

DECENTRALIZACIJA I AUTONOMIJA ŠKOLA

Dr. Enes HUSEINAGIĆ

Sažetak:

Decentralizacija je „mega trend“ u evropskom obrazovanju. Obrazovanje mora da bude jedno od najznačajnijih pitanja svakog društva. Savremenim generacijama obrazovanje treba da omogući djelotvorno komuniciranje sa svijetom. Osnov takvog obrazovanja dobiva se u školi, ali samo onda ako je ona savremeno i višestruko povezana sa lokalnom sredinom koja teži ka razvoju. Zato je neophodno izvršiti decentralizaciju svih obrazovnih institucija. Ona ne bi trebala da se realizira preko finansijskih i političkih projekcija, već u davanju autonomije, u „prebacivanju“ odgovornosti za kvalitet funkcioniranja sistema škole na niže nivoe odlučivanja. Stručnjaci definiraju tri oblika decentralizacije: dekoncentraciju, delegiranje i devoluciju. Decentralizacija obrazovnog sistema predstavlja djelotvoran instrument za unapređenje demokratskog učešća svih konzumenata obrazovne institucije u postupku donošenja odluka, te preuzimanju odgovornosti za ishode obrazovanja.

Kako decentralizacija ima za svrhu prenijeti ovlaštenja i odgovornosti na školu, odnosno direktora škole, time bi se dobila pretpostavka za poticaj njenog razvoja „iznutra“, što vodi ka autonomiji škole. Autonomija se ostvaruje u određivanju ciljeva škole, kurikulumu, organizaciji rada, zapošljavanju i finansiranju.

Uvod

Škola se, kao složeni sistem, sastoji od velikog broja podsistema koji su funkcionalno povezani. Kako je ovaj sistem izuzetno dinamičan, posebno dolazi do izražaja sama kvaliteta njegovog djelovanja. Postizanje kvaliteta podrazumijeva sve procese kojim se na bilo kojem nivou osigurava i unapređuje kvalitet bilo kojeg podsistema škole.

Definiranje kvaliteta obuhvata procese kao što su evaluacija škole kao institucije, kao i njenih planova i programa. Evaluacija škole obuhvata mjerenje kvaliteta rada škole u okviru eksterne ili interne evaluacije. U zadnjih deset godina u zemljama OECD-a najaktuelnije su samoevaluacije škola, pri čemu se vrši analiza rada i djelovanja svih podsistema škole. Kvaliteta škole je sveobuhvatan pojam koji definira stalan, kontinuiran proces evaluacije kvalitete sistema školskog obrazovanja, institucija i programa. U zemljama Evrope postoje određena iskustva o tome kako učinkovito unapređivati kvalitetu škola i ta se iskustva mogu primijeniti i u postojećim uvjetima u našoj državi. Uzajmno povezani i vrlo precizno definirani instrumenti koji moraju biti sadržaji transformacije škole su: decentralizacija, demokratizacija, autonomija, eksterna evaluacija i samoevaluacija škola.

Oblici i ciljevi decentralizacije

Prema Vujakliji decentralizacija (lat, de, centrum središte, fr. décentralisation) označava ostavljanje izvjesnih poslova nižim organima; upravni sistem koji svim upravnim odjeljenjima daje što veću samostalnost, naročito u državnoj upravi. Hanson, 1997. (u Staničić, 2006:64) navodi slijedeća tri oblika decentralizacije:

- dekoncentracija,
- delegiranje i
- devolucija.

Pod dekoncentracijom se podrazumijeva prenošenje zadataka i poslova na regionalni i lokalni nivo, ali bez ovlaštenja. Delegiranje je veći stepen decentralizacije i projektuje se kao prenošenje ovlaštenja na niži hijerarhijski nivo. Najveći stepen decentralizacije je devolucija. Ona se projecira kao prenošenje ovlaštenja i odgovornosti na lokalne nivoe (ili odmah na škole). Devolucija se smatra kao trajno i vrlo stabilno djelovanje pa, gledano dugoročno, ona je i najpreporučljivija.

Neki autori decentralizaciju razlikuju u okviru organizacijske i političke (Resman, 2002).

