

## Izbori ravnatelja i upravljanje školom u obaveznom školstvu Hrvatske između stručnosti i podobnosti – povijesni pregledi između 1871. i 2021. godine

Snježana Dubovicki\*

[sdubovicki@gmail.com](mailto:sdubovicki@gmail.com)

<https://orcid.org/0000-0003-4770-3371>

Emerik Munjiza\*\*

[emunjiza@gmail.com](mailto:emunjiza@gmail.com)

<https://orcid.org/0000-0002-4135-4337>

<https://doi.org/10.31192/np.20.2.12>

UDK: 37.091.113:005.954(497.5)“1871/2021“

Izvorni znanstveni rad /

Original scientific paper

Primljeno: 22. listopada 2021.

Prihvaćeno: 6. studenog 2021.

*U radu je istražen postupak izbora ravnatelja (u razdoblju od 150 godina) u obaveznom školstvu Hrvatske između uvođenja školske obveznosti i suvremenosti. U razdoblju ove analize Hrvatska se nalazila u različitim državno-političkim asocijacijama i društvenim uređenjima. Osnovni cilj istraživanja bio je ispitati načine i pristupe izbora školskih ravnatelja u svim državnim asocijacijama i društvenim uređenjima kroz izbor školskih ravnatelja koji se kretao između stručnosti i podobnosti. To je istraženo kroz sastav organa upravljanja, propisanih uvjeta i izborne procedure. Istraživanje je obavljeno analizom 31 školskog zakona (izmjena i dopuna) koji imaju karakter primarnih izvora. Rezultati istraživanja pokazuju da se izbor ravnatelja u kontinuitetu kretao unutar stručnosti i podobnosti s ponešto diferenciranim otklonima. U izborima ravnatelja postoji velika razlika između javne percepcije koja se često temelji na pojedinačnim slučajevima, medijskoj eksponiranosti i zakonskoj regulativi. To bi se moglo ukloniti/ublažiti profesionalizacijom ravnateljske službe. Dosadašnji pokušaji su tek djelomično praktično operacionalizirani.*

**Ključne riječi:** *izborna procedura, podobnost, propisani uvjeti, sastav organa upravljanja.*

\* Izv. prof. dr. sc. Snježana Dubovicki, Sveučilište u Osijeku, Fakultet za odgojne i obrazovne znanosti, Cara Hadrijana 10, HR-31000 Osijek.

\*\*Izv. prof. dr. sc. Emerik Munjiza, profesor u miru, Šamačka 27, HR-35221 Velika Kopanica.

## Uvod

U hrvatskoj javnosti postoji percepcija političkog kadroviranja (kasnije kadroviranje) koja ima niz postupaka i modela koje možemo susretati u školskim zakonima, propisanim uvjetima i izbornoj proceduri ravnatelja u povijesnom kontinuitetu od prije 150 godina pa sve do današnjih dana. Povijesno gledano, funkcija školskih ravnatelja nastaje uvođenjem školske obveznosti i modela višerazrednih škola (prema zakonima iz 1871. i 1874).<sup>1</sup> U sve škole koje imaju dva i više učitelja uvodi se funkcija ravnajućeg učitelja (u daljnjem tekstu: ravnatelja). Prvi zakoni ne predviđaju načine njihova izbora, a učitelji su ih birali između sebe prema kriteriju starosti i iskustva. Ravnatelji su, uz tu funkciju, izvodili i nastavu u svom razredu. Dok je škola bila jednorazredna ravnatelj nije bio potreban, a s povećanjem broja razreda (dvorazredne i višerazredne škole) prema zakonima iz 1871. i 1874. (svi zakoni koji se budu spominjali dalje u tekstu bit će navedeni na kraju rada poredani kronološkim redom) imamo prve izbore. To su uglavnom bili najstariji i najiskusniji učitelji. Mandat im nije bio ograničen.<sup>2</sup>

Od uvođenja te funkcije pratimo raspravu između njihove stručnosti i podobnosti. Isticana je politička dominantnost općinskih školskih nadzornika nad učiteljima/ravnateljima. Općinski školski odbori imali su u svojoj nadležnosti i imenovanje općinskih školskih nadzornika. Općinski školski nadzornik mogla je biti svaka osoba koja je znala čitati i pisati, a odlučivala je o primanjima i napredovanju učitelja. Takav nestručnjak imao je ovlasti da nadzire rad stručnih učitelja, što do tada nikada nije bila praksa!<sup>3</sup> S obzirom na to, veće je ovlasti trebalo dati ravnateljima koji su bili stručni i birani od svojih vlasti kao najsposobniji u nadziranju učitelja i upravljanju školom. Bilo je poželjno da ravnatelj ima pedagoške vještine te poštuje učenike i učitelje.<sup>4</sup> Za razliku od općinskih školskih nadzornika, školska praksa prihvaćala je županijske školske nadzornike<sup>5</sup> koji su bili najveći stručnjaci (objavljivali su članke, udžbenike, priručnike i metodike).<sup>6</sup> Politička dominantnost u školskoj organizaciji ogleda se i kroz školske odbore (u daljnjem tekstu: ŠO) koji su prema sastavu bili dominantno političko tijelo u kojima su učitelji bili u manjini i bez mogućnosti ikakva utjecaja.<sup>7</sup>

<sup>1</sup> Zbirka zakonah i naredbav za vojnu Krajinu, čl. 32, Budim, Državna tiskara, 1871; Zakon od 14. listopada 1874. ob ustrojstvu pučkih školah i preparandijah za pučko učiteljstvo kraljevinah Hrvatske i Slavonije, čl. 23, Zagreb, Narodna tiskara doktora Ljudevita Gaja, 1874.

