

## Razmislek o razsežnostih avtonomije ravnateljev v slovenski osnovni šoli

Janja Zupančič

oš Louisa Adamiča Grosuplje

Pojem avtonomija ravnatelja je v prispevku obravnavan z različnih zornih kotov. Šolski sistem postavlja okvir, znotraj katerega posamezen vodja sprejema različne odločitve ter izbira poti za doseg zastavljenih ciljev in prav slednje ustvarja razlike med vzgojno-izobraževalnimi ustanovami. Pomemben dejavnik uspešne šole so njeni zaposleni, zato je še posebej pomembno dejstvo, da so slovenski ravnatelji pri izbiri sodelavcev v veliki meri neodvisni. Žal se zmanjšujejo možnosti nagrajevanja, kar sili ravnatelje k iskanju novih rešitev za motiviranje zaposlenih. Pri uresničevanju vizije in zagotavljanju kakovosti mora ravnatelj podpirati strokovnost učiteljev in skrbeti za dobre učne dosežke učencev, pri tem pa vzdrževati dobre odnose s starši. Soodvisnost različnih deležnikov in različnost njihovih pričakovanj neprestano preizkušata meje ravnateljeve avtonomije. Rešitev za ohranjanje profesionalne neodvisnosti v odvisnosti od različnih deležnikov se nahaja v strokovnem in etičnem delovanju posameznega vodje.

*Ključne besede:* ravnatelj, avtonomija, vodenje, kadrovanje, financiranje, kakovost, starši

Nenehne spremembe in družbeni razvoj vplivajo tudi na delovanje šol, pred njih postavljajo nove zahteve ter nove izzive. Zdi se, da se trdno usidran, tradicionalno sistematično organiziran, vsebinsko in vrednostno jasno opredeljen vzgojno-izobraževalni sistem v zadnjem desetletju sooča z vedno večjimi vdori v njegovo zasebnost. V šole vstopajo ideje poslovnega sveta, potrošniška miselnost, marketing. Država želi imeti vedno večji pregled nad zaposlovanjem, porabo virov in učinkovitostjo svojih »naložb«, želi ugotavljati kakovost dela vzgojno-izobraževalnih ustanov.

Vodstveni delavci si prizadevajo za več avtonomije pri odločanju, a hkrati pričakujejo podporo s strani različnih inštitucij. Kot primer naj navedem oblikovanje vzgojnega načrta, ki je porajalo mnogo vprašanj, na katera so v šolah iskali odgovore in si obetali pomoč strokovnih ustanov. Kljub centralizirano podani nalogi so bile poti do cilja raznolike in v veliki meri v rokah ravnatelja. Za pripravo res uporabnega dokumenta je bilo potrebno široko strokovno znanje in dobro poznavanje zavoda, zato so mnogi ravnatelji upoštevali posebnosti šole in širšo družbeno situacijo spodbu-

dili, koordinirali in spremljali proces, ki je odseval duha in vizijo šole. Nekateri so se odločili za nakup instant rešitev na rastočem trgu »univerzalnih« obrazcev ali so počakali, da so na sosednjih šolah prebili led in se obogatili iz izkušenj drugih, si prihranili nekaj časa, a se prikrajšali za marsikatero izkušnjo. Tako danes na nekaterih šolah vzgojni načrti živijo, drugje pa so le pozabljeni snopiči v omari.

Vzgojnemu načrtu sta sledila uvajanje procesa ugotavljanja in zagotavljanja kakovosti ter razvojno načrtovanje. Opravljanje tovrstnih nalog odseva ravnateljev odnos do zunanjih zahtev in se prenaša na sodelavce ter njihov odnos do dela. Predan, marljiv in spodbuden ravnatelj bo lažje zagotovil, da bodo zaposleni nalogo opravili zavzeto in kvalitetno. Vodja, ki je nagnjen k izražanju nemoci in iskanju površnih rešitev, naj se ne čudi, če se podobno vedejo tudi njegovi zaposleni. Povprečnost vodenja gre z roko v roki s povprečno zavzetostjo zaposlenih. Kar zaposleni čutijo do svojega dela in ustanove kot celote, je tisto, kar čutijo do svojega vodje (Lobnikar in Grom 2011, 3). Tako je pomembno, da ravnatelj delovnim nalogam doda smisel, izpostavi prednosti in ponuja zaposlenim pozitiven zgled. Naj novih zahtev ne razume kot poseganje v njegovo avtonomijo, temveč priložnost za obogatitev šolske prakse, dvig kakovosti in profesionalno rast kolektiva.

Priporočljivo je ozreti se čez domači plot in ugotoviti, kako avtonomen je slovenski ravnatelj v primerjavi z evropskimi kolegi. Evropa ponuja mnogo različnih modelov, številne primere dobre in malo manj uspešne prakse, torej izvrsten učni poligon. V to me je prepričala izkušnja študijskega obiska v Hannoveru maja 2012, kjer smo s kolegi ravnatelji in drugimi ustvarjalci šolske prakse iz dvanajstih evropskih držav širili vedenje o inovativnem vodenju in usposabljanju učiteljev v avtonomnih šolah.

### **Kaj je avtonomija?**

Kantova trditev, da je avtonomija lastnost volje, da je sama sebi zakon, jasno poveže pojem avtonomije z izvorno grško besedo *autonomus* (*autos* – sam, *nomus* – zakon). Avtonomijo razumemo kot možnost samostojnega, neodvisnega odločanja.

