

# Suvremeno upravljanje obrazovnim ustanovama

Livijo Sajko  
Alpe-Adria Sveučilište u Klagenfurtu, Austrija

Kornelija Mrnjavs  
Filozofski fakultet Sveučilišta u Rijeci  
Odsjek za pedagogiju

## Sažetak

Koristeći interdisciplinarni pristup, autori u radu obrađuju pitanje suvremenog upravljanja obrazovnim ustanovama s ciljem povećanja njihove cjelokupne efikasnosti. Autori polaze od teorije javnih dobara prema kojoj su javna dobra, u koja ulaze i obrazovanje i znanje, neisključiva i nekonkurentna. Prema istoj teoriji, javna se dobra mogu proizvoditi, a za njihovu je proizvodnju u prvome redu zadužena javna uprava. Kako je takva proizvodnja, zbog monopolskog položaja javne uprave, neefikasna, država nastoji, zbog povećanja efikasnosti, uvesti prakse upravljanja iz privatnog sektora u javni sektor. Autori u radu predstavljaju *balanced scorecard*, jednu od praksi ili menadžerskih metoda privatnog sektora, koja sve više dobiva na značaju, simulirajući primjenu navedene metode na primjeru Gimnazije X. Metodom promatranja izlaznih podataka autori su utvrdili mogućnost povećanja efikasnosti obrazovne ustanove primjenom metode *balanced scorecard*. Povećanje efikasnosti je vidljivo kroz racionalnije korištenje raspoloživih financijskih sredstava i pristup dodatnim izvorima financiranja, kroz unapređenje kvalitete nastave, pojednostavljenje internih poslovnih procesa i funkcioniranja obrazovne ustanove čime se posredno smanjuju troškovi, a kao rezultat navedenog povećava se zadovoljstvo učenika, koji s boljim uspjehom završavaju školovanje što im otvara veće mogućnosti pri upisu na fakultete i zapošljavanju.

**Ključne riječi:** obrazovanje, javna uprava, javno dobro, javno upravljanje, efikasnost, obrazovne ustanove, *balanced scorecard*.

## 1. Uvod

Javna se uprava u Republici Hrvatskoj nalazi u stalnom procesu transformacije, koji obuhvaća ukupnu strukturu upravljanja, s jedne strane, i podjelu javnih poslova unutar javne uprave, s druge strane (Verheijen i suradnici, 2004). Osnovni argument za transformaciju javnih poslova i zadaća je monopol javne uprave.

Proizvodni i drugi poslovni procesi koji se odvijaju unutar javne uprave odnosno javnog monopola najčešće su komplicirani i skupi, a isporučeni proizvodi i usluge su niske kvalitete, pa se može

zaključiti da je monopol javne uprave nepovoljan oblik proizvodnje javnih dobara (Rothbard, 1998). Nadalje, javnu upravu obilježuje birokratizam, tj. stvarni je problem javne uprave u tendenciji prema *birokratizaciji* i *birokratizmu*, kao patološkoj devijaciji neutralne organizacijske koncepcije birokracije (van Mierlo, 1996, 2). Birokratski karakter javne uprave ima izvor u monopolu javne uprave, a izvori birokratske moći su: *rigidna hijerarhija* u internoj organizaciji birokracije, s posljedicom dominacije birokratskih vođa, i *monopol* birokracije prema vanjskoj organizaciji (okruženju), s posljedicom ek-

sploatacije političara i birača. Ako se traži lijek protiv birokratizacije, on se mora odnositi na eliminaciju navedenih izvora (van Mierlo, 1996, 4).

S namjerom da eliminiraju birokratizaciju i monopol javnog sektora, brojne su države reorganizirale javnu upravu te su uvedene *prakse upravljanja iz privatnog sektora* s ciljem smanjenja visokih javnih troškova i poboljšanja kvalitete javnih proizvoda i usluga (Larbi, 1999). U isto je vrijeme, početkom 90-tih, u današnjim državama u tranziciji započeo masovni proces transformacije planske ekonomije u tržišnu ekonomiju, s radikalnom promjenom uloge javne administracije. Raspadom višenacionalnih državnih saveza stvorene su nove države, što je u pojedinim slučajevima bilo praćeno žestokim međuetničkim ili ratnim sukobima. Zbog toga su reforme javne uprave u tranzicijskim državama, s ciljem smanjenja javnih troškova i poboljšanja kvalitete javnih proizvoda i usluga, u usporedbi s razvijenim državama tržišne ekonomije, u određenom zakašnjenju (Schiavo-Campo i Sundaram, 2001).

S obzirom na opisani povijesni razvoj, države u tranziciji još nisu u potpunosti spremne za primjenu *inovativnih metoda u upravljanju javnom upravom* i za povećanje efikasnosti u djelovanju javne uprave.

Polazeći od opisane problematike, a radi utvrđivanja *omogućuje li primjena prakse upravljanja*

*iz privatnog sektora (balanced scorecard) u javnom obrazovnom sektoru povećanje efikasnosti javnih obrazovnih ustanova*, definirali smo indukcijским i dedukcijskim te analitičkim i sintetičkim metodama teorijski okvir relevantan za proizvodnju javnih dobara, kao što su obrazovanje i znanje. Potom smo metodom modeliranja definirali mogući model *balanced scorecard* te smo metodom simuliranja navedeni model primijenili u mogućoj srednjoškolskoj obrazovnoj ustanovi (gimnaziji). Metodom promatranja izlaznih podataka utvrdili smo mogućnost povećanja efikasnosti obrazovne ustanove.

## 2. Teorija javnih dobara

“Dobro je svaki predmet ili usluga koja uvećava korisnost, izravno ili posredno. Korisnost je pri tome mjerilo za relativno zadovoljstvo potrošača pri potrošnji dobra ili za potrošačevu želju za potrošnjom određenog dobra” (Milgate, 2008).

Da bi se stekao bolji uvid u pojam javnih dobara na sljedećim stranicama navodimo klasifikaciju dobara te opisujemo proces proizvodnje javnih dobara.

### 2.1. Klasifikacija dobara

Jedna od najčešće korištenih klasifikacija dobara u ekonomiji prikazana je u tablici 1.

**TABLICA 1. KLASIFIKACIJA DOBARA**

Dobro	Isključivo	Neisključivo
Konkurentno	Privatna dobra hrana, odjeća i obuća, igračke, namještaj, automobili	Zajednička dobra (zajednički fond resursa) voda, riba, divljač
Nekonkurentno	Klupska dobra (kolektivna dobra) kabelska televizija	Javna dobra nacionalna obrana, besplatna televizija, zrak, obrazovanje i znanje

Izvor: Kaul, I., Mendoza, R. U. (2003), *Advancing the Concept of Public Good. Providing Global Public Goods*. Oxford Scholarship Online Monographs, str. 78-112

Dobra su konkurentna kada potrošnja od strane jednog potrošača sprječava istodobnu potrošnju toga dobra od strane drugog potrošača. Većina dobara je konkurentna. Kod nekonkurentnih dobara određeni potrošač može trošiti dobro i pritom nije u mogućnosti spriječiti drugog potrošača da istodobno koristi to dobro. Za određeno dobro ili uslugu se kaže da je isključivo kad je moguće drugog potrošača, koji nije platio korištenje dobra, spriječiti u uživanju koristi koje su svojstvene tom dobru. Ako to nije moguće, kaže se da je dobro neisključivo.

Dobra koja su istodobno nekonkurentna i neisključiva nazivaju se javnim dobrima. Primjeri javnog dobra uključuju nacionalnu obranu, sigurnost i pravosuđe, svjetionike, čisti zrak i ostala prirodna dobra te *znanje i obrazovanje*.

Klupska dobra ili kolektivna dobra su isključiva ali nekonkurentna. Primjeri klupskih dobara su privatni tereni za golf, filmske predstave, kabelska televizija, pristup autorski zaštićenim radovima i usluge koje pružaju socijalne ili religijske zajednice svojim članovima.

Zajednička dobra ili zajednički fondovi resursa su dobra koja su konkurentna i neisključiva. Klasičan primjer zajedničkog dobra su riblji fondovi u međunarodnim vodama: nikoga se ne može isključiti iz ribolova, ali jednom ulovljena riba postaje konkurentno dobro.

