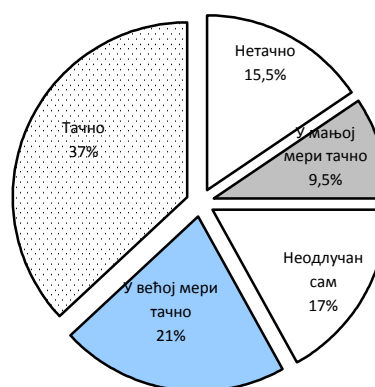
Да је наведена тврдња у већој мери тачна изјаснило се највише директора, њих 8 (40%), нешто мањи број, тачније 6 (30%) директора има став да је тврдња тачна, исто толико њих сматра да је у мањој мери тачна, док ниједан директор није био неодлучан, нити има став да је наведена тврдња нетачна.

С друге стране, 74 (37%) наставника сматра да је наведена тврдња тачна, 42 (21%) да је у већој мери тачна, 34 (7%) било је неодлучних, док 31 (15,5%) наставник сматра да је тврдња нетачна, а 19 (9,5%) у мањој мери тачна.

Приказујући ове резултате графички, добијамо следеће графиконе:



Графикон 19: Став директора о тврдњи 16.



Графикон 19а: Став наставника о тврдњи 16.

Тврдња 17: Управа школе практикује детаљно информисање свих запослених о питањима битним за функционисање школе.

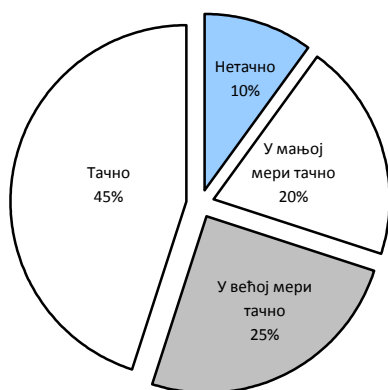
Табела 21: Став директора и наставника о тврдњи 17.

	ДИРЕКТОРИ		НАСТАВНИЦИ	
	Број	%	Број	%
Нетачно	2	10,0	47	23,5
У мањој мери тачно	4	20,0	61	30,5
Неодлучан сам	/	/	32	16,0
У већој мери тачно	5	25,0	29	14,5
Тачно	9	45,0	31	15,5
Тотал	20	100,0	200	100,0

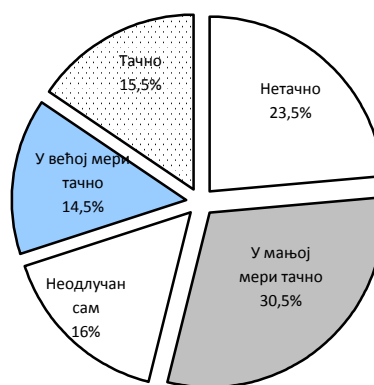
Нешто мање од половине директора, тачније 9 (45%), у потпуности се слаже са наведеном тврдњом, 5 (25%) сматра да је тврдња у већој мери тачна, 4 (20%) да је у мањој мери тачна, 2 (10%) директора се не слажу са наведеном тврдњом, док није било неодлучних.

Што се тиче наставника, највећи број, 61 (30,5%) изјаснило се да је тврдња у мањој мери тачна, 47 (23,5%) да је нетачна, 32 (16%) било је неодлучних, док 29 (14,5%), односно 31 (15,5%) сматра да је тврдња у већој мери или у потпуности тачна.

Резултати графичког приказа ових резултата су графикони:



Графикон 20: Став директора о тврдњи 17.



Графикон 20а: Став наставника о тврдњи 17.

Тврдња 18: Управа школе има јасан концепт за усавршавање и даље образовање запослених.

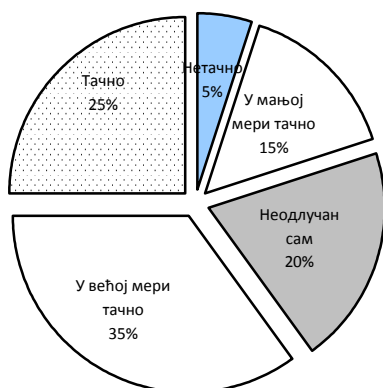
Табела 22: Став директора и наставника о тврдњи 18.

	ДИРЕКТОРИ		НАСТАВНИЦИ	
	Број	%	Број	%
Нетачно	1	5,0	81	40,5
У мањој мери тачно	3	15,0	39	19,5
Неодлучан сам	4	20,0	41	20,5
У већој мери тачно	7	35,0	18	9,0
Тачно	5	25,0	21	10,5
Тотал	20	100,0	200	100,0

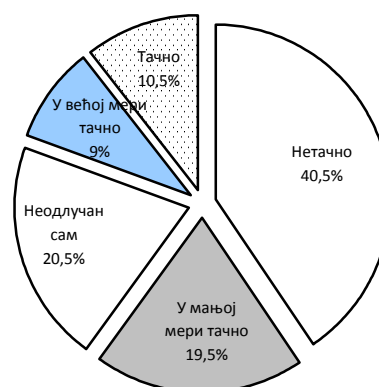
Став директора према овој тврдњи је следећи: 7 (35%) сматра да је у већој мери тачна, 5 (25%) да је у потпуности тачна, 3 (15%) да је у мањој мери тачна и 1 (5%) да је нетачна, док су 4 (20%) директора била неодлучна.

С друге стране, 81 (40,5%) наставник сматра да је тврдња нетачна, 39 (19,5%) да је у мањој мери тачна, 21 (10,5%) да је тачна и 18 (9%) да је у већој мери тачна, док је 41 (20,5%) неодлучан.

Графички добијени резултати изгледају овако:



Графикон 21: Став директора о тврдњи 18.



Графикон 21а: Став наставника о тврдњи 18.

Тврдња 19: Управа школе прати и имплементира нове наставне методе, уводи иновације у педагошку праксу (проширене форме наставе, интерактивна настава...) и обезбеђује тренинге наставницима и другом особљу (курсеви из области ИЦТ, комуникологије, јваног наступа итд.).

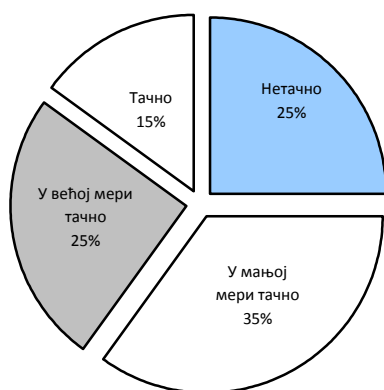
Табела 23: Став директора и наставника о тврдњи 19.

	ДИРЕКТОРИ		НАСТАВНИЦИ	
	Број	%	Број	%
Нетачно	5	25,0	78	39,0
У мањој мери тачно	7	35,0	59	29,5
Неодлучан сам	/	/	14	7,0
У већој мери тачно	5	25,0	29	14,5
Тачно	3	15,0	20	10,0
Тотал	20	100,0	200	100,0

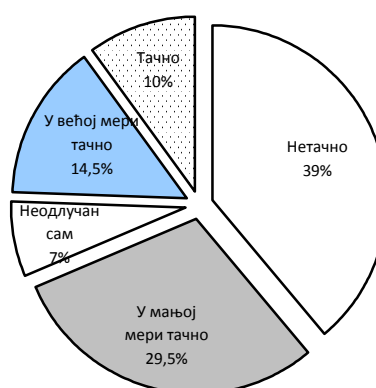
Да је наведена тврдња у мањој, односно већој мери тачна изјаснило се 7 (35%), односно 5 (25%) директора, исто толико (5/25%) изјаснило се да је нетачна, а свега 3 (15%) да је тачна, док ниједан директор није био неодлучан.

Највећи број наставника, њих 78 (39%) има став да је наведена тврдња нетачна, 59 (29,5%) сматра да је у мањој мери тачна, 29 (14,5%) да је увећој мери тачна, 20 (10%) да је у потпуности тачна, а неодлучних је 14 (7%) наставника.

Графикони добијених резултата изгледају на следећи начин:



Графикон 22: Став директора о тврдњи 19.



Графикон 22а: Став наставника о тврдњи 19.

Тврдња 20: Управа школе распоређује задатке према међусобним односима, а не према способностима појединца.

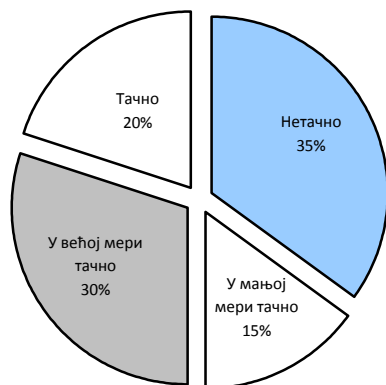
Табела 24: Став директора и наставника о тврдњи 20.

	ДИРЕКТОРИ		НАСТАВНИЦИ	
	Број	%	Број	%
Нетачно	7	35,0	21	10,5
У мањој мери тачно	3	15,0	23	11,5
Неодлучан сам	/	/	34	17,0
У већој мери тачно	6	30,0	53	26,5
Тачно	4	20,0	69	34,5
Тотал	20	100,0	200	100,0

Добијени резултати показују да се 7 (35%) директора не слаже са наведеном тврдњом, 6 (30%) сматра да је тврдња у већој мери тачна, 4 (20%) да је у потпуности тачна, 3 (15%) да је у мањој мери тачна, а није било неодлучних.

Насупрот директорима, највећи број наставника, њих 69 (34,5%) и 53 (26,5%) сматра да је тврдња у потпуности или у већој мери тачна, 23 (11,5%) у мањој мери сматра да је тврдња тачна, а 21 (10,5%) да је нетачна, док су 34 (17) наставника неодлучна.

Графички, ови резултати изгледају овако:



Графикон 23: Став директора о тврдњи 20.



Графикон 23а: Став наставника о тврдњи 20.

Тврдња 21: Школа је полузатворен, уместо да буде потпуно отворен систем у односу на окружење.

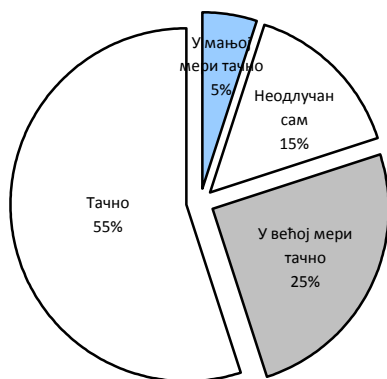
Табела 25: Став директора и наставника о тврдњи 21.

	ДИРЕКТОРИ		НАСТАВНИЦИ	
	Број	%	Број	%
Нетачно	/	/	29	14,5
У мањој мери тачно	1	5,0	17	8,5
Неодлучан сам	3	15,0	36	18,0
У већој мери тачно	5	25,0	74	37,0
Тачно	11	55,0	44	22,0
Тотал	20	100,0	200	100,0

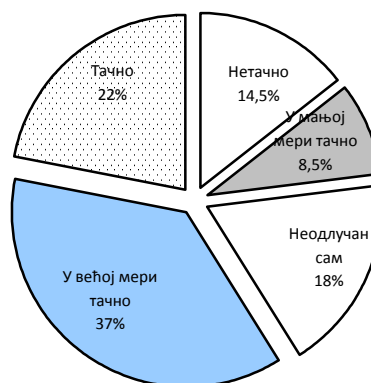
Апсолутна већина, тачније 11 (55%) директора у потпуности се слаже са наведеном тврдњом, њих 5 (25%) сматра да је тврдња у већој мери тачна, само један (5%) да је у мањој мери тачна, док су 3 (15%) директора неодлучна, а ниједан се није изјаснио да је тврдња нетачна.

Шта се тичне наставника, њих 74 (37%) се изјаснило да је тврдња у већој мери тачна, 44 (22%) да је у потпуности тачна, 17 (8,5%) да је у мањој мери тачна, 29 (14,5%) да је нетачна, док је 36 (18%) наставника неодлучно.

Графички приказ ових резултата изгледа овако:



Графикон 24: Став директора о тврдњи 21.



Графикон 24а: Став наставника о тврдњи 21.

Тумачење резултата:

Сет претходних тврдњи (15-21) односи се на проверу хипотезе **H2** која гласи: *Садашње управљање у школама погодује постојећим аномалијама (над критеријума у оцењивању, поклањање оцена деци пријатеља и родбине, куповина оцена, на волшебан начин стицање магистарских и докторских звања, кроз привилегије обезбеђивање ђачких и студентских домова и кредита, студијских путовања и на други начин „пробијање“ у којима лошији потискује бољег) па као такво не одговара ни циљевима ни задацима, нити наставној технологији, а понајмање интересима наставника и ученика и задовољству њихових родитеља. Зато је нужно предложити хуманији, ефикаснији и продуктивнији систем управљања и вођења школе, заснован на валидним, правичним и неискривљеним критеријумима.*

Добијени резултати указују на чињеницу да свега 7 (35%) директора сматра да управа школе ради на повећању транспарентности рада школе (нпр. путем *web site*-а са приступом за ученике, наставнике и родитеље) како би се избегле аномалије, као што су: пад критеријума оцењивања, поклањање оцена и слично, док њих 13 (65%) сматра да је то нетачно или само у мањој мери тачно. Међутим, став наставника по овој тврдњи је потпуно сличан, јер њих 136 (68%) сматра да је ова тврдња у већој мери или потпуно нетачна, а њих 54 (27%) да је у већој мери или потпуно тачна.

С друге стране, идентичан број директора 14 (70%) сматра да управа школе спроводи чврсте норме у школи и да не даје свакоме да ради у чему мисли да је најбољи, као и да практикује детаљно информисање свих запослених о питањима битним за функционисање школе, док је њих 6 (30%) става да је то нетачно или у мањој мери тачно. Став наставника по вом питању је, ипак, мало другачији, јер њих 116 (58%) сматра да управа потпуно или у већој мери спроводи чврсте норме у школи, а њих 60 (30%) да управа школе практикује детаљно информисање свих запослених о питањима битним за школу. С друге стране, наставници, њих 50 (25%) сматра да школа не спроводи чврсте норме, док су 34 (17%) по том питању неодлучна. Међутим, за разлику од директора, 108 (54%) наставника сматра да управа школе не практикује, или то чини само у мањој мери, детаљно информисање свих запослених о питањима битним за функционисање школе.

Постоји и несагласност око става да управа школе има јасан концепт за усавршавање и даље образовање наставника, јер док 12 (60%) директора сматра

да је то тачно или у већој мери тачно, докле 120 (60%) наставника сматра да је то нетачно или само у мањој мери тачно. По вом питању 4 (20%) директора нема став, а 4 (20%) сматра да је тврдња нетачна или само у мањој мери, односно делимично тачна. Сличан је став и код наставника: 41 (20,5%) неодлучан и 39 (19,5%) сматра да школа има јасан концепт усавршавања запослених.

Веома је интересантан податак да, чак, 12 (60%) директора признаје да управа школе не прати или само у мањој мери прати и имплементира нове наставне методе, уводи иновације у педагошку праксу и обезбеђује тренинге наставницима и другом особљу (курсеви из области ИЦТ, комуникологије, јавног наступа итд.), али је висок проценат 8 (40%) и оних који тврде да то школа ради.

Међутим, с друге стране, велика већина наставника 137 (68,5%) потврђује већински став директора, док њих 49 (24,5%) сматра да је ова тврдња у потпуности или у већој мери тачна. Наставника по овом питању је 14 (7%) неодлучних, док ни један директор респодент није стао на то становиште.

Тврдња да управа школе распоређује задатке према међусобним односима, а не према способностима појединца поделила је директоре у два потпуно изједначена тabora, јер њих 10 (50%) сматра да је она у потпуности или у већој мери тачна, док остала половина (10/50%) сматра да је она нетачна или само у мањој мери тачна. Наставници, ипак имају другачији став, па њих 122 (61%) сматра да је ова тврдња тачна, а 44 (22%) да је нетачна или у мањој мери тачна. Њих 34 (17%) нису могли да се одреде, док код директора неодлучних по овом питању није било.