Avtonomen posameznik svoje odločitve sprejema samostojno in brez pritiskov na podlagi informacij, ki si jih v procesu odločanja pridobi. Posledično za svoje odločitve nosi in sprejema popolno odgovornost. Odgovoren vodja se zaveda, da je odločanje pravzaprav izbiranje najboljše poti izmed zaznanih možnosti, je

neke vrste perfekcionizem, stremljenje k popolnosti. Težo povečuje tudi razsežnost učinkov posamezne odločitve: ali bo odločitev vplivala le na notranje dogajanje v šoli (npr. imenovanje šolske tekmovalne komisije) ali bo imela širši odmev in bo zadevala tako učitelje kot tudi učence in starše (npr. odločitev o izbiri delovnih zvezkov).

### Vrste avtonomije

Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja omejuje dve vrsti avtonomije, in sicer avtonomijo šolskega prostora (ZOFVI, 72. člen) in avtonomijo strokovnih delavcev pri izvajanju vzgojno-izobraževalnega dela (ZOFVI, 92. člen). V isti sapi s podeljeno avtonomijo je njena razsežnost nemudoma omejena in uokvirjena. Tako je ravnatelj tisti, ki odloča o izvajanju dejavnosti v šoli, ki niso povezane z vzgojo in izobraževanjem, a ne sme dovoljevati političnih ali konfesionalnih aktivnosti. Prav tako so strokovni delavci strokovno avtonomni pri izvajanju svojega dela, vendar v okviru zakonov in javno veljavnih programov.

Tovrstna avtonomija je dokaj preprosta, kajti osebi je dodeljena v jasno določeni meri in obsegu. Gibanje znotraj okvira odgovorni osebi zagotavlja določeno mero varnosti. Tako prepoved delovanja političnih strank in konfesionalne dejavnosti v šolskem prostoru ne ruši ravnateljeve avtonomije, temveč ga, ravno nasprotno, osvobaja različnih zunanjih interesov.

Podobno so s pravnimi akti skrbno določene še strokovna, poslovodna in finančna avtonomija ravnatelja. Težje pa je definirati osebno in etično neodvisnost. S Kodeksom ravnanja javnih uslužbencev so opredeljena osnovna etična pričakovanja države do svojih uslužbencev, ki naj bi izboljšala delovanje in dvignila ugled. V Sloveniji kodeks ravnanja ravnateljev ne obstaja, medtem ko so v Veliki Britaniji oblikovali kodeks profesionalne etike za učitelje, ki velja tudi za vodstvene delavce šol.

### Stopnje avtonomije

Stopnjo ravnateljeve avtonomije lahko razdelimo na tri ravni: popolno, delno in ničelno (Eurydice 2008). Ravnatelj, ki ima popolno avtonomijo, lahko v okviru zakonov odločitve sprejema samostojno. Delno avtonomen vodja pred dokončnimi odločitvami pridobi soglasje oziroma mnenje npr. učiteljskega zbora, sveta staršev, sveta zavoda, ministra in/ali lokalne skupnosti. Na posa-

meznih področjih ravnatelj odločitev ne sprejema, tako tam avtonomije nima.

### ***Popolna avtonomija***

Čeprav ima ravnatelj formalno popolno avtonomijo za izvajanje določenih nalog, se bo demokratično-etični vodja pred pomembnimi odločitvami posvetoval s člani kolektiva in jih vpletel v proces. Tako moder ravnatelj popolne avtonomije ne bo izkoriščal v duhu absolutista, temveč bo upošteval posebnosti posameznikov in okoliščin.

Pri izboru razrednikov bo ob zavedanju, da sta ustvarjanje primerne učnega socialnega okolja v oddelku in oblikovanje ustrezne šolske kulture temeljna pogoja za doseganje vzgojno-izobraževalnih ciljev (Ažman 2012, 23), na primer prednost ponudil sodelavcem, ki omenjena prizadevanja aktivno podpirajo na ravni oddelka in posameznika. Pri odločanju o izvajanju pouka v manjših skupinah bo upošteval posebnosti učencev, številčnost oddelkov, prostorske in kadrovske možnosti. Pri načrtovanju stalnega strokovnega izobraževanja zaposlenih pa prednostne naloge šole, šibka in močna področja strokovnih delavcev, čas in kraj izvedbe izobraževanja, višino kotizacije in podobno. Formalno je ravnatelj odgovoren za zagotavljanje in ugotavljanje kakovosti s samoevalvacijo in za pripravo letnega poročila o samoevalvaciji šole (ZOFVI, 49. člen).

Po Harrisu (v Vanhoof idr. 2011, 371) dodeljena odgovornost za opravljeno nalogo od ravnatelja ne zahteva, da delo opravi sam; v procesu vodenja samoevalvacije ima osrednjo vlogo, vendar pa to ni izključno njegova naloga – za doseganje najboljših rezultatov je pomembna investicija v druge ljudi, zato je potrebno, da vključi vse interesne skupine, poveže podsisteme ter s helikopterskim pogledom in širokim spektrom znanj poskrbi za ponotranjeno in odgovorno uresničevanje naloge s strani zaposlenih ter spodbudi aktiven prispevek učencev in staršev.

### ***Delna avtonomija***

Pri zaposlovanju novih delavcev, izboru delovnih zvezkov, dodeljevanju statusov učencem in nekaterih drugih nalogah je ravnatelj v postopku odločanja dolžan pridobiti mnenje oziroma soglasje različnih organov šole ali celo pristojnega ministrstva. V teh primerih ravnatelj posvetovalnemu oziroma nadzornemu organu poda širši pogled učinka odločitve na življenje in delo šole, priskrbi dodatne

informacije, predstavi interese, želje in potrebe tudi drugih vpletenih. Ali je vmesni člen v postopku zavora ali opora, je odvisno od posameznega primera.