Privatno dobro je dobro koje je isključivo i konkurentno. Privatno dobro je suprotnost javnom dobru i najčešće se proizvodi zbog profita. Primjer privatnog dobra je kruh. Potrošnja kruha od strane jednog potrošača sprječava istodobnu potrošnju od strane drugog potrošača. Jednom pojedeni kruh više nitko ne može koristiti. Pri tome je pekaru vrlo jednostavno ograničiti pristup kruhu onim potrošačima koji nisu platili kruh.

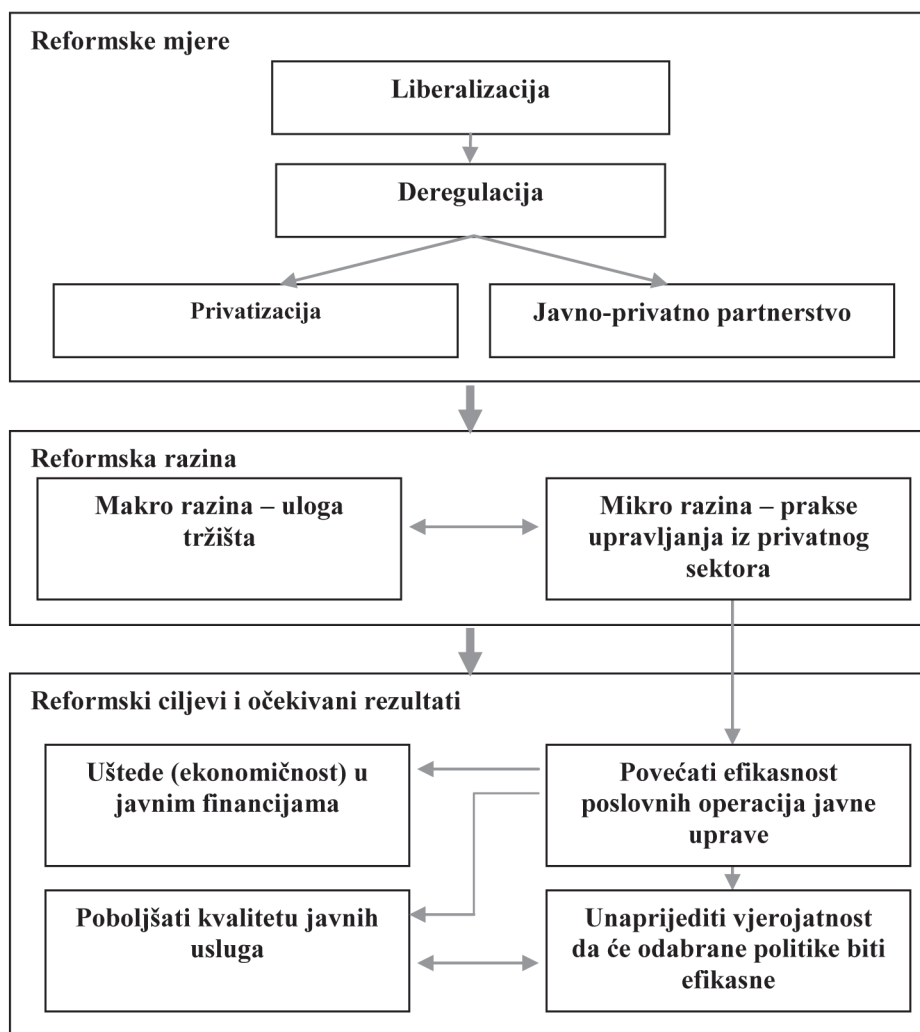
## 2.2. Proizvodnja javnih dobara

Javna dobra u pojedinim slučajevima predstavljaju primjer nefunkcioniranja samoregulirajućih tržišnih mehanizama. Proizvodnja javnih dobara, naime, rezultira pozitivnim koristima koje nisu profitabilne. Ako privatna poduzeća ne mogu naplatiti sve koristi koje su svojstvene javnom dobrom,

inicijativa za dobrovoljnom proizvodnjom javnih dobara ne postoji i potražnja za javnim dobrima ostaje nezadovoljena. Uobičajeni način rješavanja opisanog problema je uvođenje poreza od strane države ili vlade. Iz poreznih prihoda osiguravaju se fondovi za financiranje proizvodnje javnih dobara te se osnivaju organizacijske jedinice zadužene za tu proizvodnju.

Tako osnovane organizacijske jedinice imaju monopolski položaj na tržištu. Državni monopol je, dakle, oblik prisilnog monopola u kojemu je određena javna organizacija isključivi proizvođač određenog javnog dobra ili usluge, a konkurencija je zakonski zabranjena. Prisilni monopol je slabo motiviran za održavanje niskih cijena i može prisiliti potrošače na korištenje skupih proizvoda. Prisilni monopol će, nadalje, isporučivati proizvode i usluge niske kvalitete na neefikasan i neadekvatan način (Rothbard, 1998). Kad se efikasnost monopola ne može poboljšati pomoću tržišnih mehanizama, država intervenira i zakonodavnim putem regulira monopol (DiLorenzo, 1996).

Regulacija i druge reformske mjere temelje se na dvije konceptualne poluge. Na mikro-razini to je *uvođenje prakse upravljanja iz privatnog sektora*, a na makro-razini je to regulacija uloge tržišta. Reforme javnog upravljanja se stoga mogu definirati kao "poželjne promjene u strukturama i procesima organizacija javnog sektora s ciljem da ih se pridobije (u izvedenom smislu) za bolje izvođenje svojih zadaća" (Pollitt i Bouckeart, 2004, 17). Pod utjecajem "novoga javnog upravljanja" (*New Public Management*) "bolje izvođenje" se može interpretirati postizanjem određenih rezultata: uštede (ekonomičnost) u javnih rashodima, unapređenje kvalitete javnih usluga, povećanje efikasnosti poslovnih operacija javne uprave i unapređenje vjerojatnosti da će izabrane i implementirane politike biti efikasne" (Pollitt i Bouckeart, 2004, 17). Prakse upravljanja uvedene iz privatnog sektora u javni sektor, kao mjere za povećanje efikasnosti javne uprave, moraju postići navedene učinke, kao što je prikazano u slici 1.



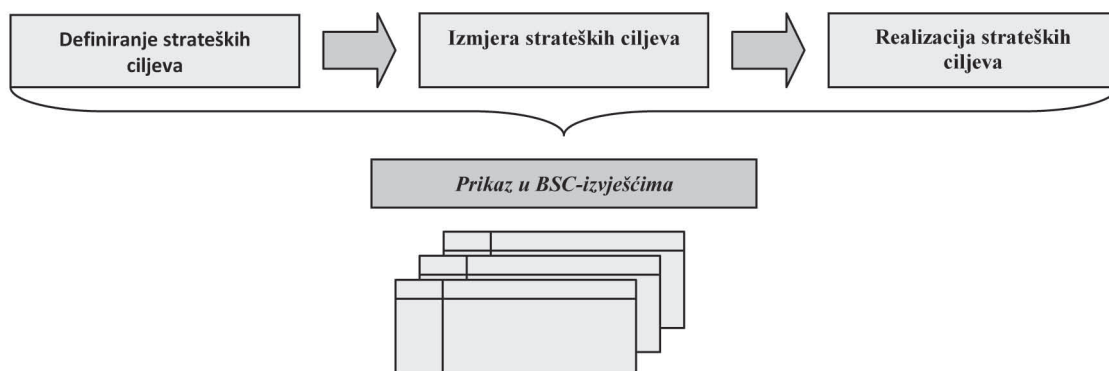
Izvor: English, L. M., Skellern, M. (2005), Public-private partnerships and Public Sector Management Reform: A Comparative Perspective. *Int. J. Public Policy*, 1 (1/2), 4 – obrada autora naznačena crvenom bojom

**Slika 1.** Reformske mjere javnog upravljanja

Kako je, dakle, za proizvodnju javnih dobara, kao što su znanje i obrazovanje, u prvome redu zadužena javna uprava, te kako je takva proizvodnja javnih dobara zbog monopolskog položaja javne uprave neefikasna, nastoji se (među ostalim) uvođenjem prakse upravljanja iz privatnog sektora u javni sektor povećati efikasnost javne uprave. Jedna od navedenih praksi upravljanja privatnog sektora koja sve više dobiva na značaju je *balanced scorecard*.