Велики број директора (16/80%) показао је сагласност са тврдњом да је школа полузатворен, уместо да буде потпуно отворен систем у односу на окружење, 3 (15%) су била неодлучна, док само 1 (5%) сматра да је ова тврдња у мањој мери тачна. Наставници, такође, у великом броју (118/59%) сматрају да је ова тврдња у потпуности или у већој мери тачна, док њих 46 (23%) сматра да је она нетачна или само у мањој мери тачна, док је 36 (18%) неодлучних.

Сумирајући наведене резултате можемо констатовати да у школи није развијен дух демократије, односно школа није децентрализована у смислу организације њеног рада, тј. демократског доношења битних одлука за живот и рад школе и да је горе наведена хипотеза (H2) у потпуности потврђена.

Тврдња 22: Преображај (реформа) школе могућ је једино уз повећање степена њене аутономије, јер се истинске реформе изводе у школи, а не одозго (са врха државе).

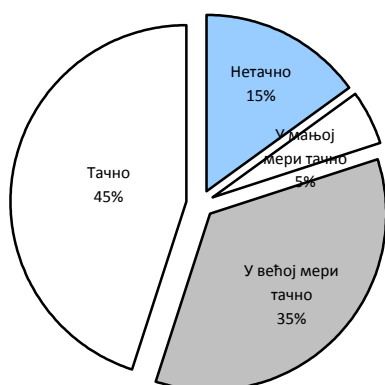
Табела 26: Став директора и наставника о тврдњи 22.

	ДИРЕКТОРИ		НАСТАВНИЦИ	
	Број	%	Број	%
Нетачно	3	15,0	11	5,5
У мањој мери тачно	1	5,0	14	7,0
Неодлучан сам	/	/	27	13,5
У већој мери тачно	7	35,0	85	42,5
Тачно	9	45,0	63	31,5
Тотал	20	100,0	200	100,0

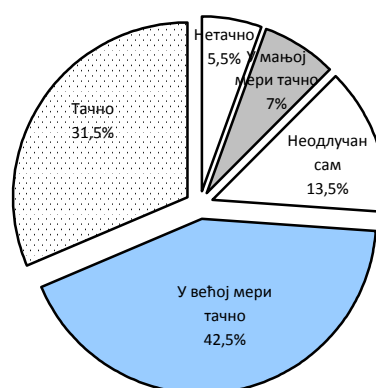
Нешто мање од половине испитаних директора, тачније 9 (45%) слаже се са наведеном тврдњом, њих 7 (35%) у већој мери тврдњу сматра тачном, 1 (5%) у мањој мери сматра је тачном, док 3 (15%) сматра је нетачном и ниједан није био неодлучан.

Да је тврдња у већој мери тачна сматра 85 (42,5%) наставника, 63 (31,5%) да је у потпуности тачна, 14 (7%) да је у мањој мери тачна, а 11 (5,5%) да је нетачна, док је 27 (13,5%) наставника неодлучно.

Ове резултате приказаћемо и графички, па имамо следеће графиконе:



Графикон 25: Став директора о тврдњи 22.



Графикон 25а: Став наставника о тврдњи 22.

Тврдња 23: Аутономија школе и демократска управа у њој оствариви су једино децентрализацијом система образовања.

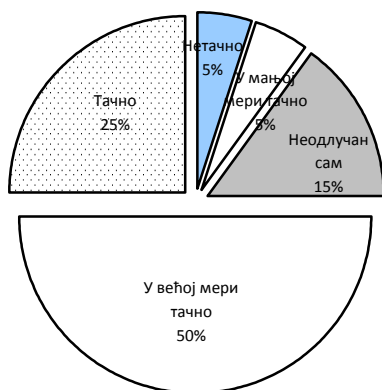
Табела 27: Став директора и наставника о тврдњи 23.

	ДИРЕКТОРИ		НАСТАВНИЦИ	
	Број	%	Број	%
Нетачно	1	5,0	7	3,5
У мањој мери тачно	1	5,0	9	4,5
Неодлучан сам	3	15,0	14	7,0
У већој мери тачно	10	50,0	84	42,0
Тачно	5	25,0	86	43,0
Тотал	20	100,0	200	100,0

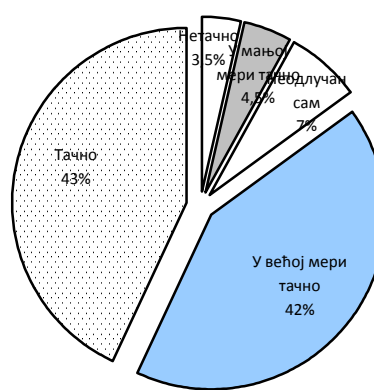
Добијени резултати показују да је половина испитаних директора (10/50%) у већој мери сагласна са наведеном тврдњом, њих 5 (25%) у потпуности је сагласно, 1 (5%) у мањој мери сагласан, а 1 (5%) није уопште сагласан, док су 3 (15%) неодлучна.

Највећи број наставника, 86 (43%) и 84 (42%) сматра да је наведена тврдња у потпуности или у већој мери тачна, 9 (4,5%) да је у мањој мери тачна, 14 (7%) је неодлучно, док само 7 (3,5%) њих сматра да је тврдња нетачна.

Графичким приказом ових резултата добићемо следеће графиконе:



Графикон 26: Став директора о тврдњи 23.



Графикон 26а: Став наставника о тврдњи 23.

Тврдња 24: Демократско управљање школом могуће је остварити само поштовањем и применом демократских процедура и принципа у одлучивању и неговању тимског рада.

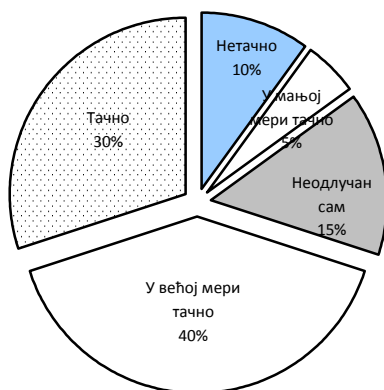
Табела 28: Став директора и наставника о тврдњи 24.

	ДИРЕКТОРИ		НАСТАВНИЦИ	
	Број	%	Број	%
Нетачно	2	10,0	15	7,5
У мањој мери тачно	1	5,0	27	13,5
Неодлучан сам	3	15,0	25	12,5
У већој мери тачно	8	40,0	59	29,5
Тачно	6	30,0	74	37,0
Тотал	20	100,0	200	100,0

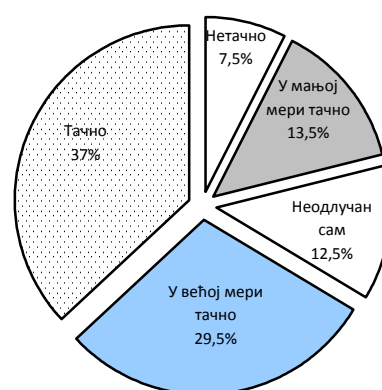
Став директора према овој тврдњи је следећи: 8 (40%) сматра да је тврдња у већој мери тачна, 6 (30%) да је у потпуности тачна, 3 (15%) су неодлучна, 2 (10%) тврдњу сматра нетачном, а 1 (5%) у мањој мери тачном.

Код наставника ситуација је следећа: 74 (37%) тврдњу сматра у потпуности тачном, 59 (29,5%) у мењој мери тачном, 27 (13,5%) у мањој мери тачном, 25 (12,5) је неодлучно, а 15 (7,5%) њих има став да је тврдња нетачн.

Ево како графички изгледају горе исказани ставови:



Графикон 27: Став директора о тврдњи 24.



Графикон 27а: Став наставника о тврдњи 24.

Тврдња 25: Демократски дух и атмосфера у школи предуслов су испољавања креативности и рађања идеја код запослених.

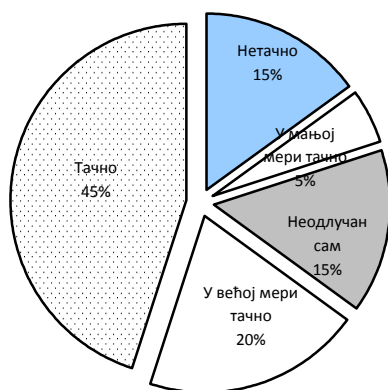
Табела 29: Став директора и наставника о тврдњи 25.

	ДИРЕКТОРИ		НАСТАВНИЦИ	
	Број	%	Број	%
Нетачно	3	15,0	10	5,0
У мањој мери тачно	1	5,0	24	12,0
Неодлучан сам	3	15,0	29	14,5
У већој мери тачно	4	20,0	64	32,0
Тачно	9	45,0	73	36,5
Тотал	20	100,0	200	100,0

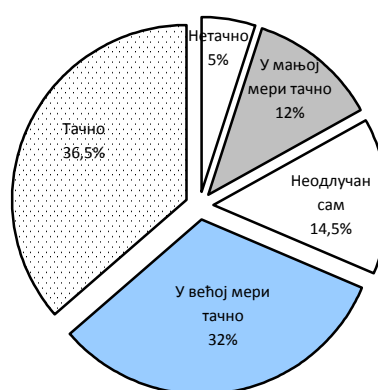
Да је тврдња 25 у потпуности тачна сложило се 9 (45%) директора, 4 (20%) да је у већој мери тачна, 3 (15%) су неодлучна, исто толико (3/15%) да је нетачна, а 1 (5%) да је у мањој мери тачна.

Као и код директора, највећи број наставника 73 (36,5%) има став да је претходна тврдња у потпуности тачна, њих 64 (32%) у већој мери је сматра тачном, 24 (12%) у мањој мери тачном, 29 (14,5%) је неодлучних, а свега 10 (5%) сматра је нетачном.

Ако добијене резултате прикажемо графички добићемо следеће графиконе:



Графикон 28: Став директора о тврдњи 25.



Графикон 28а: Став наставника о тврдњи 25.

Тврдња 26: Аутономија школе и демократско управљање у њој подстичу њену иницијативу као начин рада, што нужно доводи до повећања њене ефикасности и квалитета рада.

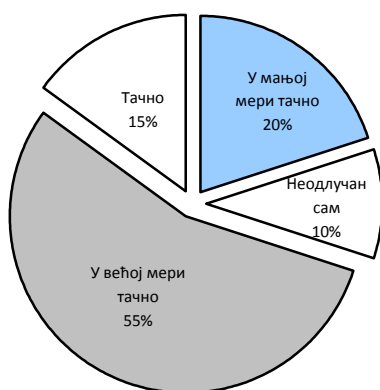
Табела 30: Став директора и наставника о тврдњи 26.

	ДИРЕКТОРИ		НАСТАВНИЦИ	
	Број	%	Број	%
Нетачно	/	/	10	5,0
У мањој мери тачно	4	20,0	13	6,5
Неодлучан сам	2	10,0	45	22,5
У већој мери тачно	11	55,0	65	32,5
Тачно	3	15,0	67	33,5
Тотал	20	100,0	200	100,0

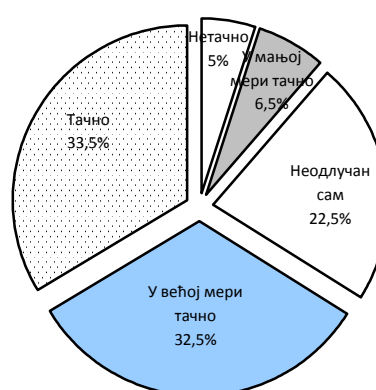
На основу добијених резултата може се видети да апсолутна већина директора, њих 11 (55%) сматра да је наведена тврдња у већој мери тачна, 4 (20%) да је у мањој мери тачна, а 3 (15%) у потпуности тачна, док су 2 (10%) директора неодлучна, те ниједан не дели мишљење да је тврдња нетачна.

Код наставника ситуација је следећа: 67 (33,5%) њих сматра да је тврдња тачна, 65 (32,5%) да је у већој мери тачна, 45 (22,5%) је неодлучно, 13 (6,5%) сматра је тачном у мањој мери, а 10 (5%) потпуно нетачном.

Уколико ове резултате прикажемо графички добићемо следеће графиконе:



Графикон 29: Став директора о тврдњи 26.



Графикон 29а: Став наставника о тврдњи 26.

Тврдња 27: Аутономија школе подстиче њену креативност, а креативност, по правилу, резултира подизањем квалитета њеног рада.

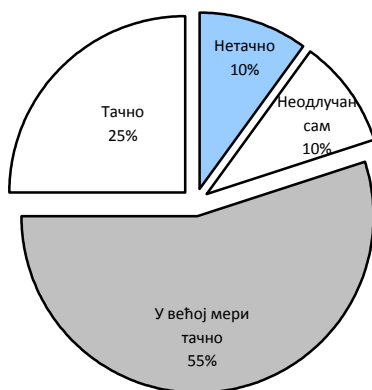
Табела 31: Став директора и наставника о тврдњи 27.

	ДИРЕКТОРИ		НАСТАВНИЦИ	
	Број	%	Број	%
Нетачно	2	10,0	21	10,5
У мањој мери тачно	/	/	23	11,5
Неодлучан сам	2	10,0	30	15,0
У већој мери тачно	11	55,0	83	41,5
Тачно	5	25,0	43	21,5
Тотал	20	100,0	200	100,0

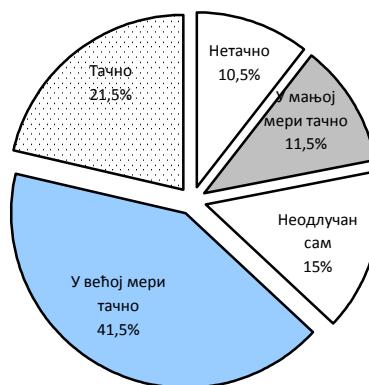
Да је ова тврдња у већој мери тачна изјаснила се апсолутна већина директора (11/55%), њих 5 (25%) сматра је у потпуности тачном, док су по 2 (20%) директора неодлучна, односно тврдњу сматрају нетачном, а ниједан је не сматра тачном у мањој мери.

И код наставника су слични ставови, па тако 83 (41,5%) наставника тврдњу сматра у већој мери тачном, 43 (21,5%) у потпуности тачном, 23 (11,5%) у мањој мери тачном, 30 (15%) је неодлучних и 21 (10,5%) тврдњу сматра нетачном.

Графикони ових резултата изгледају на следећи начин:



Графикон 30: Став директора о тврдњи 27.



Графикон 30а: Став наставника о тврдњи 27.

Тумачење резултата:

Корпус ових тврдњи (22-27) бави се провером треће хипотезе (H3) овог рада, која гласи: *Преображај школе, заправо њено превођење из садашњег неповољног стања А, у ново ефикасније стање Б, једино је могуће у децентрализованом, аутономном и демократском управљању школама и њиховом организовању као целовитих система са свим регулационим елементима и компонентама друштвеног система.*

На основу резултата истраживања видљиво је да изузетно висок проценат, како директора, тако и наставника (између 75 и 85%) у потпуности је или у изузетно великој мери сагласно са тврдњама да је преображај (реформа) школе могућ једино уз повећање степена њене аутономије и да су аутономија школе и демократска управа у њој оствариве једино децентрализацијом система образовања. Из ових резултата се може извући закључак да су и једни и други свесни чињенице да се истинске реформе могу извести само у школи, а не одозго (са врха државе). Истовремено, изузетно висок степен сагласности и директори (око 70%) и наставници ($\approx 70\%$) имају око тврдње да је демократско управљање школом могуће остварити само поштовањем и применом демократских принципа и процедура у одлучивању, односно неговањем демократског духа и климе у њој. То указује на чињеницу да су обе групе респодената изузетно свесне значаја тимског рада, као и демократизације школе, као претпоставке испољавања креативности, маште и рађања идеја код запослених, а који могу поспешити, обогатити и унапредити рад саме школе.