Pred zaposlitvijo novega sodelavca mora ravnatelj pridobiti soglasje pristojnega ministra in nato še sveta zavoda. Dvojni varovalni mehanizem naj bi služil racionalnemu ravnanju s sredstvi za plačilo dela, pravzaprav pa dodatno soglasje, ki ga v 186. členu določa ZUJF, ne bi bilo potrebno, kadar je financer MIZKŠ. V kolikor bi ravnatelj zaposlil delavca nad sistematiziranim obsegom, dodatnih sredstev za plačo ne bi prejel, ker do njih ni upravičen. Gledano z drugega zornega kota pa odločanje sveta zavoda ni povezano z odgovornostjo njegovih članov, kajti četudi organ soglasja ne bi izdal, bi ravnatelj (in ne svet zavoda) nosil odgovornost za ustrezno izvajanje pedagoškega procesa. Vpletanje dodatnega soglasja delodajalca tako postopek časovno podaljšuje, povečuje obremenitve zaposlenih, ki odsotnega delavca nadomeščajo ter meče senco nezaupanja na ravnateljeve kadrovske odločitve.

V postopku dodeljevanja statusov učencem ravnatelj pred odločanjem pridobi mnenje učiteljskega zbora oziroma razrednika, ki ima z učencem vsakodnevni stik, ga dobro pozna in verjame, da bo dogovor učencu omogočil lažje usklajevanje šolskih in izvenšolskih aktivnosti. Še posebej na velikih šolah praktično ni mogoče, da bi ravnatelj poznal posebnosti vsakega posameznega učenca, zato od učiteljev in svetovalnih delavcev pričakuje, da imajo informacije o njegovem življenju zunaj šole, ki bodo v pomoč pri odločanju o pravicah učenca.

Če je pri dodeljevanju statusov vloga mnenja dajalca ravnatelju v pomoč, pa v postopku določitve skupne nabavne cene delovnih zvezkov in gradiv pridobivanje mnenja sveta staršev ravnatelje pogosto postavlja v zahteven pogajalski položaj. Ravnatelj, razpet med tri interesne skupine (učitelje, ki gradiva potrebujejo za doseganje učnih ciljev, starše, ki gradiva financirajo in učence, ki delovne zvezke uporabljajo), mora delovati povezovalno. S spodbujanjem večsmerne komunikacije in zastopanjem strokovne avtonomije bo sooblikoval dogovor, ki bo omogočal kakovostno izvajanje pouka.

### *Ničelna avtonomija*

Posamezni elementi šolskega polja so določeni centralno in tvorijo ogrodje šolskega sistema. Določanje višine plač zaposlenih je urejeno sistemsko, zato se ravnatelju ni potrebno pogajati z mini-

strstvom ali lokalno skupnostjo glede sredstev za maso plač. Delo učiteljev v slovenskih osnovnih in srednjih šolah je vrednoteno enako, medtem ko so bili v preteklosti učitelji v različnih občinah različno plačani. Standardi in normativi za oblikovanje oddelkov zagotavljajo enake razmere za učence po celotni državi in odvezujejo ravnatelja pogajanj o številu oddelkov. Jasno predpisana izobrazba strokovnih delavcev je ravnatelju v podporo pri zagotavljanju strokovno ustreznih zaposlenih. Trenutno se pojavlja težava s pomanjkanjem specialnih pedagogov – defektologov, a je na potezi pristojno ministrstvo, ki naj bi predvidevalo tudi potrebe po deficitarnih kadrih. Dokler težava ne bo sistemsko odpravljena, bodo ravnatelji iskali čim bolj ustrezne kadre in zaradi okoliščin, na katere nimajo vpliva, ne bodo mogli zagotavljati zakonitosti izvajanja odločb o usmeritvi otrok s posebnimi potrebami.

### **Avtonomija in kadrovanje**

Pridobivanje ustreznih ljudi je ena najpomembnejših ravnateljevih nalog. Iskanje primernih kandidatov in razgovori so odločujočega pomena za uspešnost šole (Beers 2007, 111), zato je pomembno, da ima ravnatelj na področju kadrovanja popolno avtonomijo. V 49. členu ZOFVI je med pristojnosti ravnatelja uvrščena zelo pomembna navedba, ki ravnatelju dodeljuje nalogo odločanja o sklepanju delovnih razmerij in odločanje o disciplinski odgovornosti delavcev. Ravnatelj je pred zaposlitvijo delavca dolžan pridobiti zahtevana soglasja, a od tu naprej lahko izbira med prijavljenimi kandidati sam. Slovenskim ravnateljem je v primerjavi z evropskimi kolegi dodeljena velika mera neodvisnosti. Samo v Belgiji (flamska skupnost in subvencionirani sektor v francosko in nemško govorečih skupnostih), na Irskem (nižje sekundarne šole) in v Sloveniji imajo ravnatelji popolno avtonomijo na področju izbire učiteljev, opisa delovnega mesta in dolžnosti, disciplinskega ukrepanja in odpovedi delovnega razmerja (Eurydice 2008).

V Španiji na primer država zaposlene premešča vsakih nekaj let. Ravnatelji so nezadovoljni še posebej takrat, ko imajo v ustnovi perspektivnega sodelavca, ki gradi dobre odnose, kakovostno izvaja učni proces, se vključuje v različne šolske in izvenšolske dejavnosti ter pomembno prispeva k dvigu kakovosti celotne šole. Ob neprestani fluktuaciji strokovnih delavcev ravnatelj le težko zagotavlja kontinuiteto procesov. Prav tako zaposleni ne uspejo vzpostaviti tesnejših odnosov s sodelavci, se bolje spoznati, kar bi lahko

vodilo k večjemu sodelovanju, transferu znanj, k medpredmetnim povezavam ipd.