### 3. Simulacija primjene *balanced scorecard* na primjeru Gimnazije X

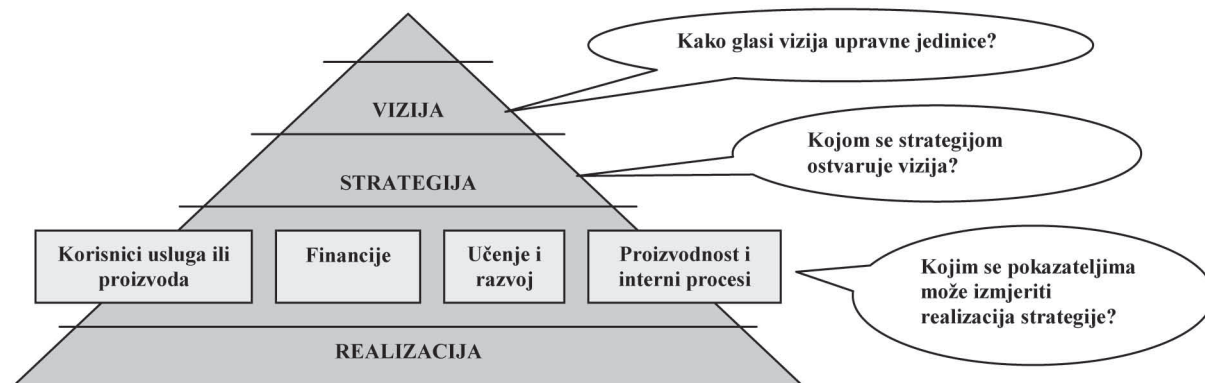
*Balanced scorecard* (BSC) je menadžerska metoda i instrument za strateško upravljanje organizacijama s ciljem povećanja efektivnosti organizacije. Osnovna je zamisao ove metode (Horak, 2005), kao što je prikazano u slici 2, definiranje strateških ciljeva te njihova izmjera i realizacija.



Izvor: Horak, C. (2006), Die Balanced Scorecard in der öffentlichen Verwaltung. Bundesministerium für öffentliche Verwaltung und Sport, str. 6 ([www.wu-wien.ac.at/npo/texte/MemberArea/DA\\_Hoffmann.PDF](http://www.wu-wien.ac.at/npo/texte/MemberArea/DA_Hoffmann.PDF); 15.06.2006.)

### Slika 2. Konceptija balanced scorecard

Svaka organizacija koja želi biti uspješna mora raspolagati vizijom o tome što želi postići u srednjoročnom razdoblju. Strategija daje odgovor na pitanje kako će se vizija ostvariti. BSC, kako je prikazano u slici 3, koristi u tu svrhu pokazatelje za izmjeru realizacije strategije i strateških ciljeva te definira mjere za ostvarenje pojedinih strateških ciljeva (Horak, 2005).



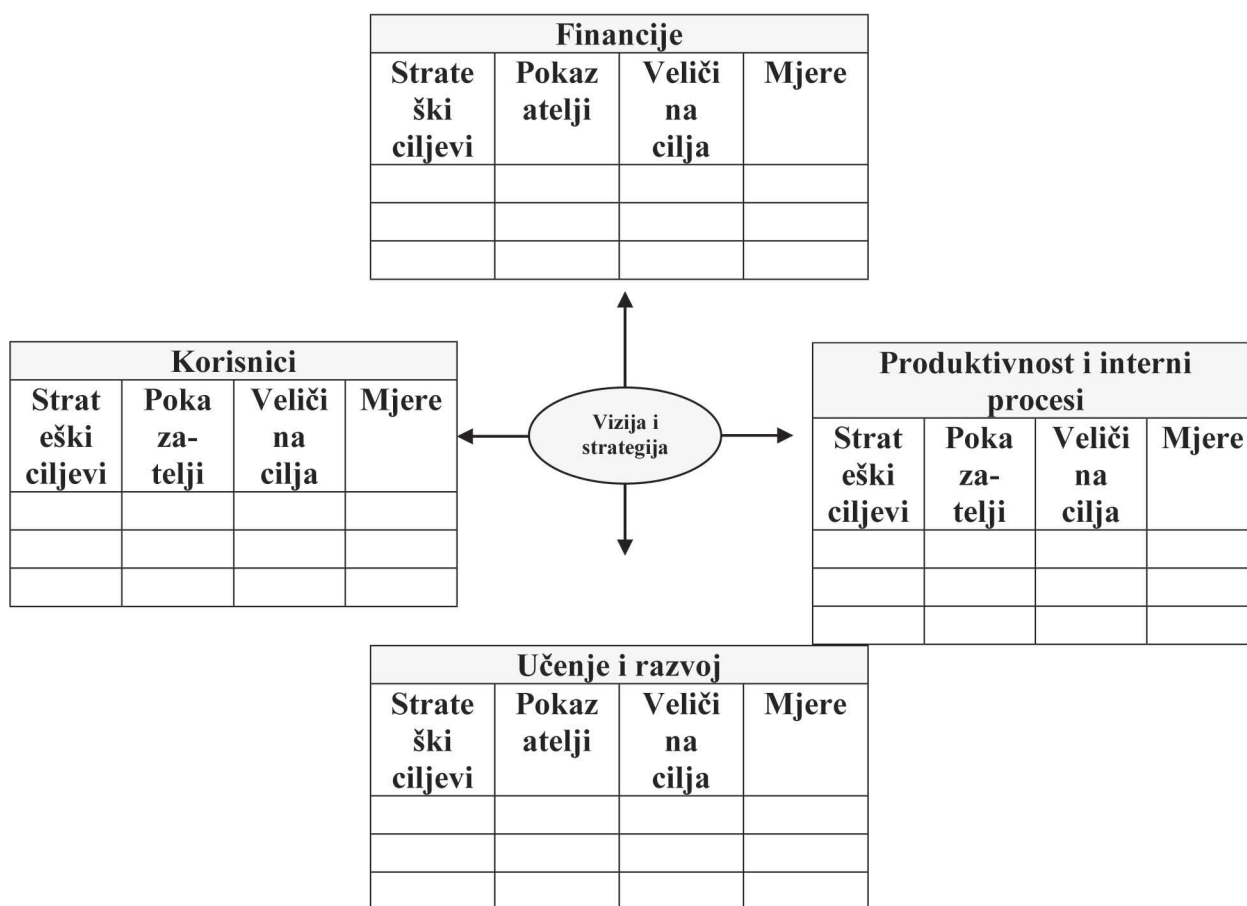
Izvor: Horak, C. (2006), Die Balanced Scorecard in der öffentlichen Verwaltung. Bundesministerium für öffentliche Verwaltung und Sport, str. 7 ([www.wu-wien.ac.at/npo/texte/MemberArea/DA\\_Hoffmann.PDF](http://www.wu-wien.ac.at/npo/texte/MemberArea/DA_Hoffmann.PDF); 15.06.2006.)

### Slika 3. Balanced scorecard između vizije i realizacije strateških ciljeva

Pri tome se BSC kao menadžerska metoda koristi definiranom metodologijom prema sljedećem redosljedu (Gaiser, 2004):

- Razrada vizije i strategije
- Definiranje strateških ciljeva
- Definiranje pokazatelja
- Definiranje trenutnog stanja i budućeg stanja
- Definiranje mjera i izrada strateške mape.

Vizija i strategija se može definirati uz pomoću Portfolio-analize, SWOT-analize ili Benchmarking-analize. Za dalju razradu vizije i strategije potrebno je odrediti ključne dimenzije iz vizije (prikazano u slici 4) kao što su financije, produktivnost i odvijanje internih procesa poslovanja, učenje i organizacijski razvoj te korisnici. Odabir većega broja ključnih dimenzija omogućuje izradu uravnoteženije strategije.