Са тврдњом да аутономија школе и демократско управљање у њој подстичу њену иницијативу као начин рада, што нужно доводи до повећања ефикасности и квалитета њеног рада сагласно је 132 (67%) наставника и 14 (60%) директора, а да за последицу имају подизањем квалитета њеног рада сматра 16 (80%) директора и 126 (63%) наставника, док је неочекивано висок проценат и оних који сматрају да је ова тврдња у мањој мери тачна, директора 4 (20%), а неодлучних наставника 45 (22,5%).

С обзиром на горе наведене резултате истраживања можемо закључити да је горе поменута хипотеза (H3) у потпуности потврђена.

Тврдња 28: Увођење новог јавног менаџмента (школског менаџмента) у школе путем школског развојног планирања допринело би децентрализацији школског система.

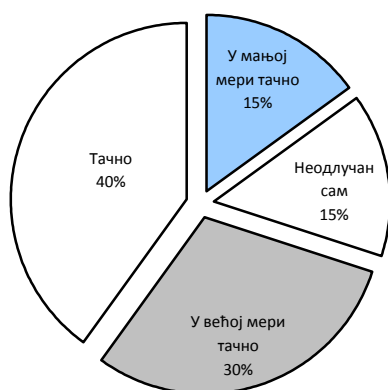
Табела 32: Став директора и наставника о тврдњи 28.

	ДИРЕКТОРИ		НАСТАВНИЦИ	
	Број	%	Број	%
Нетачно	/	/	18	9,0
У мањој мери тачно	3	15,0	32	16,0
Неодлучан сам	3	15,0	33	16,5
У већој мери тачно	6	30,0	85	42,5
Тачно	8	40,0	32	16,0
Тотал	20	100,0	200	100,0

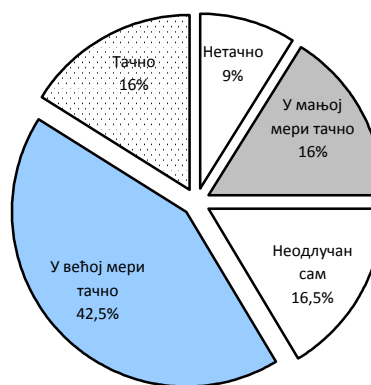
Став директора према наведеној тврдњи је следећи: 8 (40%) њих сматра да је тврдња тачна, 6 (30%) да је у већој мери тачна, по 3 (15%) да је у мањој мери тачна, односно неодлучно је, а ниједан директор не дели мишљење да је тврдња нетачна.

Највећи број наставника, тачније 85 (42,5%) сматра да је наведена тврдња у већој мери тачна, по 32 (16%) да је у потпуности или мањој мери тачна, 33 (16,5%) је неодлучно, док свега 18 (9%) сматра да је тврдња нетачна.

Приказујући ове резултате графички, добијамо следеће графиконе:



Графикон 31: Став директора о тврдњи 28.



Графикон 31а: Став наставника о тврдњи 28.

Тврдња 29: Применом школског менаџмента у школи повећао би се степен њене аутономије.

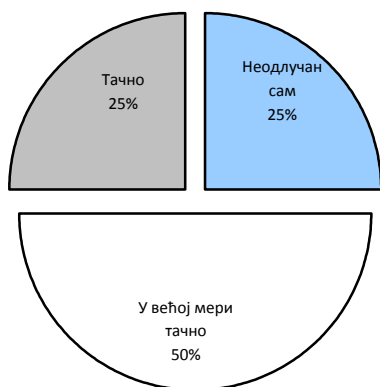
Табела 33: Став директора и наставника о тврдњи 29.

	ДИРЕКТОРИ		НАСТАВНИЦИ	
	Број	%	Број	%
Нетачно	/	/	10	5,0
У мањој мери тачно	/	/	11	5,5
Неодлучан сам	5	25,0	23	11,5
У већој мери тачно	10	50,0	89	44,5
Тачно	5	25,0	67	33,5
Тотал	20	100,0	200	100,0

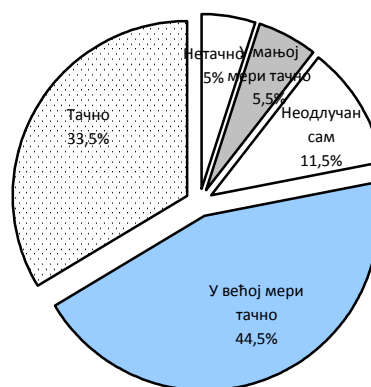
Половина директора (10/50%) има став да је наведена тврдња у већој мери тачна, 5 (25%) да је у потпуности тачна, исто толико (5/25%) је неодлучно, а ниједан директор нема став да је тврдња нетачна или у мањој мери тачна.

Врло сличне ставове имају и наставници, односно њих 89 (44,5%) има став да је тврдња у већој мери тачна, 67 (33,5%) да је у потпуности тачна, 11 (5,5%) да је у мањој мери тачна, 23 (11,5%) су неодлучна, док 10 (5%) наставника тврдњу сматра нетачном.

Графички приказ ових резултата изгледа на следећи начин:



Графикон 32: Став директора о тврдњи 29.



Графикон 32а: Став наставника о тврдњи 29.

Тврдња 30: Увођење модерног школског менаџмента у школе допринело би демократизацији управљања у њима.

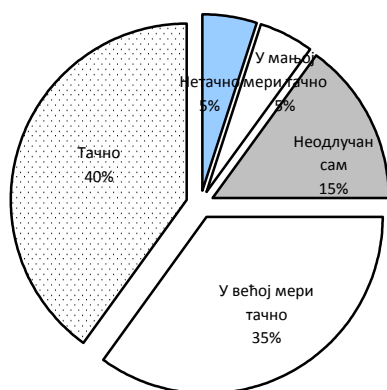
Табела 34: Став директора и наставника о тврдњи 30.

	ДИРЕКТОРИ		НАСТАВНИЦИ	
	Број	%	Број	%
Нетачно	1	5,0	15	7,5
У мањој мери тачно	1	5,0	21	10,5
Неодлучан сам	3	15,0	17	8,5
У већој мери тачно	7	35,0	76	38,0
Тачно	8	40,0	71	35,5
Тотал	20	100,0	200	100,0

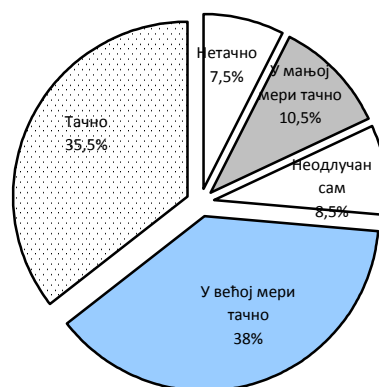
Највећи број директора (8/40%) сматра да је ова тврдња у потпуности тачна, њих 7 (35%) сматра да је у већој мери тачна, 1 (5%) да је у мањој мери тачна, 1 (5%) да је нетачна, док су 3 (15%) неодлучна.

Кад су наставници у питању, највећи број њих (76/38%) сматра да је наведена тврдња у већој мери тачна, 71 (35,5%) да је у потпуности тачна, 21 (10,5%) да је у мањој мери тачна, док је 17 (8,5%) њих неодлучно, а 15 (7,5%) тврдњу сматра нетачном.

Ако се ови резултати прикажу графички, добићемо следеће графиконе:



Графикон 33: Став директора о тврдњи 30.



Графикон 33а: Став наставника о тврдњи 30.

Тврдња 31: Увођење школског менаџмента у школе омогућило би доношење кључних одлука за живот и рад школе у њој самој, уместо пуког спровођења директива „одозго“.

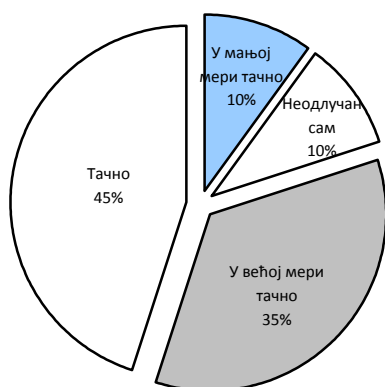
Табела 35: Став директора и наставника о тврдњи 31.

	ДИРЕКТОРИ		НАСТАВНИЦИ	
	Број	%	Број	%
Нетачно	/	/	19	9,5
У мањој мери тачно	2	10,0	13	6,5
Неодлучан сам	2	10,0	18	9,0
У већој мери тачно	7	35,0	59	29,5
Тачно	9	45,0	91	45,5
Тотал	20	100,0	200	100,0

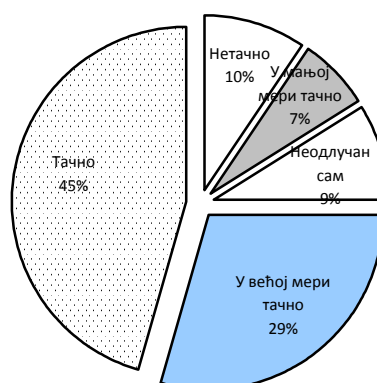
Добијени резултати показују да највећи број директора, тачније 9 (45%) сматра да је ова тврдња у потпуности тачна, нешто мањи број (7/35%) сматра да је у већој мери тачна, а 2 (10%) да је у мањој мери тачна, док су 2 (10%) остала неодлучна.

И код наставника је врло слична ситуација, па тако 91 (45,5%) наставник сматра наведену тврдњу у потпуности тачном, 59 (29,5%) у већој мери тачном, 13 (6,5%) у мањој мери тачном, 18 (9%) је неодлучно, док се 19 (9,5%) наставника изјаснило да сматра да је тврдња нетачна.

Графички прикази ових резултата имају следећи изглед:



Графикон 34: Став директора о тврдњи 31.



Графикон 34а: Став наставника о тврдњи 31.

Тврдња 32: *Имплементација школског менаџмента омогућила би увођење подстичуће организационе културе и школске климе, које би биле усмерене на учење и развој ученика и запослених.*

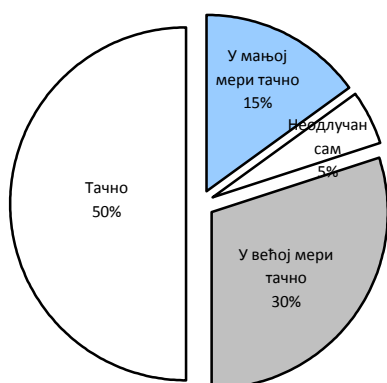
Табела 36: Став директора и наставника о тврдњи 32.

	ДИРЕКТОРИ		НАСТАВНИЦИ	
	Број	%	Број	%
Нетачно	/	/	20	10,0
У мањој мери тачно	3	15,0	17	8,5
Неодлучан сам	1	5,0	30	15,0
У већој мери тачно	6	30,0	86	43,0
Тачно	10	50,0	47	23,5
Тотал	20	100,0	200	100,0

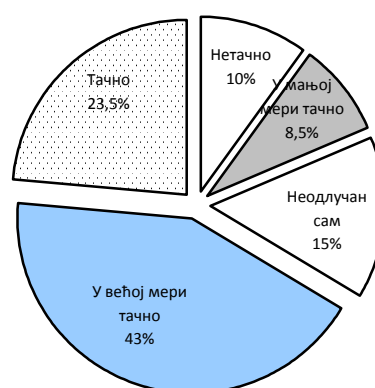
Половина испитаних директора (10/50%) дели мишљење да је наведена тврдња у потпуности тачна, 6 (30%) њих сматра да је у већој мери тачна, 3 (15%) да је у мањој мери тачна, док је 1 (5%) неодлучан.

Највећи број наставника, тачније 86 (43%) ову тврдњу сматра у већој мери тачном, 47 (23,5%) у потпуности тачном, 17 (8,5%) у мањој мери тачном, 20 (10%) у потпуности нетачном, док их је 30 (15%) неодлучно.

Приказујући ове резултате графички, ради боље прегледности, добијамо следеће графиконе:



Графикон 35: Став директора о тврдњи 32.



Графикон 35а: Став наставника о тврдњи 32.

Тврдња 33: *Данашњи директори школа се морају усавршавасти у циљу подизања нивоа њихових компетенција како би успешно могли обављати ту функцију (савлађивање одређених вештина из менаџмента, финансијско пословање школе, школски маркетинг, основе информационе технологије, комуникологија, пословна етика...).*

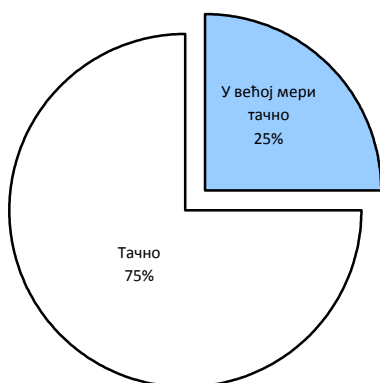
Табела 37: Став директора и наставника о тврдњи 33.

	ДИРЕКТОРИ		НАСТАВНИЦИ	
	Број	%	Број	%
Нетачно	/	/	3	1,5
У мањој мери тачно	/	/	5	2,5
Неодлучан сам	/	/	16	8,0
У већој мери тачно	5	25,0	81	40,5
Тачно	15	75,0	95	47,5
Тотал	20	100,0	200	100,0

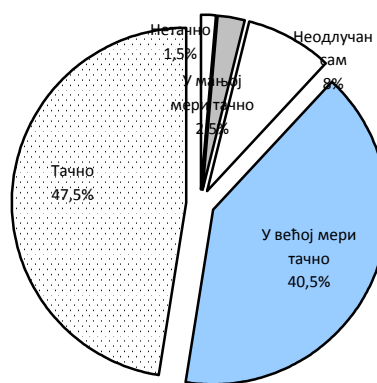
Око ове тврдње, мишљења директора су, готово, у потпуности усаглашена, огромна већина (15/75%) сматра да је она у потпуности тачна, док осталих 5 (25%) сматра је у већој мери тачном.

Готово половина (95/47,5%) наставника сматра ову тврдњу тачном, 81 (40,5%) сматра је у већој мери тачном, 5 (2,5%) у мањој мери тачном, док је 16 (8%) неодлучно, а свега 3 (1,5%) наставника тврдњу сматра нетачном.

Графикони добијених резултата изгледају овако:



Графикон 36: Став директора о тврдњи 33.



Графикон 36а: Став наставника о тврдњи 33.

Тумачење резултата:

Претходних 6 тврдњи (28-33) односи се на хипотезу **H4**, која гласи: *Претпоставља се да би увођење новог јавног менаџмента (школског менаџмента) у школе, путем школског развојног планирања, допринело децентрализацији школског система, аутономији школа и њиховом демократском управљању.*

Резултати истраживања показују да 14 (70%) директора и 117 (58,5%) наставника сматра да би увођење новог јавног менаџмента (школског менаџмента) у школе путем школског развојног планирања допринело децентрализацији школског система. Међутим, 6 (30%) директора и 83 (41,5%) наставника показује извесну скепсу према овој тврдњи, изјашњавајући се као неодлучни, односно да је тврдња нетачна или у мањој мери тачна.

Изузетно висок проценат респодената (директора и наставника) се у потпуности или у великој мери слаже са тврдњама: да би се применом школског менаџмента у школи повећао и степен њене аутономије (15/75% директора и 156/78% наставника), да би увођење модерног школског менаџмента у школе допринело демократизацији управљања у њима (15/75% директора и 147/73,5% наставника), да би увођење менаџмента у школе омогућило доношење кључних одлука за живот и рад школе у њој самој, уместо пуког извршавања директива „одозго“ (16/80% директора и 150/75% наставника), да би имплементација школског менаџмента омогућила увођење подстичуће организационе културе и климе у школи (16/80% директора и 133/66,5% наставника) и да се данашњи директори школа морају усавршавати у циљу подизања нивоа њихових компетенција како би успешно могли обављати ту функцију (20/100%, односно сви директори и 176/88% наставника). Што се тиче ове последње тврдње директори су били једногласни, што указује на чињеницу да су у потпуности свесни да су им неопходна нека нова знања и вештине (менаџмент, финансијско пословање, школски маркетинг, основе информационе технологије, комуникологија, пословна етика итд.) да би били успешни у свом послу.