<sup>2</sup> Kao primjer navodimo da je u OŠ »Ivan Filipović« Velika Kopanica na području Brodsko-posavske županije isti ravnatelj bio čak 30 godina.

<sup>3</sup> Usp. Fran GRGINČEVIĆ, Nadzor pučke škole u bivšoj vojnoj Krajini, *Napredak*, 26 (1885) 1, 11-15, 12.

<sup>4</sup> Usp. Školnik, *Mjesni školski...*, 661.

<sup>5</sup> Usp. Mihovio PLEŠE, Stručni nadzor škola, *Napredak*, 42 (1901) 22, 345-349, 348.

<sup>6</sup> Usp. Radivoj LONČAR, Kotarski školski nadzornici, *Napredak*, 48 (1907) 21, 324-327, 326.

<sup>7</sup> Usp. N., Općinski ili mjesni školski odbori, *Napredak*, 16 (1875) 13, 201-202, 202; Josip SAČER, Autonomije općinskih školskih odbora, *Napredak*, 29 (1888) 8, 122-124, 123.

U okviru centralističkog upravljanja u Kraljevini Jugoslaviji, isti centralizam bio je i u području školstva. Upravitelje škola postavlja ministar prosvjete, a oni mu već zbog toga trebaju biti odani i lojalni. On raspisuje javne natječaje s formalnim uvjetima za učitelje i upravitelje, ali konačna odluka imenovanja je diskrecijsko pravo ministra.<sup>8</sup>

U uvjetima novog socijalističkog poretka vodila se rasprava o tome koja znanja i sposobnosti treba imati upravitelj škole da bi zadovoljio dva temeljna uvjeta: stručnost (definirana je višeslojno kao uža (matična) struka, pedagoško-psihološka osposobljenost (PPO) i organizacijske sposobnosti) i društveno-političku lojalnost (procjenjivana prema lojalnosti socijalističkom društvenom poretku i društvenom životu lokalne zajednice). U literaturi se raspravljalo oko dominantnosti struke ili društveno-političke opredijeljenosti pri izboru upravitelja škola. Različiti autori<sup>9</sup> analiziraju njihove funkcije i uvjete njihova izbora, a većina ih naglašava njihovu ulogu u angažiranju u području školskog (samo) upravljanja svih oblika i modela, njihovoj društvenoj angažiranosti, sudjelovanju i otvaranju škole prema lokalnoj zajednici koja je kroz prosvjetne savjete imala značajnu ulogu u postupku izbora.<sup>10</sup>

Uvođenjem u školski sustav stručnih suradnika, školskih pedagoga, dodatno slabi stručno-pedagoška nadležnost direktora škole, a jača društvena pozicija upravljanja na području društveno-političke idejnosti.<sup>11</sup> Većina analiziranih autora je na poziciji idejno-političke orijentacije i društvene angažiranosti direktora škole. Pedagoški se rad podrazumijeva ili je prepušten pedagogima koji se u početku shvaćaju kao pomoćnici direktora, a tek se kasnije njihova služba shvaća kao pedagoško-razvojna i istraživačko-inovativna.<sup>12</sup> Moguće je uočiti i povezanost permanentnog stručnog usavršavanja učitelja i prosvjetno-pedagoške službe, ali u području poželjne idejnosti.<sup>13</sup> U značajnijem cjelovitom djelu<sup>14</sup> navode se kriteriji za izbor direktora škole: najviši stupanj obrazovanja, PPO, organizacijske sposobnosti, ideološko-politička orijentiranost i društvena angažiranost.

<sup>8</sup> Usp. Zakon o narodnim školama u kraljevini Jugoslaviji od 5. XII. 1929., *Prosvetni šematizam Kraljevine Jugoslavije osnovna nastava*, Zagreb, Kraljevska jugoslavenska nakladna knjižara, 1932, 3-98, 59.

<sup>9</sup> Usp. Branko RATKOVČIĆ, Funkcija direktora osnovne škole, *Život i škola*, 14 (1965) 3-4, 114-129, 118; Branko RATKOVČIĆ, Društveno upravljanje i samoupravljanje u školama i odgojnim ustanovama, *Život i škola*, 16 (1967) 1-2, 13-27, 18; Ivan LEKO, Društveno upravljanje u školama, *Pedagoški rad*, 9 (1954) 2, 65-75, 67.

<sup>10</sup> Usp. Bogdan SVILOKOS, Dosadašnji rad i iskustva u društvenom upravljanju školom, *Pedagoški rad*, 9 (1954) 7, 369-375, 373.

<sup>11</sup> Usp. Alojz KOBOLA, Služba školskog pedagoga u osnovnim školama SR Hrvatske, *Pedagoški rad*, 23 (1968) 5-6, 225-235, 228; Mile SILOV, Stručno-razvojna i pedagoška djelatnost, *Život i škola*, 36 (1987) 1, 19-30, 26.

<sup>12</sup> Usp. Silov, *Stručno-razvojna i pedagoška djelatnost...*, 27.

<sup>13</sup> Usp. Nikola BARIĆ, Uloga prosvjetno-pedagoške službe u permanentnom obrazovanju nastavnika, *Pedagoški rad*, 124 (1983) 3-4, 135-141, 139.

<sup>14</sup> Usp. Josip MALIĆ, *Upravljanje i rukovođenje školom*, Zagreb, Školska knjiga, 1971, 200.