Na drugi strani pa je učitelj v Nemčiji po pridobitvi ustrezne izobrazbe nameščen na določeno šolo in običajno na njej tudi ostane, če ravnatelj zaradi nezadovoljstva ne posreduje pri šolskih oblasteh in doseže premestitev. Učitelji imajo zagotovljeno socialno varnost in delovno mesto. V redkih primerih so premeščeni na drugo šolo.

Podobne prakse na slovenskih šolah ne zasledimo, tako se ravnatelji na različne načine soočajo z neustreznimi zaposlenimi. Za določitev slednjih Beers (2007, 108) uporablja kriterij »Ali bi želel, da so moji otroci v tem razredu?« Če je odgovor negativen, sledi ukrepanje, kajti Beers (2007, 108) trdi, da vsak človek ni ustvarjen za poučevanje; nekateri ljudje nimajo potrebnih osebnostnih kvalit, česar ni mogoče spremeniti, ne glede na to, koliko strokovnega spopolnjevanja jim ravnatelji nudijo. V takem primeru naj ravnatelj pripravi natančen načrt aktivnosti z učiteljem, dosledno vodi pisno dokumentacijo in vztraja.

Zavzete zaposlene pa naj nagrajuje in tako vzdržuje njihovo motivacijo za delo. Beers (2007, 126) ugotavlja, da učitelje motivira, če jim ravnatelj postavi izziv in ga dosežejo. Izziv je na primer zmanjšanje nasilnega vedenja, dosledno opravljanje domačih nalog in podobno. Ko učitelj ugotovi, da je dosegel svoj cilj, mu to nudi veliko večje zadovoljstvo kot kakršnakoli malenkost, ki bi mu jo lahko podaril ravnatelj.

Slovenski učitelji radi povedo, da ne delujejo na etični pogon, še posebej po letu 2010, ko so bila šolam z Zakonom o interventnih ukrepih (ZIU) zaradi gospodarske krize odtegnjena sredstva za redno delovno uspešnost. Nato pa z Zakonom o interventnih ukrepih in z Zakonom za uravnoteženje javnih financ (ZUJF) tudi omejene ali (začasno) odvzete še pravice do napredovanja, povračila dela stroškov za prevoz na delo, dela povračila regresa za prehrano in druge.

Eden zadnjih rezov v finančni kolač ravnatelje postavlja pred nov izziv. Slovenske osnovne šole so v šolskem letu 2011/12 na podlagi ravnateljeve izjave o 95 % realizaciji programa še prejemale denarna nakazila za nadomeščanje krajših odsotnostih. S pridobljenimi sredstvi je ravnatelj zagotavljal plačilo vsaj določenega obsega ur nadomeščanj ter nemoteno izvajanje programa. Od septembra 2012 šole sredstev ne prejemajo več, ravnatelji morajo uporabiti druge vire moči.

Naslednji pomemben preizkus ravnateljevega vodenja je oce-

njevanje letne delovne uspešnosti zaposlenih, saj ima pri izvrševanju naloge popolno avtonomijo, ki pa je morebiti ne izrabi v celoti, ker se zaveda, da so dobri odnosi za učinkovito delovanje šole pomembnejši od realno podane nižje ocene. Dejstvo je, da je v naših šolah kultura tovrstnega ocenjevanja še v razvoju. Pogosto gre za enačenje ocene letne delovne uspešnosti s šolskimi ocenami, zato je ocenjevanje na področju vzgoje in izobraževanja verjetno še bolj občutljivo kot v drugih segmentih javne uprave. Dokaz, da se s podobno dilemo ukvarjajo tudi predstojniki v drugih resorjih javne uprave, ponuja raziskava Ministrstva za pravosodje in javno upravo (2011, 70), ki ugotavlja, da so razmere podobne v celotnem javnem sektorju, saj je od 50 pa tudi do več kot 80 % vseh javnih uslužbencev ocenjenih z nadpovprečno oceno.

Drug pogled na vpliv ravnateljevih odločitev pri določanju letnih ocen in napredovanjih zaposlenih izpostavi še eno težavo: zaposleni z doseženimi najvišjimi napredovanji in plačnimi razredi, ki jih motivira dokazovanje in tekmovalnost, potrebujejo nove izzive. Tu se izkaže nesorazmerje med dejansko in pravno avtoriteto ravnatelja. Ravnatelj ima moč, da odloča o letnih ocenah, a če slednje za zaposlene nimajo vrednosti, zbledi tudi dejanska avtoriteta ravnatelja. Sistemsko je rešitev nakazana v dokumentu »Analiza učinkov in ugotovljene pomanjkljivosti plačnega sistema v javnem sektorju« (Ministrstvo za pravosodje in javno upravo 2011, 71), ki predlaga spremembo sistema napredovanja z določitvijo takšnega sistema napredovalnih obdobj, da zaposleni končne plačne razrede napredovanja dosežajo proti koncu svoje delovne dobe. Slovenski učitelji namreč relativno hitro dosežejo najvišjo možno plačo: le-to je možno doseči v 13 letih, v državah OECD pa v povprečju v 24 (*Bela knjiga 2011, 507*).

### **Avtonomija in financiranje**

Financiranje slovenskih javnih šol je transparentno, sistemsko uravnano in nadzorovano. Odgovornost za pravilno finančno poslovanje nosita ravnatelj in računovodja, ki s prepletanjem pedagoške in poslovodne funkcije zagotavljata ustrezne pogoje za delovanje šole. Poraba sredstev je namenska, zato je ravnatelj dolžan poskrbeti, da se na primer sredstva za izobraževanje zaposlenih namenijo za plačilo kotizacij in ne za krpanje finančne luknje lokalne skupnosti ter pokrivanje materialnih stroškov (ZOFVI, 82. člen).