Све горе наведено упућује на неопходност што скоријег увођења новог јавног менаџмента у школе путем развојног планирања и у потпуности потврђује наведену хипотезу **H4**.

Тврдња 34: Децентрализација школског система би неминовно довела до јачања аутономије школе и њене унутрашње демократске структуре.

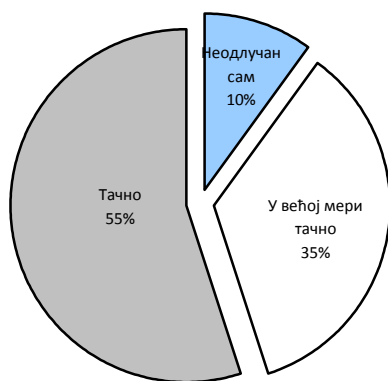
Табела 38: Став директора и наставника о тврдњи 34.

	ДИРЕКТОРИ		НАСТАВНИЦИ	
	Број	%	Број	%
Нетачно	/	/	6	3,0
У мањој мери тачно	/	/	10	5,0
Неодлучан сам	2	10,0	31	15,5
У већој мери тачно	7	35,0	71	35,5
Тачно	11	55,0	82	41,0
Тотал	20	100,0	200	100,0

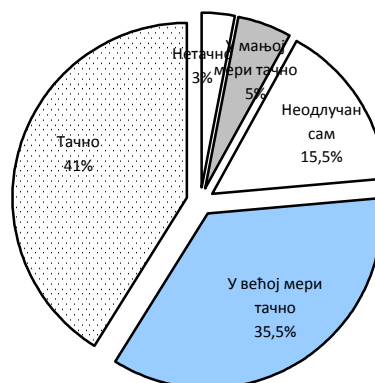
Више од половине директора (11/55%) ову тврдњу сматра тачном, 7 (35%) у већој мери тачном, док су 2 (10%) неодлучна, а ниједан је не сматра нетачном.

И наставници деле слично мишљење, па њих 82 (41%) сматра да је ова тврдња у потпуности тачна, 71 (35,5%) да је у већој мери тачна, 10 (5%) да је у мањој мери тачна, 31 (15,5%) је неодлучан, а 6 (3%) наставника сматра да је тврдња нетачна.

Графички би то изгледало на следећи начин:



Графикон 37: Став директора о тврдњи 34.



Графикон 37а: Став наставника о тврдњи 34.

Тврдња 35: Аутономија школе би пружила могућност за квалитетније управљање њом, јер би аутономно доносила одлуке од виталног значаја за свој развој.

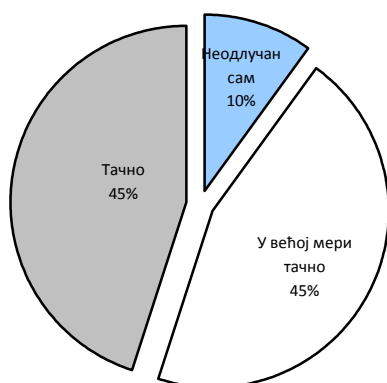
Табела 39: Став директора и наставника о тврдњи 35.

	ДИРЕКТОРИ		НАСТАВНИЦИ	
	Број	%	Број	%
Нетачно	/	/	17	8,5
У мањој мери тачно	/	/	10	5,0
Неодлучан сам	2	10,0	34	17,0
У већој мери тачно	9	45,0	86	43,0
Тачно	9	45,0	53	26,5
Тотал	20	100,0	200	100,0

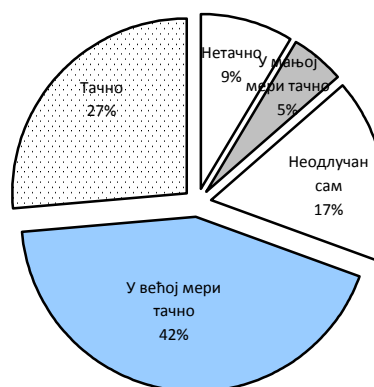
Добијени резултати показују да по 9 (90%) директора има став да је наведена тврдња у већој мери или у потпуности тачна, док су свега 2 (10%) неодлучна, а ни један не сматра тврдњу нетачном.

Исто тако, највећи број наставника, њих 86 (43%) ову тврдњу сматра у већој мери тачном, 53 (26,5%) у потпуности тачном, 10 (5%) у мањој мери тачном, 34 (17%) су неодлучна, а 17 (8,5%) тврдњу сматра нетачном.

Ако резултате прикажемо графички, добићемо следеће графиконе:



Графикон 38: Став директора о тврдњи 35.



Графикон 38а: Став наставника о тврдњи 35.

Тврдња 36: *Квалитетније вођење школе је претпоставка за повећање њене ефикасности и ефективности, односно квалитета њеног рада.*

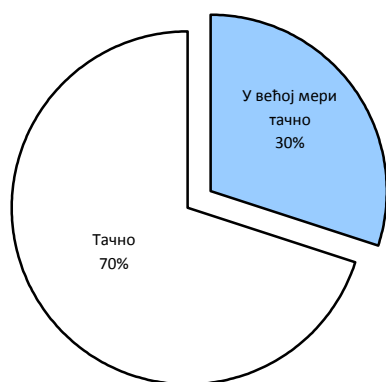
Табела 40: Став директора и наставника о тврдњи 36.

	ДИРЕКТОРИ		НАСТАВНИЦИ	
	Број	%	Број	%
Нетачно	/	/	2	1,0
У мањој мери тачно	/	/	13	6,5
Неодлучан сам	/	/	19	9,5
У већој мери тачно	6	30,0	79	39,5
Тачно	14	70,0	87	43,5
Тотал	20	100,0	200	100,0

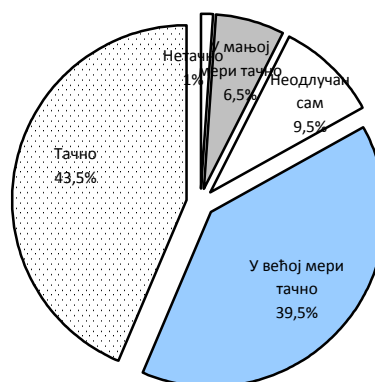
Сви анкетирани директора наведену тврдњу сматрају у потпуности тачном (14/70%) или у већој мери тачном (6/30%).

Став наставника према наведеној тврдњи је следећи: 87 (43,5%) сматра да је тврдња у потпуности тачна, 78 (39,5%) да је у већој мери тачна, 19 (9,5%) је неодлучно, 13 (6,5%) њих сматра да је тврдња у мањој мери тачна, док 2 (1%) сматра да је нетачна.

Прикажемо ли ове резултате графички, ради боље прегледности, добићемо следеће графиконе:



Графикон 39: Став директора о тврдњи 36.



Графикон 39а: Став наставника о тврдњи 36.

Тврдња 37: Аутономија школе омогућила би њеној управи да успостави такву организациону културу, која би омогућила: партнерство и сарадњу свих интересних група (ученика, запослених, родитеља, средине), мотивацију ученика на прегнућа и постигнућа, прилагођавање школских програма, наставних садржаја и метода захтевима времена и потребама друштва итд.

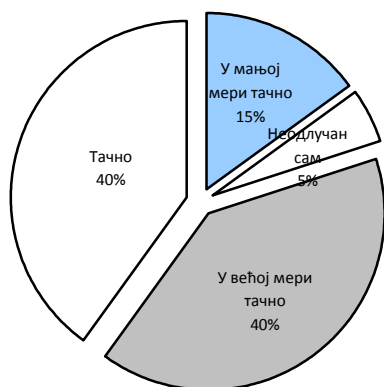
Табела 41: Став директора и наставника о тврдњи 37.

	ДИРЕКТОРИ		НАСТАВНИЦИ	
	Број	%	Број	%
Нетачно	/	/	5	2,5
У мањој мери тачно	3	15,0	22	11,0
Неодлучан сам	1	5,0	37	18,5
У већој мери тачно	8	40,0	40	20,0
Тачно	8	40,0	96	48,0
Тотал	20	100,0	200	100,0

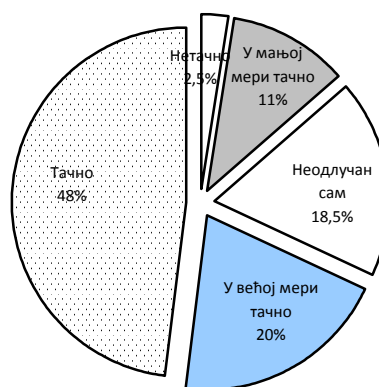
Највећи број директора (8/40%) ову тврдњу сматра у потпуности тачном, исто толико их сматра да је и у већој мери тачна, док њих 3 (15%) сматра да је у мањој мери тачна, а 1 (5%) је неодлучан.

Готово половина наставника, њих 96 (48%) сматра да је наведена тврдња у потпуности тачна, 40 (20%) да је у већој мери тачна, 22 (11%) да је у мањој мери тачна, 37 (18,5%) је неодлучно, док их свега 5 (2,5%) сматра нетачном.

Приказујући ове резулте графички, добијамо следеће графиконе:



Графикон 40: Став директора о тврдњи 37.



Графикон 40а: Став наставника о тврдњи 37.

Тврдња 38: Аутономија школе подстицала би школу на постизање сопствених успеха и подизање угледа (рејтинга), поготово ако би се алокација средстава вршила на основу транспарентних и јасно дефинисаних критеријума и параметара.

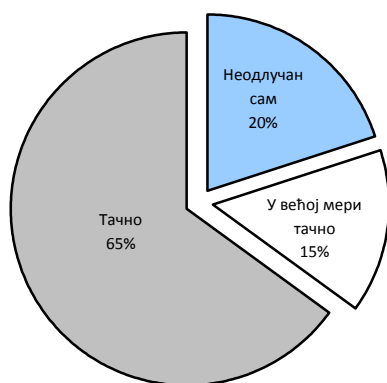
Табела 42: Став директора и наставника о тврдњи 38.

	ДИРЕКТОРИ		НАСТАВНИЦИ	
	Број	%	Број	%
Нетачно	/	/	3	1,5
У мањој мери тачно	/	/	4	2,0
Неодлучан сам	4	20,0	20	10,0
У већој мери тачно	3	15,0	61	30,5
Тачно	13	65,0	112	56,0
Тотал	20	100,0	200	100,0

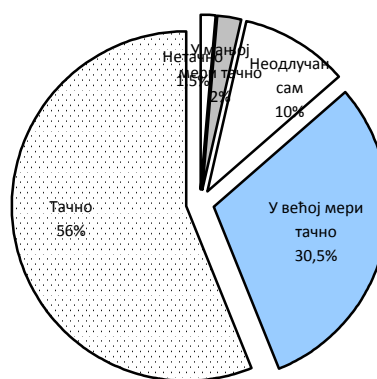
Већина директора (13/65%) дели мишљење да је наведена тврдња у потпуности тачна, њих 3 (15%) сматрају да је у већој мери тачна, док су 4 (20%) остала неодлучна.

Апслутна већина наставника (112/56%) дели мишљење да је наведена тврдња у потпуности тачна, њих 61 (30,5%) да је у већој мери тачна, свега 4 (2%) да је у мањој мери тачна, 20 (10%) је неодлучно, а само 3 (1,5%) да је тврдња нетачна.

Резултат графичког приказа ових резултата су графикони:



Графикон 41: Став директора о тврдњи 38.



Графикон 41а: Став наставника о тврдњи 38.

Тврдња 39: Аутономија школе омогућила би јој интерактивно-проактивно деловање у смислу прекорачења информација, тј. предвиђања своје будућности.

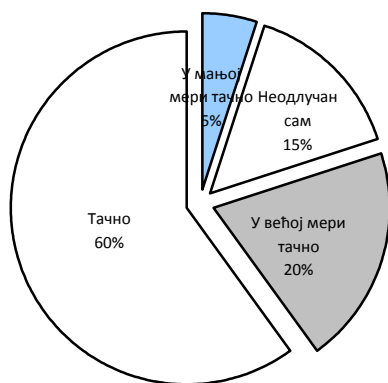
Табела 43: Став директора и наставника о тврдњи 39.

	ДИРЕКТОРИ		НАСТАВНИЦИ	
	Број	%	Број	%
Нетачно	/	/	9	4,5
У мањој мери тачно	1	5,0	15	7,5
Неодлучан сам	3	15,0	49	24,5
У већој мери тачно	4	20,0	65	32,5
Тачно	12	60,0	62	31,0
Тотал	20	100,0	200	100,0

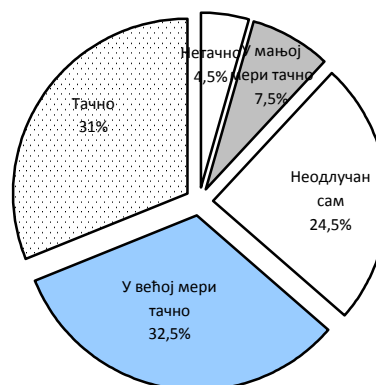
Добијени резултати показују да највећи број директора, њих 12 (60%) сматра да је наведена тврдња у потпуности тачна, 4 (20%) да је у већој мери тачна, 1 (5%) да је у мањој мери тачна, док су 3 (15%) неодлучна.

Највећи број наставника (65/32,5%) сматра да је ова тврдња у већој мери тачна, 62 (31%) да је у потпуности тачна, 15 (7,5%) да је у мањој мери тачна, 49 (24,5%) је неодлучно, док 9 (4,5%) њих сматра је нетачном.

Графички добијени резултати изгледају овако:



Графикон 42: Став директора о тврдњи 39.



Графикон 42а: Став наставника о тврдњи 39.

Тумачење резултата:

Претходне тврдње (34-39) баве се провером постављене хипотезе **H5**, која гласи: *Претпоставља се да би децентрализација управљања школским системом довела до аутономије и демократизације школе, а тиме и до побољшања квалитета управљања истом, што би за крајњи резултат имало повећање ефикасности, односно квалитета њеног рада.*

На основу резултата спроведених истраживања готово сви директори (18/90%), али и велика већина наставника (153/76,5%) сматра да би децентрализација управљања школским системом неминовно ојачала аутономију школе, као и њену интерну демократску структуру, док су само 2 (10%) директора и 31 (15,5%) наставника исказали неодлучност по том питању. С друге стране, идентичан степен сагласности (18/90%), директори су показали и са тврдњом да би већи степен аутономије школе условио и квалитетније управљање истом, јер би на нивоу ње биле доношене одлуке од виталног значаја за њен развој, док се 139 (69,5%) наставника у потпуности или у великој мери слаже са овом тврдњом, али их је и 34 (17%) скептичних, односно неодлучних по том питању. Овакав став директора и наставника нимало не чуди, ако на уму имамо чињеницу да је свака школа спецификум за себе и да свака за себе најбоље зна саставити листу приоритета за решавање, јер не постоје универзални проблеми, идентични за све школе.

Са тврдњом да је квалитетније вођење школе претпоставка повећања њене ефикасности и ефикасности, односно квалитета њеног рада сагласни су сви директори (20/100%) и 166 (83%) наставника, што је и логично, па је и сваки коментар сувишан.

Да би аутономија школе била претпоставка успостављања такве организационе културе у њој која би омогућила: партнерство и сарадњу свих интересних група, мотивацију ученика на прегнућа и постигнућа, као и прилагођавање школских програма, наставних садржаја и метода захтевима времена и потребама друштва сматра 16 (80%) директора и 136 (68%) наставника.