Već se tada uviđaju i slabosti u reizbornosti direktora škole i zalaže se za profesionalizaciju direktorskog radnog mjesta i uvođenje kolegija iz područja upravljanja i rukovođenja u nastavničke fakultete. Izabranim direktorima treba se osigurati mogućnost dodatnog osposobljavanja.<sup>15</sup> I istraživanja potvrđuju vezu između njihove kompetentnosti i uspješnosti.<sup>16</sup>

Izrazito značajne promjene u političkom, društvenom i gospodarskom području događaju se izdvajanjem Republike Hrvatske (RH) iz Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije (SFRJ), a promjene su vidljive i u području školstva: ukidanje svih oblika samoupravljanja te reduciranje neposrednog upravljanja djelatnika škole čime su direktori škola znatno rasterećeni, a težište preusmjereno s administrativno-financijskog na razvojno-pedagoško. Promjene dodatno omogućavaju financijsku centralizaciju i stabilnost, pedagošku optimalizaciju veličina škola, kao i zakonsku obavezu da ravnatelj škole individualno prati i ocjenjuje rad svakog nastavnika.<sup>17</sup> To je potaknulo raspravu o odnosu ravnatelja škole kao pedagoškog voditelja i menadžera.<sup>18</sup> Kao deficit u funkciji pedagoškog rukovodioca navodi se njihovo skromno pedagoško obrazovanje. Ističe se da se udio PPO-a smanjuje s produžavanjem školovanja na nastavničkim fakultetima.<sup>19</sup>

Iz toga je razvidna proturječnost između naglaska na potrebe PPO i stvarnog stanja. Zbog navedene deficitarnosti u PPO ravnatelja ministarstvo je 2005. godine imenovalo Povjerenstvo za izradu Programa osposobljavanja ravnatelja osnovnih i srednjih škola koje je iste godine izradilo Program i dostavilo ga ministarstvu za operativnu proceduru.<sup>20</sup> Neka istraživanja<sup>21</sup> ističu poželjne karakteristike: ženski spol, starost od 50 godina, staž od 9 godina i nastavnički diplomski studij. Za profesionalizaciju ravnateljske funkcije zalažu se i autori<sup>22</sup> prema kojima bi se na taj način znatno reducirao moguć utjecaj politike i izbjegle nesuglasice pri izboru ravnatelja. U stručnim krugovima političnost ravnatelja bila je sporedna te prepuštena široj društvenoj javnosti. PPO je moguće procijeniti i na temelju analize propisane literature za vrijeme školovanja. Udžbenici pedagogije u početku se ne bave ovom problematikom. U

<sup>15</sup> Usp. *isto*, 196.

<sup>16</sup> Usp. Gordana BOSANAC, *Odgovorno-obrazovna djelatnost i udruženi rad*, Zagreb, Školska knjiga, 1975, 136, 120.

<sup>17</sup> Usp. Stjepan STANIČIĆ, *Ravnatelj pedagoški voditelj škole*, *Napredak*, 132 (1991) 4, 446-454, 451.

<sup>18</sup> Usp. Stjepan STANIČIĆ, *Uloga ravnatelja u svjetlu promjena hrvatskog školstva*, *Napredak*, 135 (1994) 4, 385-394, 387.

<sup>19</sup> Usp. Emerik MUNJIZA, Mirko LUKAŠ, *Pedagoško-psihološko obrazovanje učitelja u visokoškolskim ustanovama*, *Odgovorne znanosti*, 8 (2006) 2, 361-383, 373.

<sup>20</sup> Usp. Stjepan PUŠKAR, *Hrvatsko osnovno školstvo*, Zagreb, Školska knjiga, 2006, 548, 325.

<sup>21</sup> Usp. Mladen BILANKOV, Suzana HITREC, *Komunikacija i stilovi upravljanja srednjoškolskih ravnatelja*, *Napredak*, 146 (2005) 193-205, 198.

<sup>22</sup> Usp. Rahaela VARGA, Anđelka PEKO, Dijana VICAN, *Uloga ravnatelja u koncepcijama promjena odgovo-obrazovnog sustava Republike Hrvatske*, *Život i škola*, 62 (2016) 1, 39-50, 46.

ranom socijalizmu su izrazito na strani podobnosti, koju postupno zamjenjuje neutralan stav ili neisticanje ovog fenomena.<sup>23</sup> Iz navedenih razloga u ovom istraživanju analizirana je zakonska regulativa, da bi se dobio realniji uvid u izborni postupak u odnosu stručnosti i podobnosti, svjesni da i pri primjeni i dobrih zakona može doći do zlouporaba.

## 1. Metodološki okvir

### 1.1. Područje istraživanja i istraživačka pitanja

Istraživanje pripada kvalitativnoj metodologiji, a provedeno je analizom dokumenata iz područja nacionalne povijesti školstva. U njemu se istražuje odnos struke i politike u procesu izbora ravnatelja škola u razdoblju od 150 godina. U vrijeme ovog istraživanja Hrvatska se nalazila unutar četiri državne asocijacije: u Austro-Ugarskoj Monarhiji, Kraljevini SHS/Kraljevini Jugoslaviji, Federativnoj Narodnoj Republici Jugoslaviji/Socijalističkoj Federativnoj Republici Jugoslaviji (SFRJ) i RH te u tri društvena uređenja: ranog kapitalizma, socijalizma i tržišnog kapitalizma u nastajanju.