Staničić (2006) navodi da, kada se pristupa decentralizaciji, treba odrediti ciljeve koje njezinim provođenjem treba ostvariti. To su slijedeći ciljevi:

- Ubrzani ekonomski razvoj
- Povećanje efikasnosti upravljanja
- Preraspodjela finansijske odgovornosti
- Povećanje demokratizacije preraspodjelom ovlaštenja
- Veća lokalna kontrola deregulacijom
- Obrazovanje usmjereno ka tržištu rada
- Neutralizacija suprotstavljenih centara moći
- Unapređenje kvalitete obrazovanja.

Decentralizacija obrazovanja

Decentralizacija u obrazovanju podrazumijeva prenošenje ovlaštenja za donošenje odluka sa centralnog nivoa (na T kantonu ovlaštenja nisu predviđena za lokalni nivo) na nivo obrazovne institucije (npr. škole). Decentralizacija obrazovnog sistema predstavlja djelotvoran instrument za unapređenje demokratskog učešća svih konzumenata obrazovne institucije u postupku donošenja odluka i na kraju preuzimanju odgovornosti za ishode u odgojno-obrazovnom sistemu. Kada se lokalna vlast dovodi u neposrednu vezu sa poreskim obveznicima, onda se podstiče njihovo učešće u upravljanju javnim приходima i rashodima namijenjenim obrazovanju. Naravno, decentralizacija u obrazovanju ne bi trebala da se realizuje zbog ekonomskih i političkih imperativa, već treba da bude usmjerena i na prebacivanje odgovornosti za kvalitetu funkcioniranja sistema škole, odnosno da doprinese ostvarivanju strateških ciljeva razvoja i uloge obrazovanja u općem društvenom i ekonomskom razvoju zemlje.

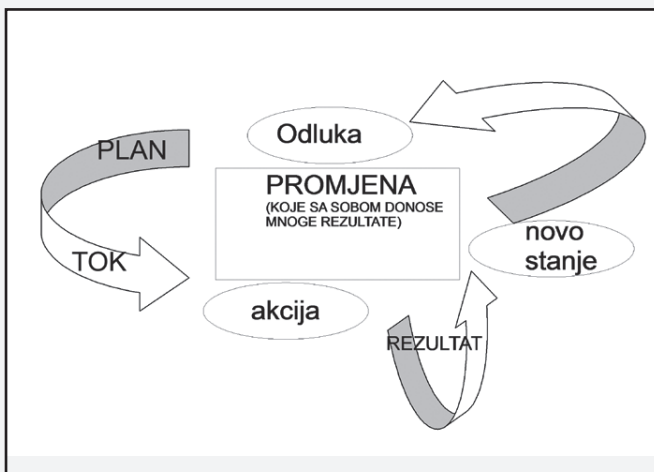
U društvu znanja (knowledge society) i na znanju utemeljenom ekonomijom (knowledge based economy), opći cilj obrazovanja je unapređenje kvalitete ljudskog kapitala na nacionalnom nivou te razvoj potencijala pojedinca (Prema društvu koje uči, 1996:55, White Paper on Education and Training, 1995). Iz ovako dimenzioniranih ciljeva obrazovanja, proizilaze i osnovni ciljevi decentralizacije obrazovanja. To su:

- dostupnost obrazovanja,
- kvalitetno obrazovanje i
- demokratizacija procesa obrazovanja.

Decentralizacija obrazovanja nudi samo okvir ili okruženje za promjenu i primjenu zakonske legislative i mehanizama putem kojih će se u praksi realizirati ili ostvarivati ovi ciljevi. Da bi se ova tri cilja mogla realizirati, potrebno je osigurati proces koji se odigrava u slijedećoj proceduri:

- odluka,
- akcija,
- promjena (novo stanje) i
- nova odluka.

Slika x.x. ilustrira proces promjene koja odgovara decentraliziranom odgojno-obrazovnom sistemu:



Demokratizacija obrazovanja

Dostupnost obrazovanja se ogleda u stvaranju sistemskih uvjeta koji će omogućiti implementaciju promjena u okviru programa i strategija obrazovanja za sve (Keeley, 2007:11). Kvalitetno obrazovanje se definira kao sticanje odgovarajućih znanja, vještina i kompetencija učenika na svim nivoima obrazovanja (Education Policy Analysis, OECD, 2002:119). Demokratizacija obrazovanja omogućava interakciju svih konzumenata u procesu obrazovanja počevši od roditelja (preko učenika, nastavnika....) pa do predstavnika vlasti. Demokratizacija treba da doprinese realizaciji slijedećih principa u okviru obrazovanja:

- realizaciju jednake dostupnosti obrazovanju,
- unapređivanje menadžmenta u obrazovanju,
- unapređivanje ekonomske efikasnosti svih resursa u odgojno-obrazovnom sistemu,
- stimuliranje učenika i nastavnika u podizanju kvalitete nastave, odnosno postizanju ključnih vještina nužnih za uspješno učestvovanje u društvu znanja, kao i znanju utemeljenom na ekonomiji.