Izvor: Gaiser, B. (2004), Strategische Steuerung mit Balanced Scorecard. Horvath & Partners, Management Consultants, Universität Klagenfurt, str. 36 ([www.horvath-partners.com](http://www.horvath-partners.com); 15.06.2006.)

**Slika 4.** Dimenzije balanced scorecarda



Za svaku pojedinu ključnu dimenziju vizije definiraju se strateški ciljevi, koji utječu jedni na druge. Međudjelovanje strateških ciljeva prikazuje se grafički, čime se utvrđuju ključni uzroci efikasnog odvijanja poslovnih procesa i njihova djelovanja. Ako se nešto ne može izmjeriti onda se time ne može upravljati. Zato svaki definirani strateški cilj mora biti izmjerljiv, a izmjera se prikazuje pokazateljima. Pomoću pokazatelja utvrđuje se također trenutno stanje i trenutni trendovi te veličina i iznos budućih strateških ciljeva koje želimo postići. U zadnjem koraku definiraju se mjere koje će se poduzeti za realizaciju strateških ciljeva. Izrađuje se strateška mapa koja na pregledan način prikazuje međudjelovanje odabranih mjera i strateških ciljeva te iz koje se generira konačna strategija razvoja organizacije.

### 3.1. Ulazni podaci

*Ljudski resursi* u Gimnaziji X (u daljem tekstu GX) obuhvaćaju nastavni program koji se odvija u tri smjera: opći smjer sa 8 razrednih odjela i 245 učenika, jezični smjer sa 4 razredna odjela i 125 učenika te prirodoslovno-matematički smjer sa 8 razrednih odjela i 225 učenika. Ukupno to iznosi 20 razrednih odjela sa 595 učenika i 50 nastavnika.

Sredstva za financiranje javnih potreba u djelatnosti osnovnog i srednjeg obrazovanja (*financijski resursi*) osiguravaju se državnim proračunom, proračunima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, sredstvima osnivača, kad je osnivač druga fizička ili pravna osoba, prihodima koji se ostvaruju obavljanjem vlastite djelatnosti i drugim namjenskim prihodima, uplatama roditelja za posebne usluge i aktivnosti škole te donacijama i drugim izvorima. Financijski planovi srednjih škola u pravilu nisu javno dostupni i transparentni. Međutim, prema statističkim podacima Europske unije, u 2005. godini je za srednje obrazovanje u Republici Hrvatskoj izdvojeno 520,8 milijuna eura ili 3,75 mlrd. kuna javnih rashoda. Podijeljeno sa 190.000 učenika srednjih škola, u toj školskoj godini se dobiva iznos od prosječno 19.736,00 kuna po učeniku. Kako GX ima 595 učenika možemo ukupni školski proračun GX-a procijeniti na iznos od 11,7 milijuna kuna.

Nastava se odvija u dvije smjene, jutarnjoj i poslijepodnevnoj, u školskoj zgradi ukupne kori-

sne površine od 1500 m<sup>2</sup>. Time se dobiva iznos od 2,52 m<sup>2</sup> po učeniku odnosno 5,04 m<sup>2</sup> po učeniku u jednoj nastavnoj smjeni, ako pretpostavimo da u jednoj nastavnoj smjeni sudjeluje 50% učenika. Gimnazija X se nalazi u središtu grada te, izuzev školskog dvorišta površine 1000 m<sup>2</sup>, ne raspolaže drugim vanjskim prostorom. Razredi su standardno opremljeni pedagoškim i didaktičkim pomagala (školska ploča, grafoskop, klupe, stolice i sl.) čime su definirani materijalni resursi.

### 3.2. Zakonodavstvo

*Zakon o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi* (NN 87/08) definira srednje školstvo kao djelatnost kojom se nakon završetka osnovnog školovanja omogućuje stjecanje znanja i sposobnosti za rad i nastavak obrazovanja. Gimnazije se dijele na opće ili specijalizirane.

Srednje obrazovanje počinje upisom u srednju školu. Natječaj za upis učenika u prvi razred srednja škola objavljuje u dnevnom tisku, a natječaj obvezno sadrži: program obrazovanja u koji se učenik upisuje, broj učenika koji se mogu upisati prema odluci o upisu, uvjete upisa, potrebnu dokumentaciju i kriterije za izbor kandidata te način i postupak provođenja natječaja. Srednje obrazovanje učenika u gimnazijskim programima obrazovanja završava polaganjem državne mature.

Osnivači srednje škole mogu biti: Republika Hrvatska, jedinica područne (regionalne) samouprave te druga pravna ili fizička osoba. Odgojno-obrazovni rad u srednjoškolskoj ustanovi obavljaju nastavnici i stručni suradnici.

Školom upravlja školski odbor. Školski odbor imenuje i razrješuje ravnatelja te donosi odluke i obavlja druge poslove utvrđene zakonom, aktom o osnivanju i statutom. Školski odbor ima devet članova, od kojih jednog člana bira i razrješuje nastavničko vijeće, a ostalih osam članova imenuje i razrješuje osnivač. Članovi školskog odbora imenuju se na vrijeme od četiri godine i mogu biti ponovno imenovani, a mandat članova teče od dana konstituiranja školskog odbora. Stručna tijela škole su razredno, učiteljsko, odnosno nastavničko vijeće.

Ravnatelj je poslovodni i stručni voditelj školske ustanove. Ravnatelj je odgovoran za zakonitost rada i stručni rad školske ustanove. Uz poslove utvrđe-

ne Zakonom o ustanovama, ravnatelj, kao stručni voditelj, školskom odboru predlaže: godišnji plan i program rada, statut i druge opće akte, financijski plan te polugodišnji i godišnji obračun te obavlja druge poslove predviđene zakonom.

### 3.3. Razrada vizije i strategije

Na temelju prikupljenih ulaznih podataka, definiranog zakonodavstva te sukladno metodologi-

ji izrade BSC-a definira se vizija i strategija GX, na primjer uz pomoću SWOT-analize kako je prikazano u slici 5. Središnja je uloga SWOT-analize identificirati interne snage i slabosti te vanjske prilike i prijetnje kako bi se pomoglo upravi u pronalaženju učinkovite strategije.

Lokacija faktora	Tip faktora	
	Pogodan	Nepogodan
Interni	<p><b>Snage</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Raznovrsni smjerovi</li> <li>• Profesionalno usavršavanje nastavnika</li> <li>• Profesionalni nastavnici s punim radnim vremenom</li> <li>• Povoljan odnos broja učenika na 1 nastavnika</li> <li>• Izvannastavne aktivnosti</li> <li>• i dr.</li> </ul>	<p><b>Slabosti</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Nedostatni financijski izvori</li> <li>• Izostanci učenika – motivacija učenika</li> <li>• Nezanimljiva nastava</li> <li>• Suradnja s roditeljima</li> <li>• Komunikacija između nastavnika</li> <li>• Autoritativni oblici nastave</li> <li>• i dr.</li> </ul>
Eksterni	<p><b>Prilike</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Potreba za visokim obrazovanjem</li> <li>• Pridruživanje EU</li> <li>• Uključivanje u međunarodne projekte – npr. PISA</li> <li>• Novi nastavni kurikulum</li> <li>• Formiranje regionalnih obrazovnih središta</li> <li>• i dr.</li> </ul>	<p><b>Prijetnje</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Nedostatak suradnje sa gospodarstvom</li> <li>• Centralizacija nastavnih programa</li> <li>• Fiskalna centralizacija</li> <li>• Birokratizacija školstva</li> <li>• Monopolizacija školskog sustava</li> <li>• i dr.</li> </ul>

Izvor: obrada autora

#### Slika 5. SWOT-analiza Gimnazije X

Strateška pitanja koja proizlaze iz SWOT-analize su ona koja će vjerojatno utjecati na budućnost poslovanja GX i postizanje njezine vizije odnosno misije (zadace). Strateška pitanja se često nalaze na negativnoj strani SWOT-a. To su unutarnje slabosti koje ograničuju razvoj i vanjski čimbenici koji će vjerojatno imati negativan učinak na poslovanje.