Cilj istraživanja bio je ispitati načine i pristupe izbora školskih ravnatelja u navedenim državnim asocijacijama i društvenim uređenjima. Postavljena su sljedeća istraživačka pitanja: *Utječu li društveno-politička uređenja na izborni proces ili imenovanje ravnatelja škola? Nastoje li državne vlasti kroz funkciju ravnatelja zaštititi svoje interese u području školstva?* To je istraženo kroz sastav organa upravljanja, propisanih uvjeta i izborne procedure.

### 1.2. Izvori, metode, postupci

Analiziran je 31 školski zakon, njegove izmjene i dopune (popis se nalazi na kraju) kao primarni, izvorni dokumenti. Istraživanje se temelji na analizi pedagoške (zakonske) dokumentacije i kvalitativne metode. U kvalitativnoj metodi korišteni su postupci analize, opisivanja, tumačenja, uspoređivanja i sintetiziranja.

<sup>23</sup> Usp. Snježana DUBOVICKI, Emerik MUNJIZA, The Personality of Educators in the Education for Interculturalism in Historical Context and Continuity, u: V. MLINAREVIĆ, M. BRUST NEMET, J. HUSANOVIĆ PEHAR, (ur.), Intercultural Education. Conference Proceedings, Osijek, Faculty of Education; Croatian Academy of Sciences and Arts, the Centar for Scientific Work in Vinkovci, 2021, 42-61, 46-57.

## 2. Rezultati istraživanja

Na području nekadašnje Vojne krajine, 1871. godine izdana je zbirka *školskih zakona*.<sup>24</sup> Propis o nadzoru pučkih učionica u Vojnoj krajini propisuje organe uprave od zemaljskog (državnog) do općinskih (školskih). Prema navedenom propisu svaka škola ima općinsko školsko vijeće (ŠV) u čijoj je nadležnosti sudjelovanje u izbornoj proceduri učitelja, a posredno i ravnatelja škola. U općinskim ŠV većinu imaju izvanškolski članovi vrlo često blisko povezani s politikom ili delegirani na njen prijedlog. Zakon iz 1874. godine propisuje sličan sastav ŠO. Prema zakonima iz 1871., 1874. i 1888. godine većinu u ŠO imaju izvanškolski članovi.

Ni školski zakon iz 1929. godine nije unio promjene u sastav ŠO, no članovi su bili razvlašteni po pitanju postavljanja učitelja i upravitelja škola jer ih je dekretom imenovao ministar. Vidljivo je da je vlast u kontinuitetu osiguravala upravljačke modele kojima je mogla bitno utjecati na izbore učitelja i ravnatelja.

Zakon iz 1946. godine u Jugoslaviji ne propisuje školske organe uprave. Učitelje i upravitelje dekretom postavljaju kotarski ili gradski narodni odbor ili direktno ministar. Prema zakonu iz 1951. godine upravitelja škole ne bira ŠO, nego ga postavlja kotarski ili gradski narodni odbor. Uvođenjem društvenog (samo)upravljanja na razini škole formiraju se dva upravna organa: radnički savjet i prosvjetni savjet. Prema zakonu iz 1964. godine prosvjetni savjet ima značajnu ulogu u procesu izbora direktora škole u kojima su bili dominantni izvanškolski članovi s izrazitim naglaskom na njihovu političnost. Zakoni iz 1973., 1980. i 1989. bitnije ne mijenjaju sastav prosvjetnih savjeta, kao ni njihove ovlasti pri izboru direktora škole. U Jugoslaviji politička (školska) vlast u kontinuitetu osigurava snažnu prisutnost u imenovanju/izboru upravitelja/direktora bilo imenovanjem dekretima ili sastavom prosvjetnog savjeta koji značajno sudjeluje u izbornoj proceduri i imenovanju upravitelja/direktora.

U školstvu RH ukinuti su svi oblici i modeli samoupravljanja, a u školski sustav upravljanja vraćaju se ŠO. Zakon iz 1990. godine propisuje sastav i broj članova ŠO (7-15). Navedeni zakon je jedini koji propisuje najmanje polovicu članova iz učiteljskog vijeća. Budući da je broj članova bio neparan, članovi učiteljskog vijeća u njemu su činili većinu. Ostali članovi birani su iz zajednice doma i škole, a određeni broj delegiralo je predstavničko političko tijelo lokalne uprave. U kasnijim izmjenama i dopunama zakona iz 2001. godine propisano je da ŠO ima devet članova čime je vraćen na prijašnje odnose, većine izvanškolskih članova. U kasnijim školskim zakonima broj članova je varirao između 7 i 9, ali se kontinuirano zadržao odnos 4:3 ili 5:4 u korist izvanškolskih članova. U zakonu iz 2008. godine njegov je sastav reduciran brojem članova iz škole na trećinu. U Zakonu iz 2011. godine, broj je vraćen na sedam, a i u reduciranom

<sup>24</sup> Zbirka zakonah i naredbah za Vojnu krajinu, Budim, Državna tiskara, 1871, 74. U njoj se nalazi »Propis o nadzoru učionica u Vojnoj krajini«, 56-74.

broju članova ŠO, izvanškolski članovi bili su u većini. U RH, između 1990. i 2020. godine 18 su se puta donosili školski zakoni ili njihove izmjene i dopune, a da se pri tome nije bitnije reformiralo školstvo. Zakonodavac je mijenjao broj i sastav ŠO, ali je uvijek osiguravao većinu izvanškolskim članovima. Ovaj interes zakonodavca za izmjenu i sastav ŠO moguće je dovesti u vezu i s izborom ravnatelja škola. Tu zakonodavac nije odstupio od mogućnosti kadroviranja ako je i kada je to potrebno. Najčešći odnos školskih i izvanškolskih članova (bez roditelja) bio je 3:3 ili 4:4. Predstavnik roditelja često je bio u situaciji da osigura većinu pa time i izbor nekog ravnatelja. O tome se vodilo ozbiljnog računa pri delegiranju roditelja iz kvote zajednice roditelja.