Са тврдњама да би аутономија школе подстицала школу на постизање сопственог успеха и подизање угледа (рејтинга), нарочито, ако би се алокација средстава вршила транспарентно на основу утврђених критеријума и јасно

дефинисаних параметара и да би јој омогућила интерактивно-проактивно деловање у смислу прекорачења информација, односно предвиђања своје будућности, сагласно је 16 (80%) директора, са обе тврдње, али и 173 (86,5%) наставника са првом и 127 (63,5%) са другом тврдњом. Битно је напоменути да се у погледу друге тврдње, 49 (24,5%) наставника изјаснило као неодлучно. Из овога се може закључити да би аутономија школе подстакла њену мотивацију за рад и такмичарски дух, јер би је „гурнула“ у неку врсту тржишне утакмице и сциентистичке борбе за конзументе својих услуга (ученике) и на тај начин, зависно од њеног рејтинга, била, у неку руку, креатор своје судбине и планер своје будућности.

На основу добијених резултата можемо закључити да је хипотеза **H5** у потпуности потврђена.

Тврдња 40: Школа поседује инструменте праћења ученика.

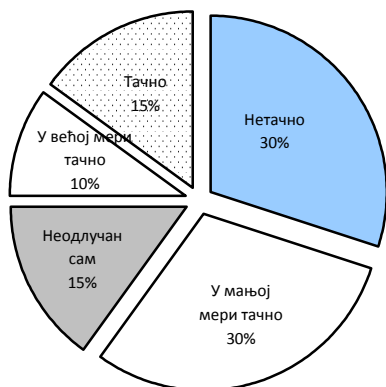
Табела 44: Став директора и наставника о тврдњи 40.

	ДИРЕКТОРИ		НАСТАВНИЦИ	
	Број	%	Број	%
Нетачно	6	30,0	83	41,5
У мањој мери тачно	6	30,0	45	22,5
Неодлучан сам	3	15,0	31	15,5
У већој мери тачно	2	10,0	20	10,0
Тачно	3	15,0	21	10,5
Тотал	20	100,0	200	100,0

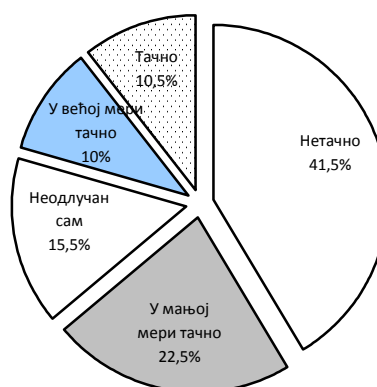
Став директора према наведеној тврдњи је следећи: 6 (30%) сматра да је она нетачна, исто толико (6/30%) да је у мањој мери тачна, 3 (15%) да је у потпуности тачна, 2 (10%) да је у већој мери тачна, док су 3 (15%) неодлучна.

По питању ове тврдње и наставици имају врло слично мишљење као и директори, њих 83 (41,5%) сматра да је она нетачна, 45 (22,5%) да је у мањој мери тачна, 21 (10,5%) да је у потпуности тачна, 20 (10%) да је у већој мери тачна, док је 31 (15,5%) неодлучан.

Графикони добијених резултата изгледају на следећи начин:



Графикон 43: Став директора о тврдњи 40.



Графикон 43а: Став наставника о тврдњи 40.

Тврдња 41: Школа има разрађен инструментариј вредновања ученика.

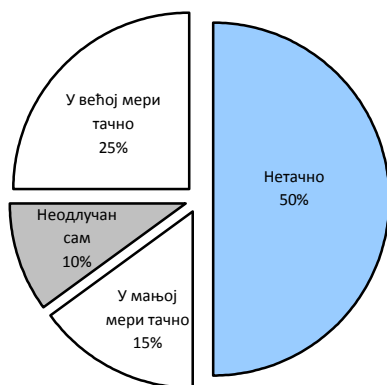
Табела 45: Став директора и наставника о тврдњи 41.

	ДИРЕКТОРИ		НАСТАВНИЦИ	
	Број	%	Број	%
Нетачно	10	50,0	76	38,0
У мањој мери тачно	3	15,0	48	24,0
Неодлучан сам	2	10,0	29	14,5
У већој мери тачно	5	25,0	25	12,5
Тачно	/	/	22	11,0
Тотал	20	100,0	200	100,0

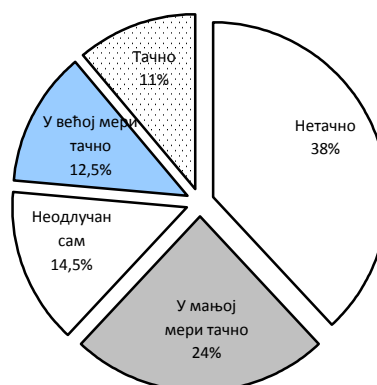
Половина директора (10/50%) мишљења су да је ова тврдња нетачна, 5 (25%) њих сматра да је у већој мери тачна, 3 (15%) да је у мањој мери тачна, 2 (10%) су неодлучна, док нити један не сматра ову тврдњу тачном.

Да је наведена тврдња нетачна сматра 76 (38%) наставника, њих 48 (24%) сматра да је у мањој мери тачна, 25 (12,5%) да је у већој мери тачна, 22 (11%) да је у потпуности тачна, а 29 (14,5) је неодлучно.

Графички, ови резултати изгледају овако:



Графикон 44: Став директора о тврдњи 41.



Графикон 44а: Став наставника о тврдњи 41.

Тврдња 42: Школа има разрађен инструментариј вредновања наставника.

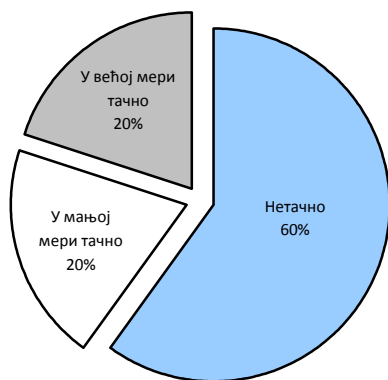
Табела 46: Став директора и наставника о тврдњи 42.

	ДИРЕКТОРИ		НАСТАВНИЦИ	
	Број	%	Број	%
Нетачно	12	60,0	89	44,5
У мањој мери тачно	4	20,0	41	20,5
Неодлучан сам	/	/	31	15,5
У већој мери тачно	4	20,0	27	13,5
Тачно	/	/	12	6,0
Тотал	20	100,0	200	100,0

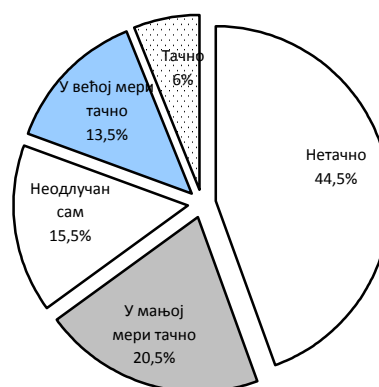
На основу добијених резултата уочава се да већина (12/60%) анкетираних директора ову тврдњу сматра нетачном, њих 4 (20%) сматра је у мањој мери тачном, а исто толико (4/20%) и у већој мери тачном.

Нешто мање од половине (89/44,5%) анкетираних наставника наведену тврдњу сматра нетачном, 41 (20,5%) сматра да је у мањој мери тачна, 27 (13,5%) да је у већој мери тачна, 12 (6%) да је у потпуности тачна, док је 31 (15,5%) неодлучан.

Графички приказ ових резултата изгледа овако:



Графикон 45: Став директора о тврдњи 42.



Графикон 45а: Став наставника о тврдњи 42.

Тврдња 43: Школа има разрађен инструментариј вредновања осталог особља.

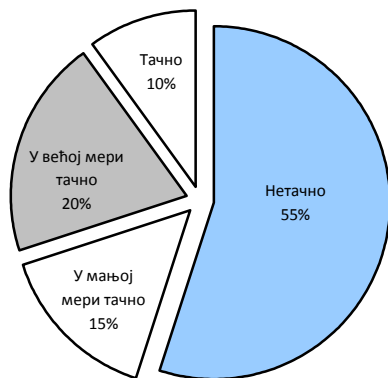
Табела 47: Став директора и наставника о тврдњи 43.

	ДИРЕКТОРИ		НАСТАВНИЦИ	
	Број	%	Број	%
Нетачно	11	55,0	83	41,5
У мањој мери тачно	3	15,0	36	18,0
Неодлучан сам	/	/	41	20,5
У већој мери тачно	4	20,0	18	9,0
Тачно	2	10,0	22	11,0
Тотал	20	100,0	200	100,0

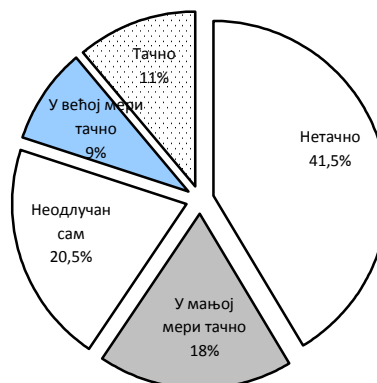
И ову тврдњу апсолутна већина анкетираних директора (11/55%) сматра нетачном, њих 4 (20%) сматра да је у већој мери тачна, 3 (15%) да је у мањој мери тачна, 2 (10%) да је у потпуности тачна, док неодлучних није било.

Слично размишљање имају и наставници, њих 83 (41,5%) сматра да је ова тврдња нетачна, 36 (18%) да је у мањој мери тачна, 22 (11%) да је у потпуности тачна, 18 (9%) да је у већој мери тачна, док је 41 (20,5%) неодлучан.

Ове резултате прикажећемо и графички, па имамо следеће графиконе:



Графикон 46: Став директора о тврдњи 43.



Графикон 46а: Став наставника о тврдњи 43.

Тврдња 44: У оцењивању партиципирају и ученици.

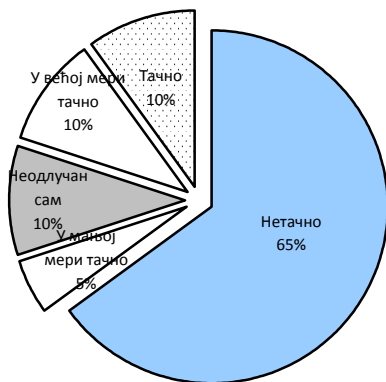
Табела 48: Став директора и наставника о тврдњи 44.

	ДИРЕКТОРИ		НАСТАВНИЦИ	
	Број	%	Број	%
Нетачно	13	65,0	52	26,0
У мањој мери тачно	1	5,0	80	40,0
Неодлучан сам	2	10,0	9	4,5
У већој мери тачно	2	10,0	36	18,0
Тачно	2	10,0	23	11,5
Тотал	20	100,0	200	100,0

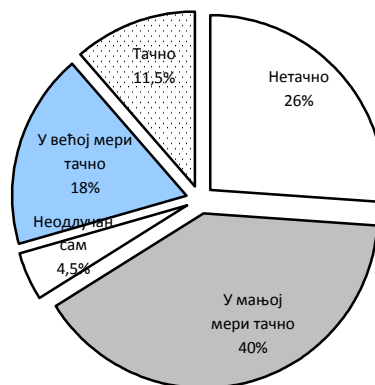
На основу добијених резултата уочава се да велика већина директора (13/65%) има став да је наведена тврдња нетачна, 2 (10%) директора су неодлучна, исти број, њих 2 (10%) има став да је тврдња у потпуности или већој мери тачна, док 1 (5%) има став да је у мањој мери тачна.

Став наставника о овој тврдњи је следећи: 80 (40%) сматра да је она у мањој мери тачна, 52 (26%) да је нетачна, 36 (18%) да је у већој мери тачна, 23 (11,5%) да је у потпуности тачна, док је свега 9 (4,5%) наставника неодлучно.

Графичким приказом ових резултата добићемо следеће графиконе:



Графикон 47: Став директора о тврдњи 44.



Графикон 47а: Став наставника о тврдњи 44.

Тврдња 45: Школа намерава да успостави комбиновани систем паралелног самооцењивања и оцењивања (СО-систем и *feed back*) ученика, наставника и осталог особља.

Табела 49: Став директора и наставника о тврдњи 45.

	ДИРЕКТОРИ		НАСТАВНИЦИ	
	Број	%	Број	%
Нетачно	/	/	35	17,5
У мањој мери тачно	6	30,0	26	13,0
Неодлучан сам	8	40,0	114	57,0
У већој мери тачно	/	/	14	7,0
Тачно	6	30,0	11	5,5
Тотал	20	100,0	200	100,0

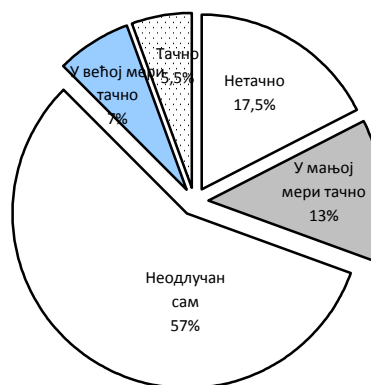
Највећи број директора (8/40%) има неодлучан став према овој тврдњи, док по њих 6 (30%) сматра да је тврдња у мањој мери, односно у потпуности тачна.

Такође, и велики број наставника (114/57%) има неодлучан став према овој тврдњи, њих 35 (17,5%) сматра да је она нетачна, 26 (13%) да је у мањој мери тачна, 14 (7%) да је у већој мери тачна и 11 (5,5%) да је у потпуности тачна.

Ево како графички изгледају горе исказани ставови:



Графикон 48: Став директора о тврдњи 45.



Графикон 48а: Став наставника о тврдњи 45.

Тврдња 46: *Праћење и евалуација управљања школом (путем СО-система и feed back-a) довело би до побољшања квалитета успешности њеног рада.*

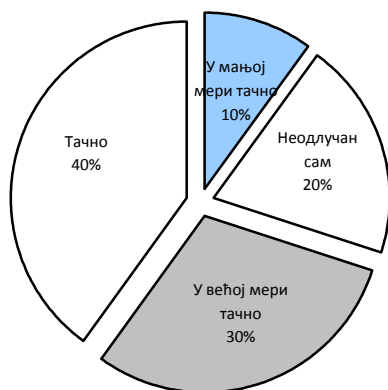
Табела 50: Став директора и наставника о тврдњи 46.

	ДИРЕКТОРИ		НАСТАВНИЦИ	
	Број	%	Број	%
Нетачно	/	/	26	13,0
У мањој мери тачно	2	10,0	19	9,5
Неодлучан сам	4	20,0	29	14,5
У већој мери тачно	6	30,0	35	17,5
Тачно	8	40,0	91	45,5
Тотал	20	100,0	200	100,0

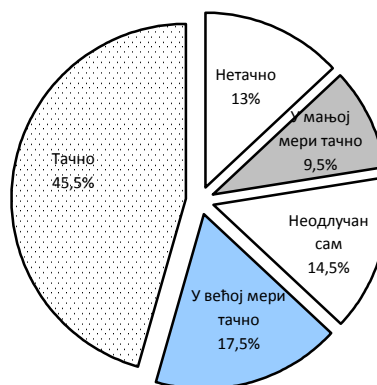
Добијени резултати показују да 8 (40%) директора сматра да је наведена тврдња у потпуности тачна, њих 6 (30%) да је у већој мери тачна, 2 (10%) да је у мањој мери тачна, 4 (20%) су неодлучна, док ниједан не сматра тврдњу нетачном.

Највећи број наставника (91/45,5%), такође, ову тврдњу сматра тачном, њих 35 (17,5%) да је у већој мери тачна, 26 (13%) да је нетачна, 19 (9,5%) да је у мањој мери тачна, а 29 (14,5%) је неодлучно.

Ако добијене резултате прикажемо графички, добићемо следеће графиконе:



Графикон 49: Став директора о тврдњи 46.



Графикон 49а: Став наставника о тврдњи 46.