Iz SWOT-analize temeljem navedenog proizlaze sljedeća moguća strateška pitanja:

- Kako uspostaviti suradnju srednjih škola s gospodarstvom?
- Kako decentralizirati nastavne sadržaje i programe?
- Kako decentralizirati financiranje poslovanja škole?
- Kako modernizirati upravljanje školama?
- Kako uvesti tržišna načela u školstvo?



- Kako osigurati dostatna financijska sredstva za kvalitetno poslovanje škole?
- Kako motivirati učenike za učenje?
- Kako učiniti nastavu kvalitetnom i zanimljivom?
- Kako surađivati s roditeljima?
- Kako uspostaviti kvalitetnu unutarnju komunikaciju među nadležnim tijelima škole?
- Kako uvesti suvremene oblike nastave?

Iz definiranih strateških pitanja izlučuju se kritična pitanja. To su ona strateška pitanja koja su najvažnija za postizanje željene budućnosti i ona pitanja na koja se može utjecati unutar škole. Oda birom kritičnih pitanja određuje se strateški smjer daljega razvoja poslovanja *GX*. Iz prethodnih strateških pitanja mogu se izlučiti, na primjer, sljedeća pitanja kao kritična:

- Kako osigurati dostatna financijska sredstva za kvalitetno poslovanje škole?
- Kako kvalitetnom i zanimljivom nastavom motivirati učenike za upis i učenje?
- Kako surađivati s roditeljima i učenicima?
- Kako uspostaviti kvalitetnu unutarnju komunikaciju među nadležnim tijelima škole?
- Kako motivirati nastavnike za unapređenje nastave i upravljanje školom?

Za svako kritično strateško pitanje priprema se plan aktivnosti odnosno moguće mjere putem kojih će se ostvariti misija *GX*. Kako određivanje poslovnih ciljeva znači izvršiti izbor budućeg stanja odnosno hipotezu za rast i razvoj *GX*, odgovori na kritična strateška pitanja definiraju misiju i viziju odnosno poslovne ciljeve *GX*.

Proces se nastavlja definicijom jasne misije i vizije. Svrha je srednjih škola stjecanje zanatskih vještina (strukovne škole) ili priprema za fakultet (gimnazije). Različite institucije unutar obrazovnog sustava sadrže različite svrhe i namjene. Zbog toga se misija i vizija *GX* može definirati na sljedeći način:

**Vizija: Gimnazija X je jedna od najuglednijih srednjih škola na području Republike Hrvatske.**

**Misija: Gimnazija X pruža učenicima efikasnu nastavu iz obrazovnih programa koji omogućuju siguran upis na fakultete i stjecanje budućih atraktivnih zanimanja, čime se pridonosi izobraz-**

**bi kvalitetnih stručnjaka potrebnih svim segmentima društva.**

**Početna strategija** za ostvarivanje definirane vizije i misije može se utvrditi u smjeru **izrade kvalitetnih obrazovnih programa**, s obzirom na to da su oni preduvjet za održavanje efikasne nastave.

### 3.4. Definiranje strateških ciljeva

Polazeći od definirane vizije i misije *GX*, koja se temelji na zakonskim odredbama o srednjem školstvu te, uzevši u obzir kritična strateška pitanja koja proizlaze iz SWOT-analize, definiraju se **strateški ciljevi** koji mogu biti sljedeći:

- Osigurati financijska sredstva uvođenjem projektnog financiranja;
- Motivirati učenike za upis, učenje i polaganje državne mature primjenom suvremenih nastavnih metoda;
- Povećati zadovoljstvo roditelja (i učenika) uspostavljanjem efikasne savjetodavne suradnje s njima;
- Poboljšati upravljanje školom uvođenjem stalne komunikacije između uprave i nastavnika u školi;
- Motivirati nastavnike za unapređenje nastave i upravljanje školom njihovim stalnim profesionalnim usavršavanjem.

Slijedi dalja razrada definiranih strateških ciljeva u **specifične operativne ciljeve** koji mogu, na primjer, biti sljedeći:

**1. Osigurati financijska sredstva uvođenjem projektnog financiranja:**

- Povećati broj projekata za darovite učenike za 50% do 2013. godine;
- Povećati sudjelovanje u projektima EU i OECD sa 0 na 2 projekta do 2013. godine;
- Smanjiti administrativne troškove za 25% do 2013. godine.

**2. Motivirati učenike za upis, učenje i polaganje državne mature primjenom suvremenih nastavnih metoda:**

- Povećati zainteresiranost učenika za vrijeme nastave za 20% do 2013. godine;
- Poboljšati uspjeh učenika za 20% do 2013. godine;
- Smanjiti broj izostanaka učenika s nastave za 50% do 2013. godine.

3. Povećati zadovoljstvo roditelja (i učenika) uspostavljajući efikasnu suradnju s njima:

- Povećati broj roditeljskih sastanaka za 100% do 2013. godine;
- Povećati broj pojedinačnih odluka između roditelja i nastavnika za 50% do 2013. godine;
- Povećati broj pojedinačnih odluka između učenika i nastavnika za 50% do 2013. godine.

4. Poboljšati upravljanje školom uvođenjem stalne komunikacije između uprave i nastavnika u školi:

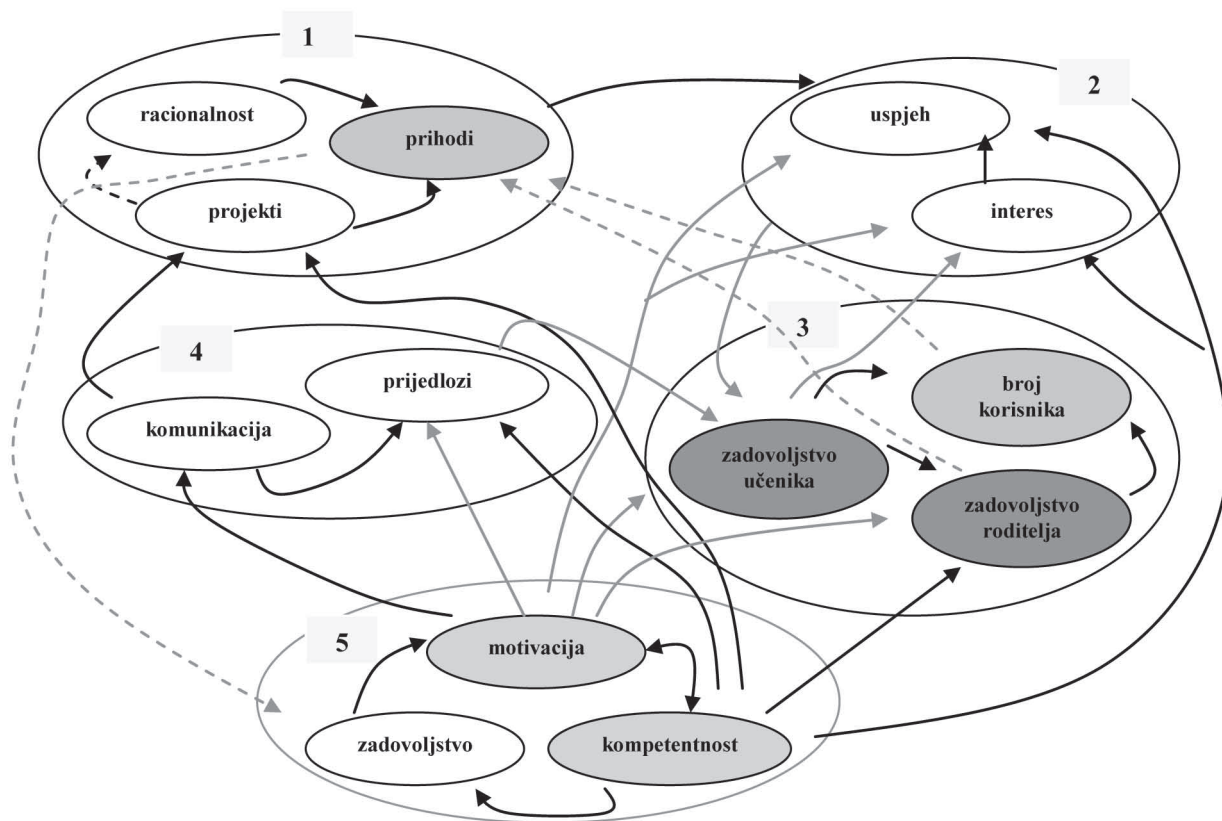
- Povećati broj prijedloga nastavničkog vijeća za 30% do 2013. godine;

- Povećati broj prijedloga razrednog vijeća za 30% do 2013. godine;

- Povećati broj zajedničkih odluka ravnatelja i školskog odbora za 30% do 2013. godine.