Iz sastava školskih organa upravljanja u kontinuitetu od 150 godina vidljivo je da je politička vlast imala modele i instrumente kontroliranog izbora ravnatelja. U centralističkim društvima to se realiziralo direktnim postavljanjem dekretima, a u demokratskim kroz formu društvenih organa upravljanja.

Svaka vladajuća struktura ima mogućnost utjecaja na izbor ravnatelja i *kroz instituciju propisanih uvjeta*. Prosvjetni zakonodavac, kao predstavnik određene političke vlasti, propisuje uvjete za izbor ravnatelja i ugrađuje ih u školsko zakonodavstvo. U prvim školskim zakonima propisani su samo uvjeti za izbor učitelja te nisu navedeni posebni i dodatni uvjeti. Mogući je uzrok tome što je ravnatelj redovito izvodio nastavu u jednom odjeljenju, postavljen prema iskustvu i ravnao s relativno malim brojem učitelja. Propisani uvjeti za učitelje bili su: završena učiteljska škola na području Austro-Ugarske Monarhije, poznavanje hrvatskog jezika u govoru i pismu, kao i kaznena i moralna neporočnost.<sup>25</sup> Zakon iz 1929. godine također propisuje samo uvjete za izbor učitelja. Za upravitelje škola nisu propisani nikakvi posebni uvjeti, jer ih dekretom postavlja nadležni kotar ili direktno ministar.

U uvjetima za izbor učitelja u Jugoslaviji, pored općih uvjeta, propisuju se i dodatni: idejno-politička usmjerenost i društvena angažiranost. Ova dva posljednja uvjeta posebno će doći do izražaja pri izboru upravitelja škola. U školskom zakonu iz 1946. godine nema posebno propisanih uvjeta za izbor upravitelja škola, jer se oni postavljaju dekretom, a posebni i dodatni uvjeti se nalaze u zakonu iz 1951. godine: najmanje tri godine radnog iskustva, dobre ocjene za prethodni rad, iskustvo, znanje i zalaganje. Znatno širi i eksplicitniji zahtjevi za izbor učitelja pa time i direktora škole navedeni su u zakonu iz 1959. godine prema kojemu se učitelj (direktor) mora isticati radom, životom, društvenim i javnim karakteristikama osobinama i jamstvom da će realizirati socijalističku svrhu odgoja i obrazovanja. Pored toga što su navedeni uvjeti u sferi čistog političkog kadroviranja, oni su po svom karakteru i arbitražni, ili su upravo zbog toga namjerno arbitražne. Zakon iz 1964. godine propisuje nešto šire i neutralnije kategorije pri izboru direktora škole. Za tu funkciju potrebno je ispunjavati opće uvjete (najmanje pet godina iskustva u struci i položen

<sup>25</sup> Usp. *Zakon od 14. listopada 1874...*, 24-25, čl. 110.

stručni ispiti) koji su jasni i dokazivi, a od posebnih uvjeta: da se ističe pedagoškim radom i da ima organizacijske sposobnosti.<sup>26</sup> Kako dokazati organizacijske sposobnosti kandidata koji se prvi put natječe za izbor? Također, traži se da se kandidat mora isticati u društveno-političkom radu. Tko arbitrira i na temelju čega se utvrđuje ovaj uvjet? U praksi se to uglavnom vrednovalo članstvom u Savezu komunista. Slične odrednice za uvjete izbora nalazimo i u kasnijim zakonima. Među uvjetima nalaze se i sljedeći: da u pedagoškom radu primjenjuje znanstvene kriterije, marksistički pristup u tumačenju prirodnih i društvenih pojava, procesa i odnosa; da se savjesno odnosi prema samoupravljanju u školi i sredini; da u radu i javnom ponašanju djeluje afirmativno; da afirmira ciljeve socijalističkog samoupravnog društva.<sup>27</sup>

Nova demokratska vlast u RH radi nedemokratičnosti prijašnjih školskih zakona već 1990. donosi novi zakon. U njemu se prvi put izrijekom navodi da u postupku izbora ravnatelja prednost ima kandidat s višim stupnjem stručne spreme. Također, i ova se dobronamjerna odrednica u praksi može izigravati radi političkog kadrovanja. Već je u dopuni zakona iz 1993. godine izostavljena odredba o prednosti kandidata s VŠS. Je li se time odustalo od stručnosti i prednost dala političkoj podobnosti? Lutanja oko stručne spreme posebno su došla do izražaja u zakonu o izmjenama i dopunama iz 2001. godine koji propisuje za ravnatelje VSS, ali s retroaktivnim djelovanjem. Svi zatečeni ravnatelji s VŠS ne mogu više obnašati funkciju ravnatelja, a u krajnjem slučaju ostaju i bez radnog mjesta. Ako bi se ova odredba striktno primjenjivala izazvala bi velike kadrovske i financijske probleme stoga je stavljena u mirovanje, a izlaz je pronađen u zakonu iz 2008. godine kojim je za ravnatelje propisana VSS, ali bez retroaktivnosti. Uvjeti su: VSS dodiplomskog i diplomskog studija ili integrirani diplomski studij, a za nenastavničke fakultete potrebno je steći PPO. Potrebno je radno iskustvo od osam godina, od čega najmanje pet godina u odgojno-obrazovnim ustanovama, a ostalo u organima državne uprave zadužene za područje školstva. Neki su fakulteti organizirali specijalističke studije za ravnatelje škola, ali bez službene valorizacije.