Poleg virov iz državnega in občinskega proračuna naj bi šole del



finančnih sredstev pridobile tudi same. Z uvedbo šolskih skladov (ZOFVI, 135. člen) so zavezane k pridobivanju prispevkov staršev, donacij, zapuščin in sredstev iz drugih virov. Šolski sklad upravlja upravni odbor, ki ga sestavljajo predstavniki zaposlenih in staršev. Ravnateljeve naloge in obveznosti v zvezi z delovanjem sklada niso posebej navedene, zato jih povežimo s prvo navedbo pristojnosti ravnatelja iz 49. člena ZOFVI, v kateri je opredeljeno, da ravnatelj organizira, načrtuje in vodi delo šole. Sicer neizrazita vloga ravnatelja vsaj enkrat letno dobi zelo jasen pomen, kajti pridobivanje donacij je eden izmed kriterijev določanja ravnateljeve delovne uspešnosti (»Pravilnik o merilih za ugotavljanje delovne uspešnosti direktorjev s področja šolstva«, 8. člen). Tako je ravnateljem posredno dodeljena tudi vloga iskalca dodatnih finančnih virov.

S finančnimi sredstvi je povezano aktualno omejevanje števila ur za izvajanje podaljšanega bivanja. Junija 2012 je resorno ministrstvo podalo utemeljitev, da glede na finančni položaj ni dopustno, da bi bilo v popoldanskem času možno istočasno opravljanje podaljšanega bivanja in dopolnilnih dejavnosti za isto skupino učencev. Verjetno je v določenih zavodih možno skrčiti obseg podaljšanega bivanja na račun interesnih dejavnosti, a se v praksi pogosto izkaže, da ne gre več za interese učencev. Šole problem rešujejo tako, da za celotno skupino učencev, ki bi bili vključeni v oddelek podaljšanega bivanja, organizirajo kvazi interesno dejavnost, ki bolj ali manj zadovolji interese uporabnikov in zmožnosti izvajalcev. Krčenje sredstev se realizira v racionalizaciji programa in ima za posledico najprej skromnejši nabor dejavnosti za učence. Dolgoročno bi lahko spremembe upočasnile tudi proces zagotavljanja kakovosti šole, kajti v podaljšanem bivanju učitelji pogosto pozornost posvečajo učno šibkejšim učencem in tistim, katerim starši ne morejo pomagati pri učenju.

### **Avtonomija in kakovost**

Pojmovanje kakovosti je kombinacija kakovosti v relativnem pomenu (zadovoljitev potreb in pričakovanj uporabnikov) ter absolutnem pomenu (doseganje ciljev, zapisanih v uradnih dokumentih) (Milekšič in Kos Kecojević 2001, 106). Za zagotavljanje kakovosti mora ravnatelj pridobiti informacije o potrebah in pričakovanjih učencev in staršev ter jih uglasiti z zahtevami in pričakovanji šolskega sistema, posamezne šole in na podlagi ugotovitev načrtovati proces izboljšav. Učinkovita oblika organiziranega procesa

samoevalvacije vključuje oblikovanje tima, ki ga poleg ravnatelja sestavljajo vsestransko (u)sposob(lje)ni učitelji. Glavna naloga ravnatelja je spodbuditi učitelje k samoevalvaciji zaradi izboljševanja njihovega dela, a jim hkrati tudi dati prostor in čas (Zavašnik Arčnik in Gradišnik 2011, 52).

V primerjavi s šolami v evropskem prostoru, ki imajo različne nacionalne sisteme ugotavljanja kakovosti in (samo)evalviranja, se v Sloveniji pojavlja več pristopov. Ravnatelj je v skladu z 49. členom ZOFVI odgovoren za zagotavljanje in ugotavljanje kakovosti s samoevalvacijo in pripravo letnega poročila o samoevalvaciji. Od tu naprej ima proste roke. Odločitev za prednostno področje izboljšav je odvisna od vizije šole, dinamike kolektiva in specifik ustanove. Poročila o samoevalvaciji in realizaciji letnega delovnega načrta ter podobne dokumente ravnatelj na zahtevo pošilja lokalni skupnosti, ne pa tudi pristojnemu ministrstvu. Zaradi nepovezanosti spremljanja kakovosti od ravni šol do nacionalne ravni imajo ravnatelji več avtonomije, a tudi manjše možnosti formalne primerjave in manj povratnih informacij o uspešnosti ustanove v razmerju do drugih šol. Trenutno bi lahko kakovost šol primerjali na podlagi rezultatov zunanjega preverjanja, kar zahteva temeljito in večplastno interpretacijo.

Kljub zavedanju, da rezultati preverjanj ne izkazujejo nujno kakovosti poučevanja, je naša družba naravnana storilnostno, zato posamezni učitelji v šestem in predvsem v devetem razredu pedagoški proces prilagodijo tako, da bi učenci dosegli čim boljše rezultate: rešujejo pole z nalogami preteklih let, urijo reševanje določenih tipov nalog in podobno. Zaradi zunanjih pritiskov ne utegnejo pomisliti, da so znanje učencev gradili že tudi učitelji v nižjih razredih.

Predstavniki Finske, ki v zadnjih letih na različnih mednarodnih raziskavah dosega zavidljive rezultate, menijo, da so njihovi dosledno visoki dosežki posledica intenzivnih vlaganj v izobraževanje učiteljev, ne pa v preverjanje in uporabo rezultatov (Shapiro, Shapiro in Koren 2011, 11). Slednje le še potrjuje, da je največji kapital šol v človeških virih.