Тумачење резултата:

Горе изнете тврдње (40-46) односе се на хипотезу **H6**, која гласи: *Претпоставља се да би праћење и евалуација управљања школом (путем feedback-a и СО-система) довели до побољшања квалитета и успешности рада школе у смислу превентивног откривања онога шта се у школама збива, шта се не збива, а требало би да се збива у функцији обезбеђивања ефикасности и квалитета рада школе, односно јачања њеног менаџмента.*

Добијени резултати истраживања показују да 12 (60%) директора и 128 (64%) наставника сматра да школа не поседује или само у мањој мери поседује инструменте праћења ученика, док 5 (25%) директора и 41 (20,5%) наставника сматра да школа има ове инструменте. По овом питању 3 (15%) директора и 31 (15,5%) наставника су се изјаснили као неодлучни. Наравно, недопустиво је да и један директор, па и наставник, није сигуран, боље рећи не зна, да ли у школи, коју води, постоје инструменти за праћење ученика. Ову катастрофалну слику, изузимајући неке школе које имају неке инструменте праћења, употпуњује и чињеница коју су у напоменама навели неки респоденти, а то је да у школи као инструмент праћења ученика постоји само *дневник рада и оцењивања*.

Да су нетачне или да су само у мањој мери тачне тврдње да школа има разрађен инструментариј вредновања ученика, наставника и осталог особља изјаснила се већина директора (65 - 80%, зависно од тврдње), као и наставника (59,5 - 65%, зависно од тврдње), док између 20 и 30% директора и 19,5 - 23,5% наставника сматра да су оне у већој мери или у потпуности тачне. То, опет, указује на велику шароликост, односно неуједначеност постојања ових инструмената вредновања код свих школа, што отежава упоређивање квалитета рада и постигнутих резултата међу њима, а тиме и њиховог рангирања, односно рејтинговања.

Да у оцењивању партиципирају и ученици сматра свега 4 (20%) директора и 59 (29,5%) наставника, док велика већина: 14 (70%) директора и 132 (66%) наставника, сматра да ученици уопште не партиципирају у оцењивању или то чине само у мањој мери.

Врло занимљиви одговори су добијени на следеће две тврдње, а поготово ако се међусобно доведу у везу, што је неминовност. Наиме, на тврдњу да школа

намерава да успостави комбиновани систем паралелног самооцењивања и оцењивања (*CO-систем* и *feed-back*) ученика, наставника и осталог особља, 6 (30%) директора се изјаснило да је то у мањој мери тачно, чак 8 (40%) је неодлучних и 6 (30%) да је тачно да школа намерава да успостави овај систем.

С друге стране, 114 (57%) наставника се изјаснило као неодлучно, док их је 61 (30,5%) стало на становиште да је то нетачно или, само, у мањој мери тачно, а свега 25 (12,5%) да је то тачно или у већој мери тачно.

Међутим, са тврдњом да би праћење и евалуација управљања школом (путем *CO-система* и *feed-back-а*) довело до побољшања квалитета и успешности њеног рада сагласно је 14 (70%) директора и 126 (63%) наставника, док је неодлучних 4 (20%) директора и 29 (14,5%) наставника. Мањи број директора (2/10%), али не и наставника (45/22,5%) сматра ову тврдњу нетачном или у мањој мери тачном.

У ове две последње тврдње очигледна је велика нелогичност, која се огледа у томе што велика већина и директора и наставника сматра да би праћење и евалуација управљања школом довела до побољшања квалитета и успешности њеног рада, док, с друге стране, многе школе не намеравају или су у највећем проценту неодлучне да уведу нове механизме праћења и евалуације (*CO-систем* и *feed-back*). То се, можда, може објаснити природним страхом од промена (непознатог), али и инертношћу (тромашћу) данашње школе као система.

На основу свега изнетог можемо констатовати да је и хипотеза **H6** у потпуности потврђена.

ОТВОРЕНА ПОДРУЧЈА ИСТРАЖИВАЊА

Циљ овог рада је да у што већој мери осветли улогу јавне управе (првенствено Министарства – примедба М.Ц.) у управљању школом. Иако смо у потпуности свесни чињенице да је ова улога вишеслојна, односно изузетно сложена и вишедимензионална, па ни један рад, ма колико амбициозан, обиман и квалитетан био, и ма ко његов аутор био, не може у потпуности осветлити све њене аспекте и теоријске и практичне дилеме, које је прате. Ипак се надамо да смо, овим радом, бар мало одшкринули врата и бацили трачак светлости на расветљавање овог феномена.

Наравно, све горе наведено не треба и не сме да обесхрабри, већ, напротив, да мотивише и мобилише све оне који желе да се баве истраживањем овог феномена на упоран и систематичан истраживачки рад.

Овим радом отворена су многа подручја истраживања, као што су:

- улога и значај јавне управе у управљању школом,
- децентрализација школског система,
- децентрализација, демократизација и деполитизација управљања школом,
- аутономија школе,
- школски менаџмент (нови јавни менаџмент),
- школски маркетинг,
- школско развојно планирање,
- школски етос (углед и промоција школе; школска клима; партнерство свих стејхолдера...),
- праћење и евалуација управљања школом, итд.

ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Појава првих организованих друштвених заједница омогућава анализирање развоја јавне управе и управних организација. Наиме, још су и у првобитној људској заједници постојали примитивни облици друштвеног организовања. Настанак првих органа власти – *већа старца и племенских скупштина* у оквиру братстава и родова – темељило се на заједничком пореклу и обичајима, којих су се придржавали чланови родовске заједнице. Даљи прогрес људске цивилизације, као и друштва уопште, довео је и до настанка сложенијих институција – држава.

Индустријска револуција (крајем 18. века) и повећан степен урбанизације императивно су наметнули обављање заједничких друштвених послова на сасвим другачијим основама него до тада. Зато се савремена јавна управа развија током претходна два века.

Постоји читава лепеза дефиниција појма јавне управе, које су се мењале у зависности од преовлађујућих одлика управљања у одређеном периоду. Једно од основних обележја савремених органа јавне управе је законитост њиховог деловања и њихов рад мора бити усаглашен са одређеним правним актима – уставом, законима и подзаконским актима.

Иако се још у античко доба појавила жеља, тежња и потреба да се власт у држави, на неки начин, ограничи, начело поделе власти на законодавну, извршну и судску настало је тек у 18. веку, а његовим творцем сматра се Француз Шарл Монтескје. Он је, као идеолог буржоазије, имао за циљ да, с једне стране, ограничи владарев апсолутизам, а с друге, да омогући политички утицај буржоазије и да заштити индивидуална права појединаца. Његова замисао је била да представници народа врше законодавну власт и тако ограниче свемоћ владара, док би владар вршио извршну и управну власт, а судови судску, обезбеђујући заштиту права појединаца.

Иако су прве управне организације настале пре око 3.000 година, теорије јавне управе почињу постепено да се развијају тек крајем 19. века. С обзиром на њихове кључне ставове, искристалисале су се три најзначајније школе. Прва, *класична теорија*, највише је везана за науку о управљању и обухвата период

након 1880. године и она се темељи на искуствима индустријске револуције, урбанизације и интензивног економског развоја. Том друштвеном амбијенту биле су иманентне бирократско-хијерархијске управне организације. Друга, *бихевиористичка теорија*, обухвата период између 1930. и 1950. године и њу карактерише усредсређеност на понашање појединца и групâ, на мотивационе силе и међугрупну интеракцију. У другој половини 20. века јављају се различите *савремене теорије* јавне управе (политиколошка, системска, еклектичка, итд.).

Јавна служба, као организациони облик јавне управе, дефинише се као организована делатност у државном или приватном власништву, која служи за задовољење важних животних потреба шире друштвене заједнице. Јавне службе су заступљене у разним областима друштвеног живота, па се у оквиру њих формирају установе за обављање послова у области образовања, науке, културе итд.

Образовање спада у тзв. *меке услуге* попут здравства, културе, социјалних услуга итд. Квалитет услуга у образовању је од виталног значаја за свако друштво, јер је квалитет образовања главни чинилац економског развоја, нивоа демократије, па и самог благостања једног друштва. Два су основна разлога зашто се држава бави образовањем: морални и политички. Морални подразумева потребу да грађани разумеју и схватају идеале нације и да себе изграђују као личности. С друге стране, образовање, у политичком смислу, обезбеђује изградњу демократске политичке културе, а образовани појединци су профит сваког друштва, па је и логично да држава подупире тако важну делатност.

Међутим, фундаментални принцип система образовања треба да буде да свако дете треба да има једнаке шансе за квалитетно образовање, а не да зависи од финансијске моћи родитеља или од срећних околности друштвене заједнице у којој живи, а држава треба да обезбеди механизме који ће гарантовати поштовање тог принципа.

Процес децентрализације и демократизације, односно већи степен партиципације, сарадње и партнерства свих стејкхолдера у школи су врло битни фактори у реформи *централистичко-вертикално-хијерархијског*, односно *диригованог* модела управљања системом образовања, који је данас заступљен у

Републици Србији и који се одвија на четири нивоа: националном, регионалном, општинском и школском.

Процес децентрализације у Србији споро се одвија, па у њој и даље доминира централизам и хијерархијски однос на релацији центар – локалне власти, а идентичан однос влада и на релацији центар (Влада) – школа, јер је и школа судбински предодређена да дели судбину укупних друштвених односа.

Управљање системом образовања, а реч је о сложенем процесу, представља један од кључних фактора утицаја на његово функционисање и квалитет постигнутих резултата. Међутим, тренутно је преовлађујући став да традиционална системска решења у области школства више нису одговарајућа за промењене друштвене прилике. Истовремено, савременији модалитети управљања школским системима, који подразумевају: тржишне механизме, аутономију и демократизацију школа и већи степен професионалне одговорности запослених, поред својеврсне *prima facie* и емпиријске валидности, све више потврђују да доводе до веће ефикасности и ефективности.

Данас се, слободно, може говорити и о постојању *тренда конвергенције образовних политика, децентрализације система образовања и јачања школске аутономије* у области управљања школским системом широм света, као и о доминантном садржају, као стубу, око којег се то приближавање одвија. То зближавање садржи низ заједничких тенденција, као што су: повећање аутономије школа, трагање за тачком равнотеже између централизације и децентрализације, односно тражење баланса у (де)централизацији система образовања, развој евалуације школâ и школских система, диверзификација школске понуде, легитимизација права родитеља на избор школе итд.

Узроци конвергирања у области управљања образовним системима могу се потражити, с једне стране, у идентичним изазовима с којима се ти системи сусрећу, а с друге стране, у све присутнијој појави транснационалне регулације у образовању.

Стање у Републици Србији је такво да се она, још увек, налази у диригованом и централизованом систему у којем школе немају висок степен аутономије, нити развијену унутрашњу демократску структуру. Оне су под великим утицајем свакодневне политике и политичких одлука. С друге стране,

влада готово општа сагласност о томе да је увођење демократског управљања школама код нас неминовност, како би се ученицима омогућило да развију своје потенцијале у највећој могућој мери, у смислу: знања, развоја животних вештина и њихове способности да у потпуности одиграју улогу у демократском друштву, као активни и компетентивни грађани.

Међутим, основна претпоставка увођења демократског управљања школом код нас јесте децентрализација управљања школским системом, која је у Европи започела крајем прошлог века. На тај начин се компетенције са врха све више спуштају на ниже нивое управљања: регионалне, општинске, месне, а нарочито на ниво самих школа. Наиме, то је резултат спознаје да се проблеми школа могу правовремено и успешно решавати само тамо где и настају – у школи.

Компетенције у одлучивању о школама и њиховом развоју требало би дистрибуирати на три нивоа: ниво државе (опште компетенције); ниво регије, општине и месне заједнице (посебне компетенције) и ниво школе (компетенције у области менаџмента, маркетинга и реализације наставе), јер је садашње стање, односно *централистичко-хијерархијско-дириговано* управљање са нивоа државе постало готово неодрживо, више штетно него корисно, па његова децентрализација долази као неминован, али и природан процес.

Током 80-тих година прошлог века у земљама Запада (пре свега у Великој Британији и САД) – у оквиру реформи сектора јавне управе – појавио се посебан правац управних реформи познат као *нови јавни менаџмент (New Public Management)*. Његова појава је одговор на неефикасност и недовољну делотворност до тада владајућих управних система. Кључни циљ овог вида управних реформи је стратешко, тактичко и оперативно дефинисање планирања, организовања, усмеравања, контроле и координације активности органа јавне управе и јавног сектора уопште.

Обављање ових активности поверено је руководиоцима (јавним менаџерима), који су непосредно одговорни за реализацију управних циљева и управне политике у пракси. Зато, нови јавни менаџмент карактеришу: строги стандарди и услови за пријем кадрова у органе јавне управе, стално преиспитивање јавног буџетирања и стабилност управних организација.

Нови јавни менаџмент у себи сажима четири модела реформи: тржишни, партиципативни, флексибилни и дерегулативни. Његове основне одлике су: дерегулација, професионализација, рационализација, ефикасност и делотворност, јавност, одговорност, нова етика чиновништва, конкуренција и тржишна начела.

Са становишта школе, нови јавни менаџмент се може дефинисати као нова филозофија и пракса, која представља примену многих принципа пословања приватног сектора у управљању школом.

Међутим, у њој је, због одсуства законитости у понашању организационих система, тешко рационално и складно повезивати све елементе с циљем остварења међусобне хармоније и функционалног деловања, а све ради успешног остварења разноврсних васпитно-образовних циљева. Иако је школу тешко поставити као оптималан систем, услед непостојања непрекидног тока информација, који би послужио као синхронизатор свих активности, повезујући их са супрасистемом, али је зато могуће организовати је као отворен и флексибилан систем.

Реч *организација* потиче од латинске речи *organisatio* и по дефиницији представља спајање појединих органа (делова) у складну целину, тако да та целина буде способна да функционише. У ширем смислу, организација, па и школа, као таква, се може дефинисати као сваки облик повезивања људи с циљем извршавања одређених послова и задатака.

Битни елементи сваког организационог система су: људи, међуљудска зависност, *input*, трансформација и *output*.

У зависности од времена настанка и трајања, теорије организације се деле на: класичне (1900-1930), неокласичне (1930-1950) и модерне (1950-до данас), док се у односу на сродност идеја на којима се заснивају деле на: бихејвиористичку школу, емпиријску школу, школу теорије одлучивања, квантитативну и школу руководних процеса.

С друге стране, систем је могуће дефинисати као повезаност разних елемената у једну целин и њихово складно и узајамно функционисање у циљу реализације постављеног циља.

Постоји више врста различитих класификација организационих система, а оне су настале: према начину постанка (природни и вештачки), према облику

постојања (реални и апстрактни), према активностима (пасивни и активни), према понашању (стохастички и детерминисани), према стабилности (стабилни и нестабилни) итд.

Планирање рада школе је процес усвајања организационих одлука са могућим познавањем њихове будућности, а с циљем структурисања школе као ефикасног система, док је програмирање облик операционализације наставног плана и програма школе и других активности које одређују циљеве, садржаје, методе и динамику развоја.

Планирање као комплексна активност структурисања школе као система заснива се на следећим принципима: трајности, комплексности, принципу тимског планирања, реалности и конкретности, док су принципи програмирања рада школе: реалност, савременост, конкретност, рационалност, селективност, интегралност и тоталност.

Процес управљања у школи се дефинише као доношење фундаменталних, стратешких одлука усмерених ка постизању дефинисаних циљева, док је руковођење доношење оперативних одлука, које реализују стратегијске одлуке у пракси. Стога се може рећи да су управљање и руковођење две стране истог процеса.

Саму школу треба посматрати као сложен организациони систем, састављен од више различитих елемената, који у њеном организму делују као подсистеми.

Код нас, ни теорија, али ни пракса не познају потпуно прецизну дефиницију појма *школски менаџмент*. Он се најчешће дефинише као комплекс координисаних активности, као што су: организовање, управљање, руковођење и вођење у циљу што квалитетније реализације визије и мисије школе, уз усклађивање људских ресурса и подстицање њихове мотивације, стварајући тако повољан амбијент за успешну реализацију циљева и задатака образовања.