Dosadašnji školski zakoni nisu ograničavali mandat ravnateljima, ali im nisu ni garantirali radnu sigurnost. Ako ravnatelj ne bi bio izabran mogao je ostati i bez radnog mjesta. U nešto povoljniji položaj ravnatelji su došli prema zakonu iz 2011. godine stavljajući se na raspolaganje državnim organima nadležnim za školstvo ako ne bi dobili drugi mandat. Zakonom iz 2018. godine propisani su dodatni uvjeti: prijedlog programa za mandatno razdoblje, poznavanje stranih jezika, vještina rada na računalu i iskustvo u radu na projektima. Prednost imaju kandidati prema posebnim propisima (status iz Domovinskog rata), a ravnatelj se nakon dva mandata može vratiti na svoje staro radno mjesto.

<sup>26</sup> Usp. *Zakon o osnovnom školstvu*, 1964, 202, 207, čl. 66 i 124.

<sup>27</sup> Usp. *Zakon o izmjenama i dopunama...*, 1973, 740 i 744, čl. 28 i 122; *Zakon o odgoju i osnovnom obrazovanju...*, 1980, 56, 61, čl. 175, 221.



U odnosu na *analizu izborne procedure* u izboru ravnatelja i njezine mogućnosti *kadroviranja* vidljive su njihove naznake već od najranijih školskih zakona iz 1871., 1874., 1888. i 1929. godine koji nisu propisivali izbor ravnatelja ni izbornu proceduru. Njih su birali učitelji ili su ih postavljale državne vlasti. Istovremeno su propisivali izbornu proceduru prema školskoj zbirci zakona iz 1871. godine, koja je za ono vrijeme bila relativno transparentna. U izboru učitelja sudjeluju tri vertikalne institucije: mjesno školsko vijeće, kotarska uprava i pukovnijsko zapovjedništvo. Na području civilne Hrvatske, a poslije integracije Vojne krajine na cijelom području Kraljevine Hrvatske i Slavonije, prijem u učiteljsku službu reguliran je školskim zakonima iz 1874. i 1888. godine. Procedura je bila gotovo ista samo je naziv organa koji su sudjelovali u proceduri bio različit: školski odbori, kotarski školski nadzornici i Kraljevski zemaljski odjel za bogoštovlje i nastavu. Iznimno, u slučaju hitnosti, Kraljevski je zemaljski odjel mogao privremeno postaviti učitelje i bez propisane procedure. I ova dva zakona ne propisuju izbornu proceduru ravnatelja. Njega iz svojih redova biraju sami učitelji. No da je prosvjetna vlast imala kontrolu nad radom ravnatelja svjedoči podatak da je mogla pokrenuti disciplinski postupak i razriješiti ga funkcije ravnatelja.<sup>28</sup>

Opisani model izbora učitelja (ravnatelja) s prilično transparentnosti i demokratičnosti dokinuo je zakon iz 1929. godine prema kojemu su sve ovlasti centralizirane u ministarstvu, odnosno ministru. Upravitelje škola ministar imenuje dekretima, bez jasnih uvjeta i tu je moguće govoriti o čistom kadroviranju. Prvi školski zakon iz 1946. godine u Jugoslaviji također ne propisuje izbornu proceduru za upravitelje škola koje imenuju gradski ili kotarski školski odbori, dok je zakon iz 1951. godine propisuje. Nastavnički zbor predlaže kandidata Savjetu za prosvjetu i kulturu narodnog odbora kotara ili grada. Uz opće uvjete kandidati su morali imati tri godine iskustva u struci. Ako nadležni prosvjetni odbor odbije predloženog kandidata, nastavnički se zbor može žaliti Savjetu Vlade NR Hrvatske koji donosi konačnu odluku, što je vidljivo snažno političko kadroviranje.

Znatno transparentnija i više demokratska izborna procedura bila je pri izboru direktora prema školskom zakonu iz 1964. godine pri čemu su zaposlenici škole ravnopravni partneri predstavnicima političke zajednice i imaju snažan utjecaj pri izboru direktora škole. Zakon iz 1973. godine ponovno intervenira u izbornu proceduru koju provodi natječajna komisija, a natječaj raspisuje savjet škole. Udio predstavnika škole je smanjen, ali vanjski članovi više nisu predstavnici političke vlasti nego interesnih i stručnih udruga, čime je demokratizirana izborna procedura, no politika se ni ovaj puta nije u potpunosti odmaknula. Konačnu odluku donosi nadležna skupština općine, kao predstavnik političke vlasti.

<sup>28</sup> Usp. Sačec, *Autonomije općinskih školskih odbora...*, 1888, 710, čl. 135.