### **Avtonomija in sodelovanje s starši**

Izhodišče sodelovanja šol s starši zarisuje *Bela knjiga* (2011, 116), kjer snovalci zapišejo, da je s starši potrebno doseči soglasje o temeljnih ciljih vzgojno-izobraževalnega dela in dogovor, da si bodo za doseg teh ciljev prizadevali vsi. Vlada starše postavlja v raz-

lične vloge in poudarja njihov pomen – daje jim večjo moč z namenom lažjega nadzorovanja učiteljev in šole. S tem pa vlada doseže še nekaj – poveča njihovo odgovornost – in tako tudi njih disciplinira (Marinšek 2006, 42).

Glede na dejstvo, da šolo in starše povezuje podoben interes, dobrobit in kakovostno znanje otrok, bi partnersko sodelovanje lahko prispevalo k doseganju dobrih učno-vzgojnih rezultatov učencev. A kot je zapisano v *Beli knjigi* (str. 116) je potrebno jasno začrtati meje strokovnih odločitev učitelja, na katere starši nimajo pravice vplivati. Pa vendarle.

Neformalno organiziranje staršev je v Sloveniji dobilo formalno potrditev aprila 2008, ko je bil v 66. člen ZO FVI dodan peti odstavek, ki je omogočil povezovanje aktivov svetov staršev. Decembra 2009 so potekala prva srečanja predstavnikov Ministrstva za izobraževanje, znanost, kulturo in šport s starši, na katerih je bila poudarjena pomembna vloga staršev pri oblikovanju politik na področju šolske vzgoje. Takratni šolski minister se je zavzel za zmanjšanje količine delovnih zvezkov in učbenikov, za uvedbo elektronskih gradiv. Starši pa so izpostavili še problem šolske prehrane in prenatrpanosti kurikula ([http://www.mizks.gov.si/nc/si/medijsko\\_sredisce/novica/article/12058/6358/](http://www.mizks.gov.si/nc/si/medijsko_sredisce/novica/article/12058/6358/)).

Tudi naslednji resorni minister je Zvezo aktivov svetov staršev Slovenije (v nadaljevanju ZASSS) postavil v vlogo aktivnega sogovornika na nacionalni ravni, ki bo sodeloval pri pripravi predpisov in drugih ukrepov na področju vzgoje in izobraževanja ([http://www.mizks.gov.si/si/medijsko\\_sredisce/novica/article/55/7231/f4abd36f6b/](http://www.mizks.gov.si/si/medijsko_sredisce/novica/article/55/7231/f4abd36f6b/)).

Že septembra 2012 je pozornost vzbudil dopis predsednika ZASSS, v katerem predsednik aktivov svetov staršev poziva k podajanju mnenj k predlogom ukrepov v šolstvu. V dopisu v obravnavo podaja dvajset točk, kot so na primer: razviti model spremljanja kakovosti učiteljevega dela; omogočanje večpredmetne usposobljenosti, racionalizacija normativov predšolskega in osnovnošolskega izobraževanja; ureditev mreže osnovnih šol in osnovnih šol za otroke s prilagojenim programom, povišanje učiteljeve in vzgojiteljeve učne obveznosti ... Predsedniki posameznih aktivov so bili pozvani, naj se na svetih staršev do omenjenih predlogov opredelijo in predlagajo načine za njihovo uresničevanje.

Tovrstno akcijo je razumeti kot drzen poseg v strokovno avtonomijo in ne demonstracijo aktivnega partnerskega odnosa. Razraščajoča vloga in organiziranost staršev korak za korakom šolam odvzema moč, saj naj bi šola po mnenju močnega interesnega toka

staršev znižala doseganje pretirano zahtevnost, odpravila nepotrebno zunanje preverjanje znanja ter tudi učbenike in delovne zvezke (Gaber in Kos Kecojević 2011, 23). V očeh otrok in staršev je spoštovanje dogovorjenega in predpisanega reda, opravljanje domačih nalog marsikdaj preveč. A kot pravita Gaber in Kos Kecojevičeva (2011, 29) je to nujni pogoj in smisel šole. Šola ni prostor ugodja, temveč je pogosto zahtevna in neprijetna. Trud in delo, ki ga učenec vloži, pa sta na koncu poplačana z uspehom. Zato je pomembno, da starši in šola gojijo aktivno kulturo dialoga, se poslušajo in slišijo.

### **Avtonomija in imenovanje ravnatelja**

V Republiki Sloveniji so v postopek imenovanja ravnatelja vključeni zaposleni na šoli, starši in lokalna skupnost, ki v postopku podajo nezavezujoča mnenja. Predstavniki omenjenih treh skupin v svetu zavoda nato glasujejo o bodočem ravnatelju upoštevajoč (ali ne) pridobljena mnenja. Dilema, ali glasovati kot predstavnik glasovalnega telesa ter zastopati pridobljeno mnenje ali glasovati kot avtonomen posameznik, neupoštevajoč mnenje zaposlenih, staršev ali lokalne skupnosti, običajno vnaša razburjenje v šolske kolektive ter lokalno dogajanje v času postopka izbire ravnatelja.

Naslednji nejasen primer zadeva hierarhijo pristojnosti: svet zavoda je nadzorni organ ravnatelja, ki nima neposredne (kazenske, pravne) odgovornosti, ima pa moč odločanja. Za zakonitost delovanja šole in tako tudi sveta zavoda pa je odgovoren ravnatelj, ki je omenjenemu organu podrejen. Iz ZOFVI (136. a člen) in ZOSN (101. člen) je razvidno, da so globe za prekrške predpisane za pravne in odgovorne osebe zavoda, medtem ko ZOSN v 102. členu opredeljuje tudi globe za prekrške staršev. Kdo je torej odgovoren, ko v postopku imenovanja ravnatelja pride do napake? Stari ali novi ravnatelj ali svet zavoda? Problematičnost področja potrjuje tudi šolski inšpektorat, ki ugotavlja, da so bile v letu 2011 najpogosteje potrjene tiste očitane kršitve, ki so se nanašale na postopek imenovanja in razrešitev ravnatelja (Inšpektorat Republike Slovenije za šolstvo in šport 2012, 19).