Demokratizacija se ogleda kroz dostupnost obrazovanja ili smanjenje društvene isključenosti pojedinaca i grupa kao i omogućavanje slobode izražavanja i uvažavanja mišljenja, učešća u odlučivanju i uticanju na odluke, slobodu izbora...

Slabosti koje decentralizacija donosi se najčešće manifestiraju kroz postojanje različitih standarda u školama. Naime, sistem vrednovanja kvalitete se mora tačno precizirati i usaglasiti kroz sistem za praćenje obrazovnih standarda. Najprihvatljivije bi bilo da su već precizirani standardi kvalitete na državnom nivou. Procjena, praćenje i osiguranje kvalitete na nivou škole je strateški mehanizam koji podržava decentralizaciju i njenu djelotvornost u sprovođenju.

Autonomija škole i direktor

Kako decentralizacija ima za svrhu prenijeti ovlaštenja i odgovornosti na školu, odnosno direktora škole, time bi se dobila pretpostavka za poticaj njenog razvoja „iznutra“, što vodi ka autonomiji škole. Autonomija se ostvaruje u određivanju ciljeva škole, kurikulumu, organizaciji rada, zapošljavanju i finansiranju.

Prosvjetna politika se sastoji u nizu svrhovitih aktivnosti usmjerenih prema postizanju ciljeva obrazovnog sistema (Želvy, 2003). Ciljevi odgoja i obrazovanja definirani su u pravnoj legislativi osnivača, ali autonomna škola može da redefinira određene elemente u skladu sa svojom vizijom razvoja i da ih operacionalizira u skladu sa svojim mogućnostima. Kurikulum na nivou države će biti planski i programski okvir svake (i autonomne) škole. Škola sa velikom autonomijom će sadržajno i metodički adaptirati zahtjeve učenika u određenom zagarantovanom stepenu autonomije.

U okvirima organizacije rada škole, autonomna škola će strukturirati odgojno-obrazovni proces sa primjerenim rasporedom nastave, unaprijeđenom kvalitetom rada i racionalnijim korištenjem materijalnih i kadrovskih resursa. Autonomnost škole, pri zapošljavanju nastavnog osoblja, pruža garancije da će nastavnici

biti angažirani prema kvaliteti, te primjereno zadacima koje treba realizirati u skladu sa vizijom škole. Tu direktor škole ima „odriješene ruke“. Raspolaganje finansijskim sredstvima je danas jedno od ključnih područja autonomije škole.

Finansijska decentralizacija obrazovnog sistema

Na putu do „današnje decentralizacije finansiranja obrazovanja“, Bosna i Hercegovina, odnosno Tuzlanski kanton (trenutno je obrazovanje u nadležnosti kantona), su prošli nekoliko etapa. U bivšoj SFRJ postojalo je kvazidecentralizirano finansiranje koje se odvijalo preko tzv. samoupravnih zajednica ili SIZ-ova na osnovu razmjene rada obrazovanja i privrede. Od 1992. godine pa do završetka rata, postojao je prelazni, adaptivni sistem, koji je egzistirao u ratnim uvjetima. Poslije rata (1995) nastaje centralizirani model finansiranja obrazovanja, koji se nije znatno rekonstruirao. Kasnije razdoblje samostalnosti Bosne i Hercegovine karakterizira trezorsko poslovanje što predstavlja zaokret u finansiranju obrazovanja u smislu veće finansijske kontrole sredstava u smjeru decentralizacije. Ali, u današnjim uvjetima ovaj oblik je dobio karakterističan centralizirani model finansiranja u svom najprimitivnijem obliku.