Zakon iz 1980. godine je zadržao istu izbornu proceduru, ali je promijenio sastav natječajne komisije koja ima devet članova, a čine je: tri člana iz redova zaposlenika škole, po jedan predstavnik SIZ-a odgoja i osnovnog obrazovanja, nadležne mjesne zajednice, mjesne konferencije Socijalističkog saveza radnog naroda Jugoslavije (SSRNJ), sindikata, roditelja i učenika, pri čemu su zaposlenici škole u manjini. Proširen je broj članova iz redova društveno-političkih organizacija. Izostavljeni su predstavnici interesnih i stručnih udruga. Direktora na prijedlog komisije imenuje savjet škole, a potvrđuje ga nadležna skupština općine. I zakon iz 1989. godine unosi novinu u izbornu proceduru. Da bi savjet izabrao direktora za njega mora glasati većina predstavnika škole i lokalne zajednice. Ovim izmjenama djelatnici škole ponovno postaju ravnopravni partneri. No, politika je ipak ostavila posljednji osigurač u potvrdi izbora direktora škole od strane nadležne skupštine općine, kao predstavničkog političkog tijela lokalne zajednice. U ovom razdoblju proces izbora direktora škole demokratizirao se od postavljanja dekretom do propisane izborne procedure, koja se vrlo često mijenjala. U izornoj proceduri sudjeluju predstavnici škole, lokalne zajednice, stručnih i interesnih udruga, društveno-političkih organizacija, roditelja i učenika. Politika kontinuirano u svim organima izbornog postupka ima svoje predstavnike, koji mogu snažno lobirati. Na koncu joj ostaje mogućnost političkog kadrovanja kroz instituciju skupštine općine.

Prvi zakon iz 1990. godine u RH propisao je da prednost za izbor ravnatelja pri jednakim uvjetima imaju kandidati s VŠS. Naizgled jasna i poželjna odredba, zakomplicirana je izbornim postupkom. Da bi kandidat mogao ući u izbornu proceduru morao je dobiti prethodnu suglasnost političkog predstavničkog tijela, nadležne skupštine općine. Praksa je pokazala da su takvu suglasnost mogli dobiti samo podobni kandidati. Tako se izbor novih ravnatelja pretvorio u političko kadrovanje predstavnika političke vlasti općinskih skupština. Promjenom političkog ustrojstva i uvođenjem županijskog sustava mijenja se i procedura u izboru ravnatelja. Natječaj raspisuje škola, a ne ŠO. Izostavljena je prednost VŠS. Ravnatelje imenuje županijska skupština na prijedlog ministra. Ova procedura izostavila je sudjelovanje djelatnika škole, predstavnika lokalne zajednice i prepustila izbor ravnatelja predstavniku županijske političke vlasti, županijskoj skupštini. Daljnje demokratske restrikcije u izornoj proceduri ravnatelja donio je zakon o izmjenama zakona iz 1996. godine prema kojemu natječaj ponovno raspisuje ŠO, a imenovanje vrši ministar.

Znatno veću autonomiju pri izboru ravnatelja dobivena je zakonom o izmjenama i dopunama iz 2001. godine prema kojemu ŠO raspisuje natječaj i prima ravnatelja. Detaljnije odredbe regulirane su u školskim statutima. Godine 2008. donesen je jedinstven školski Zakon za osnovne i srednje škole koji predviđa da ŠO raspisuje natječaj i imenuje ravnatelje, ali uz suglasnost ministra. Ako on u roku od 15 dana ne odbije suglasnost smatra se da je prihvatio predloženog kandidata. Zakon o izmjeni i dopuni iz 2018. godine znatno konkretizira iz-

bornu proceduru. Članovi ŠO glasaju prema odlukama tijela koje predstavljaju, a uvode se dodatni uvjeti (program rada za mandatno razdoblje, poznavanje stranog jezika, rada na računalu te iskustvo u radu na projektima) koji se budu i pravi se rang lista. No i nadalje ministar zadržava diskrecijsko pravo davanja ili uskraćivanja suglasnosti.

Zaključno, izborna procedura je bila izrazito dinamična, a zakonske odredbe su se vrlo često mijenjale. Kretale su se unutar krajnosti imenovanja ravnatelja od strane ŠO, do imenovanja ravnatelja od strane županijskih skupština i samog ministra. Unutar navedenih krajnosti postojali su i više demokratski izborni postupci u kojima su sudjelovali predstavnici škole, lokalne zajednice, stručnih i interesnih udruga te roditelja. No u cijelom razdoblju politička vlast je imala osigurač za izbor poželjnih ravnatelja kroz institucije predstavničkih političkih tijela (županijskih skupština) i samog ministra prosvjete.

### *3. Rasprava i zaključci*

Funkciju ravnatelja i način njegova izbora moguće je pratiti od uvođenja školske obveznosti i modela višerazrednih škola. U povijesnom kontinuitetu od 150 godina mijenjali su se termini: ravnatelji, upravitelji i direktori. Dugo su ravnatelji radili u svom razrednom odjeljenju, a uz to su vršili i funkciju ravnatelja, u početku bez posebne naknade, a kasnije uz poseban dodatak na plaću. Uvođenjem osmogodišnjeg školovanja (1952. godine) služba upravitelja škole se izdvaja kao posebna i otada u pravilu ne rade u razredu ili rade s ograničenim radnim vremenom. Izdvajanjem upravitelja u posebnu službu i uz veći osobni dohodak od ostalih učitelja raste interes za tu službu, kako individualni, tako i društveni.

Prvi školski zakoni propisuju i društveno-državne organe upravljanja. Pored ostalih poslova školski organi upravljanja sudjelovali su u izbornoj proceduri učitelja (ravnatelja). U njima su se nalazili izvanškolski članovi koji su u pravilu bili brojčano u većini. ŠO kao školski organi upravljanja bili su vertikalno-hijerarhijski organizirani od općinskih (školskih), preko kotarskih (županijskih) do zemaljskih (državnih). Svi su sudjelovali u izbornoj proceduri za primanje učitelja, odnosno ravnatelja. Druga mogućnost kadroviranja je propisivanje uvjeta za izbor ravnatelja. Sve do 1951. godine nisu propisivani posebni uvjeti za ravnatelje, odnosno upravitelje škola. Za njih su važili opći propisani uvjet za učitelje.