5. Motivirati nastavnike za unapređenje nastave i upravljanje školom njihovim stalnim profesionalnim usavršavanjem:

- Poboljšati radnu sposobnost nastavnika za 25% do 2013. godine;
- Povećati broj mentora i savjetnika za 20% do 2013. godine;
- Povećati broj godišnjih nagrada profesorima za 20% do 2013. godine.



Izvor: obrada autora

**Slika 6.** Međudjelovanje strateških i operativnih ciljeva između dimenzija *balanced scorecarda*

**Nakon definiranja** specifičnih operativnih ciljeva svrshodno je prikazati međudjelovanje navedenih ciljeva prema dimenzijama BSC-a, kao što je prikazano na slici 6.

Zadovoljno, motivirano i kompetentno nastavno osoblje (5) neposredno utječe na kvalitetu nastave (2), zadovoljstvo učenika i roditelja (3) te na kvalitetu interne komunikacije i odvijanje poslovnih procesa (4). Efikasna interna komunikacija i efikasno odvijanje poslovnih procesa dodatno utječe na zadovoljstvo učenika i roditelja. Zadovoljni učenici razvijaju interes za nastavu što utječe na uspjeh u školi. Uspješni i zadovoljni učenici i roditelji djeluju pozitivno na ugled škole što može utjecati i na poboljšanje financijskog stanja škole (1).

Zadovoljno, motivirano i kompetentno nastavno osoblje posredstvom efikasne interne komunikacije i efikasnog odvijanja poslovnih procesa također utječe na racionalno poslovanje s prihodima škole, što povratno može dodatno motivirati nastavnike zbog mogućnosti dobivanja financijskih nagrada. Takvim međudjelovanjem strateških i

operativnih ciljeva ostvaruje se misija i vizija GX što omogućuje definiranje strategije za navedenu gimnaziju.

### 3.5. Definiranje pokazatelja

Nakon definiranja specifičnih operativnih ciljevi slijedi njihovo uravnoteženje te utvrđivanje pokazatelja i operativnih mjera za svaki specifični operativni cilj, uzvši u obzir ulazne podatke i zakonodavne okvire. Upravo je to svrha modela *balanced scorecard*.

- *Financiranje*

Sredstva za financiranje javnih potreba u djelatnosti osnovnog i srednjeg obrazovanja osiguravaju se državnim proračunom, proračunima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, sredstvima osnivača, kad je osnivač druga fizička ili pravna osoba, prihodima koji se ostvaruju obavljanjem vlastite djelatnosti i drugim namjenskim prihodima, uplatama roditelja za posebne usluge i aktivnosti škole te donacijama i drugim izvorima u skladu sa zakonom.

**TABLICA 2. DIMENZIJA FINANCIRANJA BALANCED SCORECARDA**

1 Financiranje			
Specifični operativni ciljevi	Pokazatelji	Cilj	Mjere i inicijative
1. Povećati broj projekata za darovite učenike	- ostvareni prihodi po jednom (darovitom) učeniku - prosječan uspjeh učenika	- dodatnih 1.000,00 kn po učeniku	- uvođenje projektnog menadžmenta
2. Povećati sudjelovanje u projektima EU i OECD	- ostvareni prihodi po jednom učeniku - prosječan uspjeh učenika	- dodatnih 1.000,00 kn po učeniku	- uvođenje projektnog menadžmenta
3. Smanjiti administrativne troškove	- ostvareni administrativni troškovi po jednom učeniku - % administrativnih troškova u ukupnim troškovima	- ukupno 21.736,00 kn javnih rashoda po učeniku - 2.173,60 kn po učeniku administrativnih troškova - 19.562,40 kn po učeniku troškova nastave	- uvođenje financijskog menadžmenta

Izvor: obrada autora

- *Nastava*

Odgojno-obrazovni rad ostvaruje se, u pravilu, u najmanje 175 nastavnih dana, odnosno u 35 nastavnih tjedana, a za učenike završnih razreda srednjih škola u najmanje 160 nastavnih dana, odnosno 32 nastavna tjedna. Dnevno trajanje nastave učenika utvrđuje se rasporedom sati.

Uspjeh redovitih učenika prati se i ocjenjuje tijekom nastave, a učenici se ocjenjuju iz svakog na-

stavnog predmeta. Zaključnu ocjenu iz nastavnog predmeta utvrđuje učitelj, odnosno nastavnik nastavnog predmeta. Uspjeh učenika i zaključna ocjena za svaki nastavni predmet utvrđuje se javno u razrednom odjelu na kraju polugodišta i nastavne godine. Učenici koji postižu iznimne rezultate mogu biti usmeno i pisano pohvaljeni, odnosno nagrađeni.

**TABLICA 3. DODATNA DIMENZIJA NASTAVE BALANCED SCORECARDA**

2 Nastava			
Specifični operativni ciljevi	Pokazatelji	Cilj	Mjere i inicijative
1. Povećati zainteresiranost učenika za vrijeme nastave	- prosječan interes učenika po pojedinim predmetima utvrđen anketom - % javljanja, pitanja, davanja mišljenja i sl.	- početno utvrđeno stanje poboljšati za 20%	- anketiranje i razgovori - benchmarking učenika
2. Poboljšati uspjeh učenika	- prosjek ocjena - ocjene i prosjek ocjena iskazani u %	- zatečeno stanje poboljšati za 20%	- projektna nastava - učenje s razumijevanjem
3. Smanjiti broj izostanaka učenika s nastave	- % sati izostanaka u odnosu prema ukupnom fondu sati - motivacija učenika utvrđena anketom	- od prosječno 70 sati izostanaka po učeniku na 35 sati izostanaka po učeniku godišnje - eliminirati neopravdane izostanke	- pojačati nadzor nad učenicima - razgovori s učenicima

Izvor: obrada autora

- *Korisnici*

U prava učenika pripadaju: pravo na obavještenost o svim pitanjima koja se na njega odnose, pravo na uvažavanje njegova mišljenja, pravo na predlaganje poboljšanja odgojno-obrazovnog procesa i odgojno-obrazovnog rada te druga prava utvrđena zakonom. Roditelj učenika ima pravo i obvezu sudjelovati u njegovu obrazovanju i biti redovito oba-

viješten o njegovim postignućima. U školi se ustrojava vijeće roditelja, koje daje mišljenje o prijedlogu godišnjeg plana i programa rada, raspravlja o izvješćima ravnatelja o realizaciji godišnjeg plana i programa rada škole, predlaže mjere za unapređenje obrazovnog rada te obavlja druge poslove u skladu sa statutom škole.

**TABLICA 4. DIMENZIJA KORISNIKA BALANCED SCORECARDA**

3 Korisnici			
Specifični operativni ciljevi	Pokazatelji	Cilj	Mjere i inicijative
1. Povećati broj roditeljskih sastanaka	- % zadovoljstva roditelja utvrđeno anketom - % realiziranih odluka	- od 2 na 4 roditeljska sastanka godišnje - 80% zadovoljstva roditelja	- anketa
2. Povećati broj pojedinačnih odluka između nastavnika i roditelja	- % realiziranih odluka	- zatečeno stanje poboljšati za 50%	- razgovori s roditeljima i pružanje savjetodavnih usluga
3. Povećati broj pojedinačnih odluka između nastavnika i učenika	- % realiziranih odluka - zadovoljstvo učenika utvrđeno anketom	- zatečeno stanje poboljšati za 50% - 80% zadovoljstvo učenika	- razgovori s učenicima i pružanje savjeta - anketa

Izvor: obrada autora

- *Interni procesi*

Školska ustanova ima statut. Statutom se pobliže određuje ustrojstvo, ovlasti i način odlučivanja tijela školske ustanove, izricanje pedagoških mje-

ra te druga pitanja važna za obavljanje djelatnosti i poslovanje školske ustanove, sukladno zakonu i aktu o osnivanju.