Postojeće stanje u osnovnom i srednjem obrazovanju u Tuzlanskom kantonu okvirno se ogleda u:

- osiguravanju sredstava za plaće, prijevoz i naknade zaposlenika,
- djelimičnom pokrivanju troškova informatizacije i opremanja,
- sufinansiranju kapitalne izgradnje do minimalnog finansijskog standarda i programa od zajedničkog interesa,
- donošenju kvalitetno skromnih pedagoških standarda,
- utvrđivanju minimalnih sredstava za materijalne troškove,
- nedovoljnom finansiranju stručnog usavršavanja uposlenika u školama,
- nedovoljnom finansiranju programa za rad s darovitim učenicima,
- nedovoljnom finansiranju programa za rad s učenicima s teškoćama u razvoju u redovnim školama,
- nepostojanju utvrđenih kriterija i mjerila za osiguravanje minimalnog finansijskog standarda,
- nepostojanju optimizacije mreže škola,
- nema osiguranih finansijskih sredstava za investicijsko održavanje, nabavu školske opreme, nastavnih sredstava i pomagala,
- nema sufinansiranja produženog i cjelodnevnog boravka učenika u smislu prehrane učenika i sl.

U razvijenim zemljama Evrope egzistiraju dvije ključne komponente u pogledu finansiranja i raspolaganja finansijskim sredstvima. To su:

- finansijska autonomija lokalnih nivoa i
- finansijska autonomija škola.

Finansijska autonomija škola u zemljama Evrope se najvećim dijelom odnosi na upravljanje operativnim troškovima. Ona se može proširiti i na upravljanje troškovima van nastavnog procesa (održavanje škola i sl.).

Radi postizanja veće učinkovitosti finansijske decentralizacije u obrazovanju, potrebno je jasno razgraničiti funkcije i ovlaštenja između viših i nižih nivoa vlasti, ali i ovlaštenja za finansiranje javnih potreba. Glavna projekcija decentralizacije i ovlaštenja škola je da se postigne individualni profil škola koji će ih međusobno razlikovati i dati cijelom školskom sistemu raznovrsnost. Škole na ovaj način dobivaju mogućnost da u svojoj autentičnosti postanu atraktivnije za buduće korisnike (učenike). Finansiranje škola zavisi od broja učenika koje ona „privuče“. Menadžment, kvaliteta, marketing, evaluacija, razvoj... postaju dominantni parametri u odgojno-obrazovnom sistemu koji dobiva konotaciju tržišne ekonomije. Škole postaju *učee organizacije* a ne organizacije u kojima se uči.

Preporuke umjesto zaključka

Kako se naša zemlja nalazi u tranziciji koja sa sobom donosi pozitivne promjene koje se odnose na demokratizaciju odnosa u društvu, to se upravljanje u obrazovanju mora odvijati fleksibilno. Decentralizacija ima za cilj poboljšanje kvalitete obrazovanja, što podrazumijeva intenziviranje procesa decentralizacije sa ciljem da doprinesu većoj, posebno stručnoj autonomiji odgojno-obrazovnih ustanova, da podstaknu njihov sopstveni razvoj i pridobiju lokalno okruženje na saradnju. Međunarodna iskustva u ostvarivanju decentralizacije nude slijedeće sugestije:

- Decentralizacija unapređuje rad ministarstva obrazovanja jer ga oslobađa administrativnih poslova i određenih zadataka koje škole „delegiraju“ stručnim saradnicima ministarstva;
- Devolucija je, na duži period, garant delegiranja ovlaštenja;

- Raspodjela ovlaštenja sa jednog na drugi nivo je učinkovitija ako se usaglašava a ne naređuje;
- Prosvjetna vlast treba da posjeduje odgovarajuće instrumente pri ekskomuniciranju negativnih pojava;
- Participacija nižih nivoa je poželjna, jer su mnogo veći izgledi za uspjeh decentralizacije;
- Prosvjetna vlast i svi konzumenti obrazovanja, trebaju biti učesnici u procesu decentralizacije;
- U određenim delikatnim situacijama, ako je potrebno, poželjno bi bilo uključiti i centralizirano odlučivanje;
- Decentralizaciju moraju provoditi stručne osobe;
- Decentralizacija mora imati finansijsku potporu;
- Za provođenje decentralizacije moraju biti osigurane političke pretpostavke;
- Za provođenje decentralizacije moraju biti osigurane i stručne pretpostavke;
- Prenaglašeno administrativno djelovanje na štetu stručno-pedagoškog upravljanja treba mijenjati u korist stručnih profesionalnih službi;
- Odgojno-obrazovne ustanove treba da se povezuju sa svim elementima društvenog okruženja, posebno roditeljima, koji su uz učenike najvažniji klijenti obrazovnih institucija.