Многе функције менаџера у нашим школама обавља директор самостално или у сарадњи са сарадницима. Међутим, у развијеним школама у свету постоје и менаџери и лидери, јер су менаџерске функције свеобухватне, док је лидерска функција ограничена на управљање људима. У нашим условима то је, бар за сада,

немогуће, па су обе активности спојене у једној личности – директору, јер су једна без друге неоствариве.

Зато данас, поготово код нас, руковођење школом захтева нови тип директора, који ће истовремено бити: иноватор и покретач промена, неконфликтна личност и тимски играч, и лидер и менаџер, и визионар и мисионар, и стратег и мотиватор, а уз све то и стручан, честит, послован, одлучан, истрајан, интелигентан, поштен, правдољубив, личност високог моралног интегритета итд. Све то из разлога што директор треба да даје тон организацији, у овом случају школи, која треба да се управља према особи која је води. Лична снага руководиоца, у великој мери, одређује и снагу његове организације.

Као што видимо, поготово у данашњ време, улога директора је врло комплексна и захтевна, а савремено образовање захтева да на руководећа места у школама дођу најспособнији и најквалитетнији кадрови, јер је једино то права гаранција да ће руковођење у школама моћи одговорити захтевима времена које живимо.

У процесу развоја школе истакнуто место заузима школско развојно планирање, које представља квалитативно нов начин планирања развоја школе у којем учествују сви стејкхолдери (интересне групе) – ученици, наставници, родитељи, представници локалне заједнице – при чему се заједно процењују ресурси школе, утврђују њене потребе и приоритети развоја. Овде је важно истаћи да је демократски процес кроз који настаје школски развојни план, готово, подједнако важан као и сам резултат. Демократским учешћем свих у процесу развојног планирања, а путем планирања и у управљању школом, обезбеђује се: отвореност према променама, богатство иницијатива и идеја, развој заснован на аутентичним потребама школе, већу спремност свих стејкхолдера за преузимање одговорности, бољи квалитет рада и управљања школом, већи степен задовољства итд.

Школско развојно планирање се, уопштено, може дефинисати као стратешки процес перманентног планирања у школама и основа за реализацију неопходних промена у свим подручјима школског живота и рада.

Школско развојно планирање засновано је на одређеним принципима, односно начелима којима се руководи, а то су: принцип трајности, принцип

комплексности, принцип тимског планирања, принцип реалности и принцип конкретности.

Процес школског развојног планирања одвија се кроз неколико фаза, које не морају имати идентичан редослед за све школе, нити једнаку дужину трајања, а то су: фаза артикулације, фаза контаката и договора, фаза дијагнозе, фаза одређивања тежишта промена, фаза планирања, фаза реализације (имплементације) плана и фаза евалуације.

Квалитетним визионарским школским развојним планирањем могуће је пројектовање, али и у пракси остварење новог модела школе, модела какав хоћемо и желимо, односно *модела интерактивно-проактивне школе* у коме ће она бити: модерна, савремена, квалитетна, отворена, мултикултурална, деполитизована, децентрализована, демократизована, флексибилна, стваралачка, успешна, оптимална, развојна, актуелна, цењена, индивидуализована, функционална, продуктивна, проактивна, инспиративна, напредна, транзициона, ефикасна и ефективна, рационална, акциона и активна, кооперативна, квалитетна, креативна, такмичарска, иновативна, вредна, нова и аутономна, односно школа, која ће одбацивати стари, униформни, централно дефинисани и непродуктиван начин планирања и инсталирати синергетску мрежу свих стејкхолдера: ученика, наставника, родитеља и окружења, ради постизања што вишег степена њене хоризонталне и вертикалне покретљивости.

Дакле, циљ или сврха школског развојног планирања би требало да буде да садашње школе, као инертне и треме системе, трансформише у динамичне интерактивно-проактивне системе, који ће имати своју велику хоризонталну (интерактивност) и вертикалну (проактивност) покретљивост.

Под хоризонталном покретљивошћу школе, овде се подразумева висок степен партнерства, сарадње и синергије, односно интеракције између свих стејкхолдера школе, у смислу размене и укрштања информација и осмишљавања идеја, а све с циљем иницирања њене вертикалне покретљивости, односно промишљања, предвиђања и пројектовања замишљене слике школе у њеној ближој или даљој будућности, али и потенцијалних проблема, догађаја или препрека, који би се могли на том путу испречити, како би се они предвидели и предупредили или благовремено и ефикасно, у ходу, отклонили, ако би до њих,

ипак, дошло, што представља неки вид прекорачења постојећих информација, односно виши ниво гледања унапред од уобичајеног и пуког планирања рада школе.

Уз планирање и реализацију, вредновање је незаобилазан део сваког организованог посла, па и оног у школи. Њиме се утврђује степен и квалитет реализације постављених циљева и задатака. За вредновање се, с правом, може рећи да је генератор промена, јер се на основу индикатора, добијених путем њега, предузимају неопходне мере.

Вредновање или евалуација рада било ког система, па и школе, је сложен поступак праћења, процењивања и оцењивања процеса који се одвијају у њему с превентивним циљем да се позитивни елементи тих процеса стимулишу, а негативни исправљају или елиминишу.

С друге стране, самооцењивање (самоевалуација) се може дефинисати као поступак оцењивања или вредновања властитог знања, способности, понашања и рада.

У инструменте евалуације, а који су у функцији увођења школског менаџмента у школе, спадају: *СО-систем* (комбиновано и паралелно самооцењивање и оцењивање) и *feed-back* (повратна информација), јер свака школа која пледира да буде целовит, отворен и ефикасан систем то може постати, тек, са уградњом ових механизма праћења и вредновања. Ово из разлога што су процеси организованог праћења и вредновања рада у школи, а и саме школе, више повремени или појединачни покушаји, а ређе настојања да се у систем евалуације уграде одговарајуће методе, инструменти и технике.

Истраживање спроведено у првој половини месеца септембра 2014. године у 20 основних и средњих школа, а које је обухватило 20 директора и 200 наставника, недвосмислено је показало да је у Републици Србији, данас, заступљен централистичко-вертикално-хијерархијски, односно дириговани модел управљања школским системом, који ограничава аутономију, децентрализацију, деполитизацију и демократизацију управљања школом. Све то, за крајњи резултат, има спутавање интерактивности и синергије између свих стејкхолдера

(интересних група) школе, као и њене проактивности, односно њене хоризонталне и вертикалне покретљивости, као и квалитета рада.

С друге стране, с обзиром на потврђеност свих постављених хипотеза (видети сегмент: Резултати истраживања) и знајући да су аутономија, децентрализација, деполитизација и демократизација управљања школом, тренутно, трендови у образовању и развијеним земљама, који дају добре резултате, док Србија каска на репу тих промена. Уместо горе поменутог архаичног, ригидног, инертног, неефикасног, нефункционалног, централизованог и хијерархијски уређеног модела управљања школским системом, па и самом школом, који се и даље жилаво одржава иако представља неку врсту анахронизма данашњице, овде је понуђен нови *интерактивно-проактивни модел школе*, модел који карактеришу аутономија, децентрализација, деполитизација и демократизација школе.

Дубоко смо уверени да би овај модел, ако би нашао примену у пракси, обезбедио: савременост, отвореност, мултикултуралност, флексибилност, успешност, функционалност, иновативност, транспарентност... школи као систему, али и увођење новог јавног менаџмента у школе путем школског развојног планирања, што би допринело децентрализацији школског система, а тиме и аутономији школа и њиховом демократском управљању, па на крају и квалитету њиховог рада. На тај начин, школа би била у могућности да пружа одговарајући квалитет наставе и њеног крајњег продукта – знања – и одговори захтевима друштва и времена у коме живимо (друштва и времена знања, високе технологије и сциентистичке борбе за место појединца у друштву, али и нације на глобалном нивоу).

Међутим, да би једна школа постала заокружен, отворен, а уз то и ефикасан систем, а знамо да је праћење и вредновање неизоставан део сваког организованог посла, па и оног у школи, тек са уграђеним механизмима праћења и вредновања, односно *СО-системом* и *feed-back*-ом, она то и постаје. С друге стране, њихова примена би увелико унапредила квалитет њеног рада у свим битним сегментима.

ЛИТЕРАТУРА И ДРУГИ ИЗВОРИ

- [1] Агенција за унапређење државне управе Владе Републике Србије, *Нови јавни менаџмент*, Београд, 2002.
- [2] Antonijević Ljubiša, *Kompetencije direktora u upravljanju i rukovođenju školom*, Direktor škole – časopis za organizaciju i vođenje škole, broj 1, Beograd, 2008.
- [3] Амоношвили Шалвас, *Школа живота*, Учитељски факултет, Београд, 1997.
- [4] *Архив учитељског факултета*, Београд, 1993-1997, Direktor škole, 3, 1995.
- [5] Ball J. Stephen, Big policies/small world: on introduction to international perspectives in education policy, *Comparative Education*, Vol. 34, No. 2, London, 1998.
- [6] Barnard Chester, Informal Organization and Their Relation to Formal Organizations, in: Functions of the Executive, reprinted in: Shafritz M. Jay and Hyde C. Albert, *Classics of Public Administration*.
- [7] Bedfordshire country council: *School Development Planning*.
- [8] Бекман Елизабет, Бернард Графорд, *Демократско управљање школама*, Савет Европе, Стразбур, 2007. Превод на српски језик 2008.
- [9] *Бела књига о европском управљању*.
- [10] Богићевић Зора, Рајковић Душко, Колашинац Рамо, Мирановић Драган, Муцуловић Маљота, *Школски развојни план – образац/инструкције*.
- [11] Booth Tony & Ainscow Mel (2000), *Индекс за инклузију*, CSIE – Центар за изучавање инклузивног образовања, друго допуњено издање, 2002.
- [12] Вебер Макс, *Привреда и друштво, I-II*, Просвета, Београд, 1976.
- [13] Velea Simona, *Demokratizacija škole – preduslov demokratskog društva*, Demokratsko грађанство, broj 9-10, yuTOPag, Novi Sad, 2010.
- [14] Венелеинен Раиса, *Аутономија школâ утиче на добре резултате теста ПИСА у Финској?!* Demokratsko грађанство, broj 9-10, yuTOPag, Novi Sad, 2010.
- [15] Vilotijević Mladen, *Organizacija i rukovođenje školom*, Naučna knjiga, Beograd, 1993.

- [16] Вилотијевић Младен, *Променама до квалитетне школе*, Школска књига, Београд, 2006.
- [17] Vuković Snežana, *Strategija za smanjenje siromaštva u obrazovanju dece*, Naučni skup sa međunarodnim učešćem „Saradnja škole i porodice“, Institut za pedagoška istraživanja, Beograd, 2006.
- [18] Вучичевић Слободан, Бјелић Милан, *Управно право*, Београдска пословна школа- Висока школа струковних студија, Београд, 2012.
- [19] Gaster Lucy, *Quality in Public Services: Managers' Choices*, Open University Press, Buckingham, Philadelphia, 1995.
- [20] Glasser William, *Kvalitetna škola*, Educa, Zagreb, 1994.
- [21] Glatton Ron, *Models of governance and their implications for autonomy, accountability and leadership*; in OECD: *Networks of innovation*, Paris: OECD, 2003.
- [22] Gordon J. George and Milakovich E. Michael, „Public Administration in America“, 1995, in: Richard J. Stillman II, *Public Administration: Concepts and Cases*, Houghton Mifflin Company, Boston, Toronto, 1996.
- [23] Government of the Republic of Trinidad and Tobago Ministry of Education: *School Development Planning*.
- [24] Green Andy, *Education and globalization in Europe and East Asia: convergent and divergent trends*, Journal of Education Policy, Vol. 14, No. 1, 1999.
- [25] Geabler Ted, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*, Reading, MA: Addison – Wesley, 1992.
- [26] Dale Roger, *Specifying globalization effects on national policy: a focus on the mechanisms*, Journal of Educational Policy, Vol. 14, No. 1, 1999.
- [27] Дамјановић Мијат, *Менаџерска револуција*, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, 1990.
- [28] Daun Holger & Siminou Petroula, State, market and civil forces in the governance of education: the case of Sweden, France, Germany and the Czech Republic, *European Education*, Vol. 37, No. 1, 2005.
- [29] Димитријевић Војин, Милан Пауновић, *Људска права: уџбеник*, Београдски центар за људска права, Досије, Београд, 1997.

- [30] Димитријевић Павле, *Основи управног права*, Правни факултет, Београд, 1983.
- [31] *Demokratsko upravljanje školom*, Демократско грађанство, 9-10, уТОПаг, Нови Сад, 2010.
- [32] Department of Education 2005. *School Development Planning*; Northern Ireland.
- [33] Dereta Miljenko, *Demokratizacija škole – preduslov demokratskog društva*, Демократско грађанство, број 9-10, уТОПаг, Нови Сад, 2010.
- [34] Digi Leon, *Preobražaj javnog prava* (1913), Београд, Геча Кон, 1929.
- [35] Dimock Marshall, Dimock Gladys and Fox Douglas, „Public Administration“, Fifth Edition, 1983, in: Richard J. Stillman II, *Public Administration: Concepts and Cases*, Houghton Mifflin Company, Boston, Toronto, 1996.
- [36] Diocesan Education Office, *School Development Planning*, A Guide for Principals & Boards of Governors.
- [37] Драгићевић Момир, *Демократске промјене и управљање школом*, Демократско грађанство, број 9-10, уТОПаг, Нови Сад, 2010.
- [38] Друкер Питер, *Посткапиталистичко друштво*, Привредни преглед, Грмеч, Београд, 1995.
- [39] Dubai British School: *Development Planning*.
- [40] Ђорђевић Снежана, *Ренесанса локалне власти: упоредни модели*, Факултет политичких наука, Чигоја штампа, Београд, 2003.
- [41] Ђорђевић Снежана, *Vlast u akciji – svet javnih usluga*, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu i Čigoja štampa, Београд, 2008.
- [42] Ђорђевић Снежана, *Analize javnih politika*, Fakultet političkih nauka i Čigoja štampa, Београд, 2009.
- [43] Ђорђевић Снежана, *Priručnik za moderno upravljanje lokalnim ekonomskim razvojem*, Fakultet političkih nauka i Čigoja štampa, Београд, 2009.
- [44] Ђукановић Драган, *Институционални модели и демократизација постјугословенских држава*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2007.
- [45] *Европски принципи за јавну управу* (превод), SIGMA Документ бр. 27, OECD, 2001.

- [46] Education Bureau, The Government of the Hong Kong Special Administrative Region: Template: *School Development Plan/Annual School Plan/School Report*.
- [47] Erčulj Justina, *Izazovi demokratskom rukovođenju školama u Sloveniji*, Demokratsko грађанство, број 9-10, ууТОРag, Нови Сад, 2010.
- [48] Eurydice, *Deset godina reformi obrazovanja u evropskim zemljama*, Министарство просвете и спорта Републике Србије, Београд, 2001.
- [49] Eurydice, *School autonomy in Europe: policies and measures*, Brussels:Eurydice European Unit, 2007.
- [50] *Закон о јавним службама*, „Службени гласник РС“, бр. 42/91, 71/94, 79/05 – др. закон, 81/05 – испр. др. закона и 83/05 – испр. др. закона.
- [51] *Закон о основама система образовања и васпитања*, „Службени гласник РС“, бр. 72/09, 52/11, 55/13.
- [52] *Закон о организацији и финансирању васпитања и образовања*, Министарство за школство и спорт, Службени лист РС, 16/2007.
- [53] *Закон о утврђивању надлежности АП Војводине*, „Службени гласник РС“, бр. 99/09, 67/12.
- [54] Zubanov Violeta, *Uloga znanja u timskom radu*, Savetovanje – Na putu ka dobu znanja – Zobnatica, Fakultet za menadžment, Novi Sad, 2003.
- [55] Janićijević Nebojša, *Organizaciona kultura*, Ekonomski fakultet, Beograd, 1996.
- [56] Јовановић Петар (ур.), *Менаџмент*, Факултет организационих наука, Београд, 1996.
- [57] Јовановић Слободан, *Основи правне теорије о држави*, Геца Кон, Београд, 1914.
- [58] Кавран Драгољуб, *Јавна управа: реформа, едукација, тренинг*, Удружење за јавну управу, Факултет организационих наука, Београд, 2003.
- [59] Karavidić Slavko, *Decentralizacija i menadžment u funkciji razvoja obrazovanja: Socio-ekonomski aspekti*, Institut za ekonomiku i finansije, Beograd, 2007.
- [60] Каравидић Славко, *Менаџмент у образовању*, Економика трансформације - часопис за економска питања привреде и друштва у транзицији, Институт за економику и финансије, број 5, Београд, 2007.