Na splošno šole v Evropi nimajo odgovornosti pri izbiranju svojega ravnatelja (Eurydice 2008). V štirih državah (na Poljskem, Portugalskem, v Španiji in Sloveniji) so v postopek vključeni učitelji. V petih državah o izbiri ravnatelja (so)odloča organ upravljanja šole, v večini držav pa ravnatelje imenuje država oziroma pristojno ministrstvo. Ne glede na način imenovanja ravnatelja je

zelo pomembno, da slednji jasno izoblikuje svoja strokovna pričakovanja in etično držo, saj bo le tako lahko ohranil lastno trdnost in neodvisnost ter krepil moč sodelavcev in šole, ki jo vodi.

## Zaključek

Značilnosti ravnateljevega dela določajo tudi polje njegove avtonomije. Kot zastavonoša poslanstva šole naj v prvi vrsti zagovarja stroko in si prizadeva za neodvisnost pedagoškega vodenja. Ravnatelj kot strokovnjak z večletnimi izkušnjami, ki jih je pridobil pred nastopom funkcije, naj največ moči usmeri v ustvarjanje okoliščin, ugodnih za učenje. Sistematično naj se posveča delu s kolektivom. Zaposluje naj najuspešnejše učitelje in se ne izogiba odgovornosti ukvarjanja z neustreznimi delavci. Velik del svojega časa naj nameni spremljanju učiteljevega dela, izvajanju razgovorov, spodbujanju izmenjav izkušenj in primerov dobrih praks, izražanju pohval, nagrajevanju. S posvečanjem učenju učiteljev bo izboljšal tudi učenje učencev. V vseh navedenih dejavnostih razmišljujoči ravnatelj razpolaga z izdatno mero avtonomije. Vodja, ki svojo nalogo opravlja kot togi izvrševalec oblasti, pa avtonomije niti ne želi.

Ravnatelj kot vmesni člen med oblastjo in učitelji prispeva tudi k pretoku idej in soustvarja priložnosti za vse. Lahko se sicer odloči, da bo le sprejemal navodila z vrha in jih nekritično ali celo podkrepljene z negativizmom posredoval navzdol ter tako dolgoročno zagotovil še več zunanjega nadzora, saj svoje vloge ne bo upravičil. Spoštujem ravnatelja, ki tok idej preusmeri v nasprotno smer. Ravnatelja, ki z izkušnjami in informacijami s terena kritično in tvorno prispeva k pozitivnim spremembam ne le na svoji šoli, ampak sodeluje tudi pri sistemskih izboljšavah. Cenim ravnatelja, ki omogoča izobraževanje vsem zaposlenim, ne le zaposlenim za nedoločen čas, ki proračunska sredstva (in ne svoja) investira v celoten šolski sistem (in ne le v svojo šolo). Pravi vodja bo s širokim razmišljanjem in nesebičnim ravnanjem krepil učne tudi na sosednjih gredicah in verjel, da kakšno plodno seme zanesse nazaj na njegov vrt.

Pri sodelovanju z deležniki naj bo odprt, a odločen zagovarjati strokovno avtonomijo, temelječo na dokazih. Pogosto naj se sprašuje o svojem delu in preverja, ali še udejanja poslanstvo. Ob zavedanju, da je za spremembe potreben čas, naj ne goji nerealnih pričakovanj, temveč stopa zanesljivo z majhnimi, a trdnimi koraki.

Razmišljanje o neodvisnosti ravnatelja me je pripeljalo do pri-

spodobе, da je avtonomija kot mavrica: v čudovitem neotipljivem odsevu se prepletata dva, na prvi pogled nezdružljiva, elementa: svetloba in dež. Za nastanek pojava pa so potrebni še ustrezni temperaturni pogoji. Tako ravnatelj pri svojem delu povezuje učenje in različne deležnike. Če mu uspe ustvariti ustrezne pogoje, bo nastalo nekaj izjemnega. Dodana vrednost različnosti bo zasijala urejeno. In kako bo ravnatelj avtonomijo uzrl? Pogled naj usmeri v pravo smer.