Realizacija spomenutih smjernica djelovanja nije jednostavna i bez njih decentralizacija obrazovanja neće dati željene rezultate. Istrajnost na tome da se stvore pretpostavke za uspješnu decentralizaciju obrazovanja, mora biti potpomognuta spoznajom da se sve navedene aktivnosti nalaze u funkciji stvaranja kvalitetnog odgojno-obrazovnog sistema koji nas jedino može odvesti u društvo znanja.

Literatura:

- Prema društvu koje uči 1996. Commission of the European Communities, *White Paper on Education and Training: Teaching and Learning – Towards the Learning Society*.
- Keeley, B. 2007. *Human Capital: How what you know shapes your life*. Paris: OECD Publishing;
- Koren, A. 2006. Avtonomija in decentralizacija v izobraževanju. Ljubljana: Šola za ravnateljce in Kopar: Univerza na Primorskem;
- Luxembourg: *Office for Official Publications of the European Communities*, 1955. Zagreb: Educa;
- Program razvoja predškolskog, osnovnog i srednjeg obrazovanja u Tuzlanskom kantonu do 2010. godine. <http://www.monkstk.ba>
- Resman, M. 2002. *Vzvodi šolskega razvoja. V Ravnatelj in šolska avtonomija*, ur. M. Resman. 1-10. Ljubljana: Zveza društev pedagoških delavcev Slovenije;
- Staničić, S. 2006. *Menadžment u obrazovanju*. Rijeka: Vlastita naklada
- Želvys, R. 2003. *Education Policy*. OSI-ESP;
- Vujaklija, M. *Leksikon stranih reči i izraza*. Beograd: Prosveta.

Summary

DECENTRALIZATION AND AUTONOMY OF SCHOOLS

Dr. Enes Huseinagic

Decentralization is a mega-trend in European education system. Education ought to be of the essential issues of every society. Education should enable new generations to effectively communicate with the world. The foundation of such an education is given in school, but only if the same is compatible and connected to the local environment that tends towards the development. Therefore decentralization of all the educational institutions is necessary. It should not, however be preformed through financial and political projections, but rather through giving of the autonomy, *shifting* of the responsibilities for the quality of the system functioning to the lower levels of decision making. Experts have defined three forms of decentralization: deconcentration, delegation and devolution. Decentralization of educational system represents an effective instrument for promotion of democratic participation of all the consumers of educational institutions in process of decision making as well as taking on the responsibility for the outcome of education.

Since decentralization aims at shifting the authority and responsibility to the school, that is the school director we should expect it to be an incentive *within* and this would lead directly to the autonomy of the school itself. Autonomy is reflected in determining the aims of a school, curriculum, work organization, employment and financing.

الموجز

اللامركزية والإدارة الذاتية في المدرسة

د. أنس حسيناغيتش

تمثل اللامركزية «الصرعة الكبرى» في التعليم الأوروبي. والتعليم ينبغي أن يكون أحد أكثر القضايا أهمية في كافة المجتمعات. كما ينبغي للتعليم أن يوفر للأجيال المعاصرة اتصالاً مجدياً مع العالم. إن الحصول على أسس هذا التعليم في المدرسة، لا يتم إلا إذا كانت المدرسة مرتبطة بصورة عصرية ومضاعفة بالبيئة المحلية التي تصبو إلى التطور. لذا فمن الضروري تطبيق اللامركزية في جميع المؤسسات التعليمية. ولا يجب لهذه اللامركزية أن تطبق من خلال الخطط المالية والسياسية. بل في منح الإدارة الذاتية في «نقل» المسؤولية عن جودة أداء النظام إلى المستويات الدنيا لاتخاذ القرار. ويحدد الخبراء ثلاثة مستويات من اللامركزية: اللامركزية، والانتداب والتفويض. إن اللامركزية في النظام التعليمي تمثل أداة فاعلة لتحسين المشاركة الديمقراطية لجميع مستخدمي المؤسسة التعليمية في عملية اتخاذ القرار. والاضطلاع بالمسؤولية عن نتائج التعليم.

وبما أن الهدف من اللامركزية هو تحويل الصلاحيات والمسؤولية إلى المدرسة. أي إلى مدير المدرسة. فإن ذلك سيمهد الطريق لتشجيع تطويرها «من الداخل». ما يفضي بالمدرسة إلى الإدارة الذاتية. وتتجلى الإدارة الذاتية في تحديد أهداف المدرسة. وفي المنهاج التعليمي. وفي تنظيم العمل والتوظيف والتمويل.