- [61] Каранац Рада, Жељко Папић, *Стратешко планирање развоја школа*, Регионални центар за професионални развој запослених у образовању / Пројекти, Чачак, 2011.
- [62] *Квалитетно образовање за све – изазови реформе образовања у Србији*, Министарство просвете и спорта Републике Србије, Београд, 2004.
- [63] Kettl F. Donald and Milward H. Brinton (eds.), *The State of Public Management*, The John Hopkins University Press, Baltimore, London, 1996.
- [64] Клајн Иван, Шипка Милан, *Велики речник страних речи и израза*, Прометеј, Нови Сад, IV издање, 2008.
- [65] Ковач-Серовић Тинде, *Демократизација школе – предуслов демократског друштва*, Демократско грађанство, број 9-10, уТОПаг, Нови Сад, 2010.
- [66] Колонја А. Глорија, *Лични и професионални етички кодекс*, Демократско грађанство, број 9-10, уТОПаг, Нови Сад, 2010.
- [67] *Конвенција УН о правима детета*, Нјујорк, 1989, члан 12.
- [68] Крек Јанез (ur.), *Бела књига о васпитању и образовању у Републици Словенији*, Министарство за školство и спорт, Лјубљана, 1995.
- [69] Лаловић Р. Раде, *Управљање, руковођење и вођење у школи*, Директор школе, 1, Београд, 2010.
- [70] Lane Jan-Erik, *Државно управљање: разматрање модела јавне управе и јавног управљања* (2009), превела Sandra Milojević, *Службени гласник и Megatrend универзитет*, Београд, 2012.
- [71] Лилић Стеван, Марковић И. Милан, Димитријевић Предраг, *Наука о управљању*, Савремена администрација, Београд, 2001.
- [72] Лилић Стеван, *Правна информатика: увод у примену информатике у праву са посебним освртом на управно право*, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, 1991.
- [73] Лилић Стеван, *Управно право*, Савремена администрација, Београд, 1995.
- [74] Lilić Stevan, Milenković Dejan, *Јавне службе у југословенском праву*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 1999.
- [75] Lok Džon, *Две расправе о влади* (1689-1690), превео Коста Чавошки, Младост, Београд, 1987; Коста Чавошки, *Политичка филозофија Џона Лока*, Филозофске студије, бр. 5, 1974.

- [76] *Мала енциклопедија просвета*, Просвета, Београд, 1978.
- [77] Маринковић Радивоје, *Локална самоуправа*, Институт за политичке студије, Београд, 1998.
- [78] Марковић Бранислав, *Наука о управљању*, Правни факултет, Крагујевац, 2003; Стеван Лилић, Милан И. Марковић, Предраг Димитријевић, *Наука о управљању*, Савремена администрација, Београд, 2001.
- [79] Maroy Christian, *Regulation and inequalities in European education systems*, 2004.
- [80] Mayo Elton, *Democracy and Freedom*, Macmillan, Melbourne, 1919; *The Human Problems of an Industrial Civilization*, Murray Printing House, Cambridge, 1946.
- [81] *Memorandum of understanding between the Ministers of education and higher education of South Eastern Europe*, 2003.
- [82] *Menadžment – savremeni pristupi poslovanju. Šta je to menadžment*, Menadžer / direktor, Časopis za privredno-finansijski konsalting, Informativno-poslovni centar, Beograd, 2006.
- [83] Milenković Dejan, *Javna uprava – odabrane teme*, Fakultet političkih nauka i Čigoja štampa, Beograd, 2013.
- [84] Milovanović Veselin, *Jedan sistemski prilaz izradi modela proizvodnog preduzeća*, Mašinski fakultet, Sarajevo, 1967.
- [85] Милосављевић Богољуб, *Управно право* (треће измењено и допуњено издање), Правни факултет Универзитета Union, Службени гласник, Београд, 2010.
- [86] Miljević Gordana, *Demokratizacija škole – preduslov demokratskog društva*, Demokratsko грађанство, број 9-10, уТОРag, Novi Sad, 2010.
- [87] Министарство просвете и спорта Републике Србије, *Приручник за самовредновање и вредновање рада школе*, Београд, 2005.
- [88] *Министарство просвете и културе Републике Српске* (на ср). Влада Републике Српске.
- [89] Мићуновић Љубо, *Савремени речник страних речи*, Аутор Речника и Глобус М, Београд, 2006.

- [90] Мићуновић Љубо, *Школски речник страних речи*, Компанија Новости АД и GLOBUS M, Београд, 2007.
- [91] Monteskje Šarl, *O duhu zakona (1748)*, preveo Aljoša Mimica, Filip Višnjić, Београд, 1989.
- [92] Mulford Bill, *School leaders: challenging roles and impact on teacher and school effectiveness*, 2003.
- [93] OECD (2005): PISA 2003: Tehnical Report.
- [94] OECD (2007): PISA 2006: Science Competencies for Tomorrow's World, 1. Paris: OECD.
- [95] OECD (2010): PISA 2009: Results: Executive Summary.
- [96] OECD, *Education policy analysis 2003*, Paris: OECD, 2003.
- [97] OECD, *New School Management Approaches*, Paris: OECD, 2001a.
- [98] OECD, *Образовање на први поглед 2008*.
- [99] *О Педагошком заводу Републике Српске*“ (на ср). Педагошки завод Републике Српске.
- [100] Обрадовић Жарко, *Позиција Србије у декади стварања европског простора образовања*, Демократско грађанство, број 9-10, уТОРаg, Нови Sad, 2010.
- [101] *Одлука о општинској управи Општине Стара Пазова*, чл. 16, донета на седници Скупштине општине Стара Пазова одржаној 16. октобра 2008. године, а на основу чл. 59. Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, бр. 129/07) и чланова 33. и 79. Статута општине Стара Пазова („Службени лист општина Срема“, бр. 26/08).
- [102] Папић Жељко, Рада Каранац, *Школско развојно планирање у служби INSET-a*. Техника и информатика у образовању. Конференција Чачак, 2008.
- [103] Parker Follett Mary, *The New State: Group Organization, the Solution of Popular Government*, Longman, Green, New York, 1918.
- [104] Pastuović Nikola, *Podizanje i ujednačavanje kvaliteta obaveznog obrazovanja u Hrvatskoj*, Centar za istraživanje i razvoj obrazovanja / Projekat, Zagreb, 2011.
- [105] Perko-Šeparović Inge, *Novi javni menadžment-britanski model*, Politička misao, br. 4, 2002.

- [106] Peters Guy and Olsen P. Johan (eds.), *Lessons from Experience*, Scandinavian University Press, Oslo, Stockholm, Copenhagen, Oxford, Boston, 1996.
- [107] *Подсетник за директоре*, НИП – образовни информатор, број 12-13, Београд, 2008.
- [108] *Pokrajinski sekretarijat za obrazovanje, upravu i nacionalne zajednice*.
- [109] *Prava čoveka* (zbornik dokumenata), urednik Vasiljević Vladan, Prometej, Београд, 1991. Navedeno prema: Dejan Milenković, *Javna uprava – odabrane teme*, Fakultet političkih nauka i Čigoja štampa, Београд, 2013.
- [110] *Приручник за самовредновање и вредновање рада школе*, Министарство просвете и спорта Републике Србије, Београд, 2005.
- [111] *Professional Development Service for Teachers*, Ireland.
- [112] Pusić Eugen, *Nauka o upravi*, Školska knjiga, Zagreb, 1978.
- [113] Pusić Eugen, *Upravni sistemi*, Zagreb, 1985.
- [114] Radić-Dudić Radmila, *Reč urednice*, Demokratsko грађанство, број 9-10, ууТОРаg, Novi Sad, 2010.
- [115] Ратковић Милан, *Нови тип директора школе*, Директор школе, часопис за организовање и вођење школе, број 1-2, Београд, 2003.
- [116] Ратковић Милан, *Преображај школе*, Мисао, Нови Сад, 2004.
- [117] Ratković Milan, *Planiranje i evaluacija*, Misao, br. 36, Novi Sad, 2006.
- [118] Ratković Milan, *Uspešna škola*, Misao, Novi Sad, 2007.
- [119] Ратковић Милан, *Школа кризе и перспективе*, Мисао, Нови Сад, 2007.
- [120] Ratković Milan, *Sinergija učenika, nastavnika, roditelja*, Prometej, Novi Sad, 2009.
- [121] Ратковић Милан, *Пут ка успешној школи*, Београд: Српска академија образовања; Нови Сад: Прометеј, 2010.
- [122] Ратковић Милан, *Проактивна школа*, Београд: Српска академија образовања; Нови Сад: Мало историјско друштво, Нови Сад, 2012.
- [123] Ristić Dušan, *Osnovi menadžmenta*, Fakultet za menadžment, Novi Sad, 2005.
- [124] Ristić Dušan, *Upravljanje promenama*, Fakultet za menadžment, Novi Sad, 2005.
- [125] Rosenbloom David and Goldman Deborah, „Public Administration: Understanding Management, Politics and Law in the Public Sector, 1989.“, in:

- Richard J. Stillman II, *Public Administration: Concepts and Cases*, Houghton Mifflin Company, Boston, Toronto, 1996.
- [126] Saint Simon Claude Henri, *Katekizam industrijalaca*, Zagreb, 1979.
- [127] Simon Herbert, *Administrative Behavior, A Study of Decision – Making Processes in Administrative Organization*, Free Press, New York, 1945.
- [128] Sotirović Velimir, Adamović Živoslav, *Metodologija naučno-istraživačkog rada*, Tehnički fakultet „Mihajlo Pupin“, Zrenjanin, 2005.
- [129] Станковић Дејан, *Управљање системом образовања: међународни трендови и главне теме*, Зборник Института за педагошка истраживања, бр.1, Београд, 2010.
- [130] Станојевић Обрад, *Историја политичких и правних институција*, Научна књига, Београд, 1991.
- [131] Stanković Dejan, *Učešće roditelja u upravljanju školom*, Naučni skup sa međunarodnim učešćem „Saradnja škole i porodice“, Institut za pedagoška istraživanja, Beograd, 2006.
- [132] Stamatović Jelena, *Samovrednovanje i razvojno planiranje u školama*, Pedagoško društvo Srbije.
- [133] Starling Grover, *Managing the Public Sector*, Wodsworth Publishing Company, Belmont, 1993.
- [134] Стјепановић Никола и Лилић Стеван, *Управно право*, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, 1991.
- [135] Stojanović Marko, *Učenički parlament – glas mladih za demokratičnije upravljanje školama u Srbiji*, Demokratsko грађанство, broj 9-10, yuTOPag, Novi Sad, 2010.
- [136] Stojmirović Ljubiša, *Pravila ponašanja menadžera*, Zbornik radova, Drugo savetovanje – Na putu ka dobu znanja, Fakultet za menadment, Novi Sad, 2004.
- [137] *Struktura Pedagoškog zavoda Vojvodine*.
- [138] Sudhakar: *School Development Planning*.
- [139] *School Development Planning (SDP Project)*, Cambridge Education.
- [140] *School Development Planning Initiative: An Introduction for Second Level Schools*.
- [141] *School Development Planning Initiative, About SDPI*.

- [142] Taylor W. Frederick, *Scientific Management*, Harper and Row, New York, 1947.
- [143] The Independent Commission for Good Governance in Public Services, *The Good Governance Standard for Public Services* (OPM and CIPFA, 2004).
- [144] Toverud Klete Kjersti, *Duga demokratska tradicija društva – visoki standardi demokratije u školstvu*, Demokratsko грађанство, број 9-10, yuTOPag, Novi Sad, 2010.
- [145] Тодоровић Драган, Ружичић Весна, *SWOT анализа у школском развојном планирању*, Технологија, информатика и образовање за друштво учења и знања, Шести међународни симпозијум, Технички факултет, Чачак, 2011.
- [146] Todorović Jovo, *Upravljanje proizvodnjom – teorija, modeli, primena*, Svetozar Marković, Beograd, 1983.
- [147] Томић Р. Зоран, *Управно право*, Драганић, Београд, 1995.
- [148] Трбовић С. Ана, Ђукановић Драган, Кнежевић Борисав, *Јавна управа и европске интеграције Србије*, Факултет за економију, финансије и администрацију Универзитета Сингидунум, Београд, 2010.
- [149] *Универзална декларација УН о људским правима*, Париз, 1948, члан 1.
- [150] Fernandez E. Kenneth, *Evaluating School Improvement Plans and Their Affect on Academic Performance*, Educational Policy, 2011.
- [151] Friedman Milton, „*The Supply of Money and Changes in Prices and Output*“, in: *Relationship of Prices to Economic Stability and Growth*, London, 1958.
- [152] Халаш Габор, *Governing schools and education systems in the area of diversity (Управљање школама и образовним системима у смислу различитости)*: Предавање припремљено за 21. заседање Сталне конференције европских министара образовања о „међукултуралном образовању“, Будимпешта, 2003. Наведено у: Елизабет Бекман, Бернارد Трафорд, *Демократско управљање школама*, Савет Европе, Стразбур, 2007. Превод на српски језик 2008.
- [153] Henry Nicolas, *Public Administration and Public Affairs*, Prentice Hall, Upper Saddle River, New Jersey, 1998.
- [154] Цветановић Владимир, *Руковођење у образовању*, Ревизија за образовање, број 5-6, Републички завод за унапређивање васпитања и образовања, Београд, 1985.

- [155] Црномарковић Милош, Ратковић Његован Биљана, Ратковић Милан, *Остваривање и евалуација развојних програма*, Прометеј, Нови Сад, 2011.
- [156] Чавошки Коста, *Увод у право I*, Драганић, Београд, 1996.
- [157] Чаушевић Рецо, *Како градити примеран тим*, Директор школе, часопис за организовање и вођење школе, број 1-2, Београд, 2003.
- [158] Шимац Невен, *Еуропски принципи јавне управе: од владања до служења грађанима*, Удруга за демократско друштво, Загреб, 2002.
- [159] *Школско развојно планирање*, Министарство просвете и спорта Републике Србије, Београд, 2002.
- [160] *Школство у општини Стара Пазова – настанак, развој, перспективе*, Прометеј, Нови Сад, 2010.
- [161] Waldo Dwight, *The Enterprise of Public Administration*, Chandler and Sharp, Novato, 1980.
- [162] Wilson Woodrow, „The Study of Public Administration“, in: *Political Science Quaterly*, vol. 2, No. 1, June 1887.

БИОГРАФИЈА



Милош, Петра, Црномарковић рођен је 1962. године у Цивљанима Доњим крај Книна у Хрватској. Основну школу завршио је у родним Цивљанима и Врлици. Саобраћајно-техничку школу завршио је у Земуну. Дипломирао је историју на Филозофском факултету у Београду. Радио је као професор историје у основним школама у Новим Бановцима и Белегишу. Од 2001. до 2010. године био је на месту директора у Основној школи „Никола Тесла” у Новим Бановцима. Обављао је функције заменика председника општине и председника Скупштине општине Стара Пазова. Ожењен, отац једног детета – Жељане.

Потпис:

Нови Бановци, 2014. год.

(Милош Црномарковић)