## Literatura

- Ažman, T. 2012. *Sodobni razrednik: priročnik za usposabljanje učiteljev za vodenje oddelčnih skupnosti*. Ljubljana: Zavod Republike Slovenije za šolstvo.
- Beers, B. 2007. *Šole učenja: praktični priročnik za učitelje in ravnatelje*. Ljubljana: Državni izpitni center.
- Bela knjiga o vzgoji in izobraževanju v Republiki Sloveniji*. 2011. Ljubljana: Zavod Republike Slovenije za šolstvo.  
[http://www.belaknjiga2011.si/pdf/bela\\_knjiga\\_2011.pdf](http://www.belaknjiga2011.si/pdf/bela_knjiga_2011.pdf)
- Eurydice. 2008. *Šolska avtonomija v Evropi: politike in ukrepi*. Ljubljana: Ministrstvo za šolstvo in šport. [http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic\\_reports/ogoSL.pdf](http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic_reports/ogoSL.pdf)
- Gaber, S., in Ž. Kos Kecojević. 2011. »Zagotavljanje kakovosti kot del dispozitiva varnosti.« V *Kakovost v šolstvu v Sloveniji*, ur. Ž. Kos Kecojević in S. Gaber, 10–36. Ljubljana: Pedagoška fakulteta.
- »Kodeks ravnanja javnih uslužbencev.«  
[http://zakonodaja.gov.si/rpsi/ro2/predpis\\_DRUG1022.html](http://zakonodaja.gov.si/rpsi/ro2/predpis_DRUG1022.html)
- Inšpektorat Republike Slovenije za šolstvo in šport. 2012. »Letno poročilo Inšpektorata Republike Slovenije za šolstvo in šport za leto 2011.«  
[http://www.iss.gov.si/fileadmin/iss.gov.si/pageuploads/letna\\_porocila/Inspekcijsko\\_porocilo2011.pdf](http://www.iss.gov.si/fileadmin/iss.gov.si/pageuploads/letna_porocila/Inspekcijsko_porocilo2011.pdf)
- Lobnikar, B., in V. Grom. 2011. »Osebna zavzetost zaposlenih – ključni dejavnik uspeha podjetja.« Prispevek na 30. mednarodni konferenci o razvoju organizacijskih znanosti Organizacija prihodnosti, Portorož, 23.–25. marec.
- Marinšek, S. 2006. »Učitelj in starši – na istem ali na nasprotnem bregu?« V *Usposabljanje ravnateljev za spremljanje in usmerjanje sodelovanja med učitelji in starši*, ur. S. Marinšek, 8–49. Ljubljana: Šola za ravnatelje. <http://www.solazaravnatelje.si/ISBN/961-91444-8-1.pdf>
- Milekšič, V., in Ž. Kos Kecojević. 2011. »Ugotavljanje in zagotavljanje kakovosti v osnovnih šolah.« V *Kakovost v šolstvu v Sloveniji*, ur. Ž. Kos Kecojević in S. Gaber, 105–137. Ljubljana: Pedagoška fakulteta.
- Ministrstvo za pravosodje in javno upravo. 2011. »Analiza učinkov in ugotovljene pomanjkljivosti plačnega sistema v javnem sektorju.«  
[http://www.mpju.gov.si/fileadmin/mpju.gov.si/pageuploads/DPJS/doc/Analiza\\_23062011.DOC](http://www.mpju.gov.si/fileadmin/mpju.gov.si/pageuploads/DPJS/doc/Analiza_23062011.DOC)

- »Pravilnik o merilih za ugotavljanje delovne uspešnosti direktorjev s področja šolstva.« [http://zakonodaja.gov.si/rpsi/ro8/predpis\\_PRAV7588.html](http://zakonodaja.gov.si/rpsi/ro8/predpis_PRAV7588.html)
- Shapiro, A., M. D. Shapiro in A. Koren. 2011. »Možni smeri izobraževanja v mednarodnem prostoru: »vodenje za učenje« in »vodenje za rezultate«.« *Vodenje v vzgoji in izobraževanju* 9 (1): 3–16.
- Vanhoof, J., P. van Petegem, J. C. Verhoeven in I. Buvens. 2011. »Povezovanje zmožnosti šole za ustvarjanje politik in kakovosti samoevalvacije šole.« V *Kakovost v šolstvu v Sloveniji*, ur. Ž. Kos Kecojević in S. Gaber, 367–388. Ljubljana: Pedagoška fakulteta.
- »Zakon o interventnih ukrepih (ZIU).«  
[http://zakonodaja.gov.si/rpsi/ro1/predpis\\_ZAKO6021.html](http://zakonodaja.gov.si/rpsi/ro1/predpis_ZAKO6021.html)
- »Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (ZOVFI).«  
[http://zakonodaja.gov.si/rpsi/ro5/predpis\\_ZAKO445.html](http://zakonodaja.gov.si/rpsi/ro5/predpis_ZAKO445.html)
- »Zakon o osnovni šoli (ZOSN).«  
[http://zakonodaja.gov.si/rpsi/ro8/predpis\\_ZAKO448.html](http://zakonodaja.gov.si/rpsi/ro8/predpis_ZAKO448.html)
- »Zakon za uravnoteženje javnih financ (ZUJF).«  
[http://zakonodaja.gov.si/rpsi/ro8/predpis\\_ZAKO6388.html](http://zakonodaja.gov.si/rpsi/ro8/predpis_ZAKO6388.html)
- Zavašnik Arčnik, M., S. Gradišnik. 2011. »Dejavniki šolske kulture izboljšav s samoevalvacijo skozi prizmo poskusnih šol.« V *Ugotavljanje in zagotavljanje kakovosti: teorija in praksa uvajanja samoevalvacije v šole in vrtce*, ur. M. Brejc, A. Koren in M. Zavašnik Arčnik, 45–66. Kranj: Šola za ravnatelje.
- Janja Zupančič je ravnateljica na oš Louisa Adamiča Grosuplje.  
[janja.zupancic2@guest.arnes.si](mailto:janja.zupancic2@guest.arnes.si)

Janja Zupančič

**Reflection on the Extent of the Autonomy of Head Teachers in Slovenian Primary Schools**

The article deals with the concept of autonomy of the head teacher which is discussed from different perspectives. The school system provides a framework, where each leader makes different decisions and chooses paths to reach the set objectives. The latter creates differences between educational institutions. An important factor of a successful school are its employees, therefore it is of utmost importance that Slovenian head teachers are mostly independent in choosing their employees. Unfortunately, the possibilities of rewarding their employees are decreasing, thus forcing principals to search for new solutions to motivate them. In implementing vision and assuring quality the head teacher has to support the professionalism of teachers and monitor good learning results of the students, while maintaining a good relationship with the parents. The interaction of different stakeholders and the diversity of their expectations are constantly testing the limits of the head teacher's autonomy. The solution for preserving professional independence while being dependent on various stakeholders lies in a professional and ethical behaviour of an individual leader.

*Keywords:* head teacher, autonomy, leadership, human resources, finance, quality, parents

VODENJE 1|2013: 117-131