**TABLICA 5. DIMENZIJA INTERNIH PROCESA BALANCED SCORECARDA**

4 Interni procesi			
Specifični operativni ciljevi	Pokazatelji	Cilj	Mjere i inicijative
1. Povećati broj prijedloga nastavničkog vijeća	- % usvojenih odluka - % ostvarenih odluka	- zatečeno stanje poboljšati za 30%	- urediti i osposobiti zbornicu za komunikacijski centar
2. Povećati broj prijedloga razrednog vijeća	- % ostvarenih odluka	- zatečeno stanje poboljšati za 30%	- uvođenje nastavničkih kabineta
3. Povećati broj zajedničkih odluka ravnatelja i školskog odbora	- % prijedloga ŠO u odnosu prema ukupnim prijedlozima - % ostvarenih odluka	- 1 sastanak mjesečno - zatečeno stanje poboljšati za 30%	- osnivanje grupe za strateška pitanja

Izvor: obrada autora

- *Učenje i rast*

Učitelji, nastavnici, stručni suradnici i ravnatelji školske ustanove imaju pravo i obvezu trajno se stručno osposobljavati i usavršavati kroz programe koje je odobrilo resorno Ministarstvo. Učitelji, nastavnici, stručni suradnici i ravnatelji mogu na-

predovati u struci, odnosno zanimanju u najmanje tri razine i stjecati odgovarajuća zvanja. Licencija za rad u školskoj ustanovi je javni dokument kojim se dokazuju potrebne razine općih i stručnih kompetencija učitelja, nastavnika, stručnih suradnika i ravnatelja.

**TABLICA 6. DIMENZIJA UČENJA I RAZVOJA BALANCED SCORECARDA**

5 Učenje i razvoj			
Specifični operativni ciljevi	Pokazatelji	Cilj	Mjere i inicijative
1. Poboljšati radnu sposobnost nastavnika	- % izostanaka, bolovanja i sl. - zadovoljstvo nastavnika izmjereno anketom	- utvrđeno stanje poboljšati za 25%	- utvrditi radnu sposobnost nastavnika prema načelima koncepcije radne sposobnosti - anketiranje
2. Povećati broj mentora i savjetnika	- % ili struktura složenosti poslova radnog mjesta	- utvrđeno stanje poboljšati za 25%	- uspostaviti transparentnost u napredovanju i karijeri
3. Povećati broj godišnjih nagrada profesorima	- % nagrađivanih - prosječni iznos bruto-plaće	- povećati prosječna osobna primanja za 20%	- benchmarking nastavnika

Izvor: obrada autora

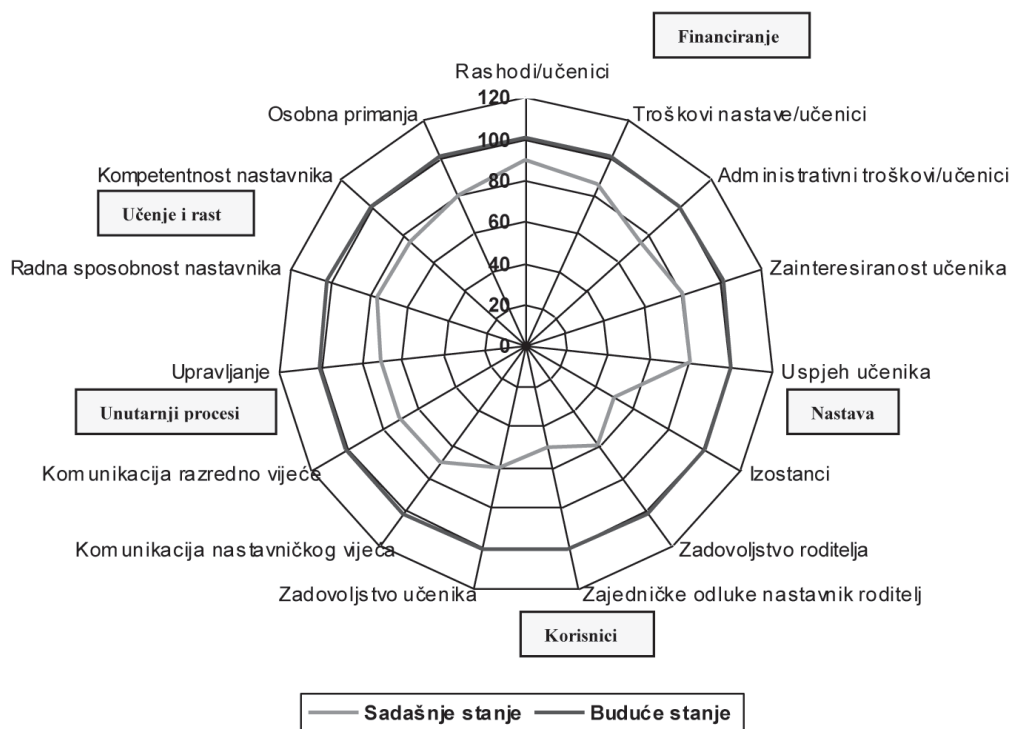
### 3.6. Definiranje trenutnog i budućeg stanja

Ostvarivanje vizije, misije i strategije potrebno je stalno pratiti nadzorom ostvarivanja strateških i operativnih ciljeva. Za nadzor i praćenje realizacije ciljeva može se koristiti radarski dijagram kako je prikazano u grafikonu 1.

Pri tome se budući rezultati (ciljevi) svode na vrijednost 100, dok se zatečena stanja izračunavaju

kao postotak odstupanja od budućeg stanja. Prikazom ciljeva prema pokazateljima postaje razvidno u kojim je segmentima djelovanja škole potrebno uložiti više napora da bi se postigli budući ciljevi. U navedenom primjeru, kako bi se postiglo potpuno uravnoteženje, potrebno je smanjiti broj izostanaka učenika s nastave, povećati donošenje zajedničkih odluka nastavnika i roditelja te uložiti veće napore u poboljšanje unutarnjih procesa.



**GRAFIKON 1. RADARSKI DIJAGRAM TRENUTNOG I BUDUĆEG STANJA GIMNAZIJE X**

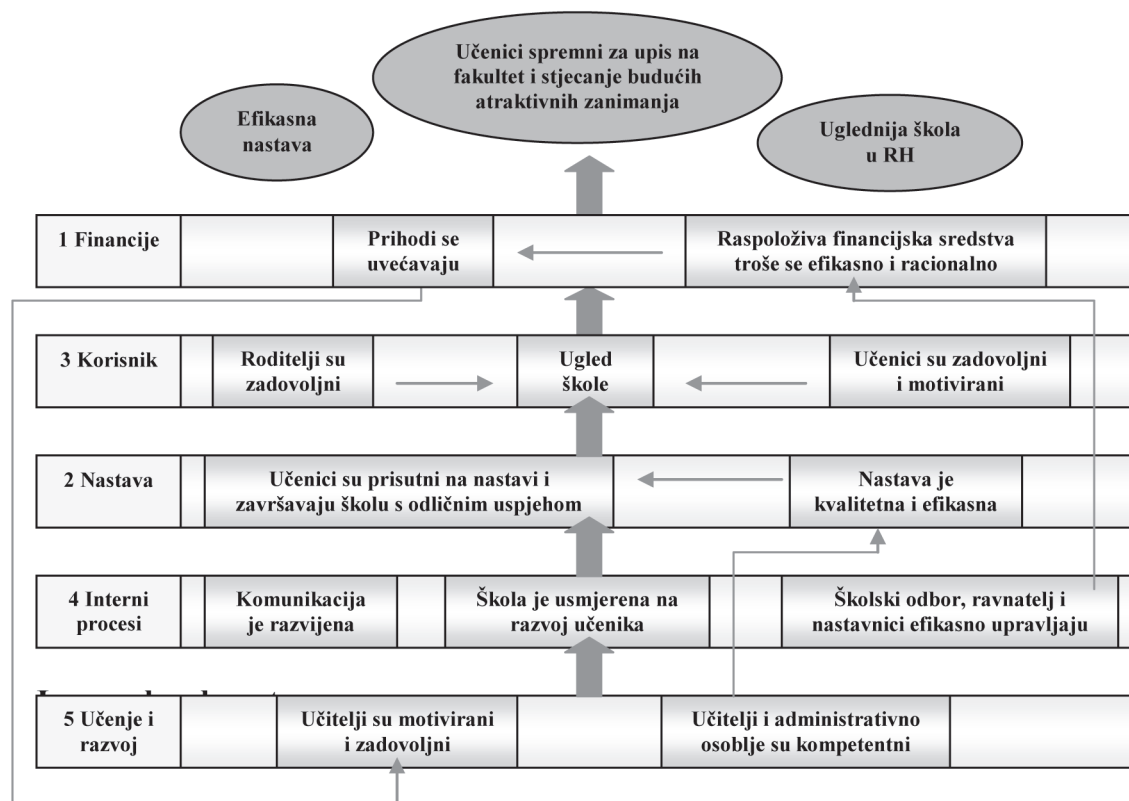
Izvor: obrada autora

### 3.7. Definiranje mjera i izrada strateške mape

Sistematizacijom međudjelovanja pojedinih ciljeva (slika 7) vidljivo je da je adekvatno financijski nagrađeno i kompetentno nastavno osoblje, kao ključni čimbenik, u dovoljnoj mjeri motivirano za poboljšanje internih poslovnih procesa i unapređenje nastave. Time se stvara radno okruženje koje omogućuje učeniku postizanje odličnog uspjeha te užu suradnju s roditeljima. Zadovoljstvo učenika i roditelja rezultira porastom ugleda škole što, zajedno s kompetencijama nastavnika i efikasnijim upravljanjem, utječe na kvalitetnije raspolaganje financijskim sredstvima. Povratno se time poboljšava osobni standard nastavnika te se ostvaruje zadana vizija i misija Gimnazije X.

Iz tako definirane strateške mape definira se konačna **strategija razvoja** Gimnazije X: **stalnim usavršavanjem i primjerenim nagrađivanjem nastavnog osoblja poboljšat će se interni procesi upravljanja školom i kvaliteta nastave, čime se utječe na povećanje uspjeha i zadovoljstva učenika i roditelja, a što će rezultirati porastom ugleda škole u Republici Hrvatskoj i postizanjem potrebnih financijskih rezultata.**

Kao što možemo vidjeti, početna strategija izrade kvalitetnih obrazovnih programa je redefinirana. Konačnom strategijom se u većoj mjeri utječe na one čimbenike koji su promjenljivi i pod neposrednim utjecajem uprave škole, za razliku od obrazovnih programa na čiju izradu pojedina škola nema većeg utjecaja.



Izvor: obrada autora

**Slika 7.** Strateška mapa Gimnazije X

#### 4. Zaključak

Ako efikasnost javnog sektora definiramo kao dobro izvođenje postizanjem određenih rezultata, kao što su uštede u javnim rashodima, unapređenje kvalitete javnih usluga, povećanje efikasnosti poslovnih operacija javne uprave i unapređenje vjerojatnosti da će izabrane i implementirane politike biti efikasne, tada primjena *balanced scorecarda* daje sljedeće rezultate:

- uprava gimnazije racionalnije koristi raspoloživa financijska sredstva te otvara dodatne izvore financiranja realizacijom svojih operativnih ciljeva i primjenom utvrđenih mjera;
- unapređuje se kvaliteta nastave;

- interni poslovni procesi i funkcioniranje gimnazije se pojednostavljuje, a jednostavniji procesi posredno utječu na smanjenje troškova;
- zadovoljstvo učenika se povećava te učenici s boljim uspjehom završavaju gimnaziju što im otvara veće mogućnosti pri upisu na fakultete i stjecanje kvalitetnih zanimanja.

Primjena *balanced scorecarda* kao suvremene metode upravljanja obrazovnim ustanovama pridonosi, dakle, povećanju njihove sveukupne efikasnosti. Takav se uspjeh, međutim, temelji na kompetencijama i motivaciji nastavnika te se u tom smislu javlja pitanje zašto bi uprava gimnazije primijenila opisanu praksu upravljanja, odnosno, što upravu gimnazije može motivirati na primjenu suvremenih menadžerskih metoda u javnom upravljanju.

Nedostatak primjene *balanced scorecarda* je, dakle, dobrovoljnost školske uprave u primjeni javnih menadžerskih metoda, na koju se ne može isključivo računati, osobito ne ako se takva primjena posebno ne nagrađuje. Stoga je potrebno “novo javno upravljanje” usvojiti kao službenu političku ideologiju u reformi javne uprave, čime se stvaraju zakonske pretpostavke i obveze za uvođenje javnih

menadžerskih metoda u upravljanje javnim ustanovama. Navedena obveza u tom slučaju mora biti praćena i odgovarajućim obrazovnim programima za izobrazbu i osposobljavanje javnih menadžera, što je svakako i u interesu sveopće javnosti.

## Literatura

- DiLorenzo, T. J. (1996), *The Myth of Natural Monopoly*. *The Review of Austrian Economics*, 9, 2.
- English, L. M., Skellern, M. (2005), *Public-private partnerships and Public Sector Management Reform: A Comparative Perspective*. *Int. J. Public Policy*, 1, 1/2.
- Gaiser, B. (2004), *Strategische Steuerung mit Balanced Scorecard*. Horvath & Partners, Management Consultants, Universität Klagenfurt, [www.horvath-partners.com](http://www.horvath-partners.com); 15.06.2006.)
- Horak, C. (2006), *Die Balanced Scorecard in der öffentlichen Verwaltung*. Bundesministerium für öffentliche Verwaltung und Sport, [www.wu-wien.ac.at/npo/texte/MemberArea/DA\\_Hoffmann.PDF](http://www.wu-wien.ac.at/npo/texte/MemberArea/DA_Hoffmann.PDF); 15.06.2006.)
- Kaul, I., Mendoza, R. U. (2003), *Advancing the Concept of Public Good*, *Providing Global Public Goods*. Oxford Scholarship Online Monographs.
- Larbi, G. A. (1999), *The New Public Management Approach and Crisis States*. UNRISD Discussion Paper No. 112, Switzerland, Geneva.
- Milgate, M. (2008), *Goods and Commodities*. *The New Palgrave Dictionary of Economics Online*. Palgrave Macmillan, <<http://www.dictionaryofeconomics.com/dictionary>> DOI: 10.1057/9780230226203.0657; 15.05.2008.)
- Pollit, C., Bouckaert G. (2004), *Public Management reform: A Comparative Analysis*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Rothbard, M. N. (1998), *The Ethics of Liberty: The Nature of the State*. Ludwig von Mises Institute. <http://www.mises.org/rothbard/ethics/twentytwo.asp>; 13.05.2008.)
- Schiavo-Campo, S., Sundaram, P. (2001), *To Serve and to Preserve – Improving Public Administration in a Competitive World*, *Public Administration in the 21st Century*. New York: Asian Development Bank.
- van Mierlo, J. G. A. (1996), *The Experience of OECD Countries with Public Management Reform and its Relevance to Central and Eastern Europe*, *Can Public Management Innovations as Applied in Western Europe and Other OECD Countries be Applied Successfully in Central and Eastern Europe*. Report for the European Commission. Brussels: University of Limerick.
- Verheijen, T. i sur. (2004), *Reforma javne uprave i Europske integracije u Hrvatskoj*. Zagreb: Forum Vlade Republike Hrvatske, Svjetske banke, Europske komisije. [http://www.w-yb.org/gyss/istra-invest\\_2008/backgrounddocuments/Reforma%20javne%20uprave%20i%20eurointegracije%20u%20RH.pdf](http://www.w-yb.org/gyss/istra-invest_2008/backgrounddocuments/Reforma%20javne%20uprave%20i%20eurointegracije%20u%20RH.pdf); 15.05.2008.)
- Zakon o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi. Narodne novine, 87/08.