Od 1951. godine (profesionalizacijom funkcije upravitelja škola) zakonodavac uz opće uvjete za učitelje propisuje i dodatne uvjete za upravitelje, odnosno direktore, među kojima je najveći dio njih arbitraran (organizacijske sposobnosti, poželjne moralne osobine, društvena angažiranost), što se može tumačiti ne kao slučajnost, nego namjera zakonodavca da bi mogao uspješno kadrovirati u izboru direktora škola. I školski zakoni u RH propisuju višeslojne uvjete za ravnatelje škole. Treća kategorija kroz koju je moguća snažno kadrovirati je i

sama izborna procedura koja je u prvim školskim zakonima izostala. Ravnatelja biraju između sebe sami učitelji, a mandat im je bio neograničen. Prosvjetne vlasti su ipak imale stanovitu kontrolnu funkciju, jer su ti isti zakoni propisivali uvjete u kojima se ravnatelj mogao smijeniti.

Ni prema školskom zakonu iz 1929. godine nije propisana izborna procedura za upravitelja, jer ih je ministar imenovao po svom diskrecijskom pravu. Ova praksa se mijenja uvođenjem društvenog upravljanja i samoupravljanja u Jugoslaviji. U izboru direktora škole sudjeluju školski organi uprave koji raspisuju natječaj, dok društveni provode natječajni postupak i primaju upravitelja, odnosno direktora. Društveno-politički organi, u pravilu skupština općine kao predstavnik političke vlasti, potvrđuje izbor i donosi konačnu odluku. Višetajna procedura pri izboru upravitelja, odnosno direktora škole pruža značajnu mogućnost u području poželjnog kadroviranja.

Izrazito dinamični modeli izbora primjenjivani su u demokratskoj RH. Oni su se kretali od izbora ravnatelja u ŠO do direktnog postavljanja od strane županijske skupštine ili čak ministra prosvjete. U pravilu se izborna procedura realizirala putem raspisivanja natječaja, natječajnog postupka, imenovanja i potvrđivanja od strane ministra. U svim organima koji sudjeluju u natječajnom postupku većinu čine izvanškolski članovi i predstavnici lokalne političke vlasti s ministrom kao krajnjom instancom. Svaka od navedenih kategorija: sastav organa uprave, uvjeti za ravnatelje i izborna procedura omogućavaju utjecaj politike pri izboru ravnatelja. Znakovito je da su se školski zakoni vrlo često mijenjali, posebno u demokratskoj RH (osamnaest zakona i njihovih izmjena i dopuna) i da su se u pravilu u svima mijenjale odredbe vezane uz izbor ravnatelja. Pri tome je dvojbeno je li se pri tome tražila procedura s više demokracije, ili su se uvijek ostavljala otvorena vrata za kadroviranje. Posebno može biti snažan sinergijski kadrovski učinak kroz se tri analizirane kategorije (sustav organa upravljanja, propisani uvjeti i izborna procedura). Znakovito je da i nakon pola stoljeća nije profesionalizirana funkcija ravnatelja, barem u praksi. U formalnome smislu 2020. godine u Hrvatski kvalifikacijski okvir (HKO) upisan je standard zanimanja za ravnatelja/ravnateljicu odgojno-obrazovne ustanove.<sup>29</sup> Javna percepcija o kadroviranju ravnatelja temelji se na praksi koja se često može razlikovati od propisane zakonske procedure. No pojam kadroviranja podrazumijeva izigravanje zakonske procedure kroz analizirane i navedene kategorije u povijesnom kontinuitetu od 150 godina, što potvrđuje njezinu imanentnu prisutnost kadroviranja u svim društvima s manjim ili većim razlikama između demokratskih i autoritarnih društava (postavljanje dekretima bez procedura i propisanih procedura). Dok zakoni ne zajamče političku neutralnost i stručnost natječajnih komisija, jasne uvjete koji nisu arbitrarni i nepristrane procedura otvorena su vrata političkom kadroviranju u javnim ustanovama i službama.

<sup>29</sup> HRVATSKI KLASIFIKACIJSKI OKVIR, *Standard zanimanja – Ravnatelj/ica odgojno-obrazovne ustanove*; <https://hko.srce.hr/registar/standard-zanimanja/detalji/33>, (1.12.2021).

*Popis analiziranih školskih zakona, izmjena i dopuna*

1. Zbirka zakonah i naredbav za vojnu Krajinu, Budim, Državna tiskara, 1871.
2. Zakon od 14. listopada 1874. ob ustrojstvu pučkih školah i preparandijah za pučko učiteljstvo kraljevinah Hrvatske i Slavonije, Zagreb, Narodna tiskara doktora Ljudevita Gaja, 1874.
3. Zakon ob uređenju pučke nastave i obrazovanja pučkih učitelje u kraljevinah Hrvatskoj i Slavoniji (1888), Cuvaj, 1911. knj. 7, 695-715.
4. Zakon o narodnim školama u Kraljevini Jugoslaviji od 5. decembra 1929., Prosvetni šematizam 1931., 3-98.
5. Zakon o obaveznim sedmogodišnjim školama, NN 1946., br. 116.
6. Zakon o narodnim školama, NN 1951., br. 74.
7. Zakon o osnovnoj školi, NN 1959., br. 32.
8. Zakon o izmjenama i dopunama zakona o osnovnoj školi, NN 1964., br. 39.
9. Zakon o osnovnoj školi (pročišćeni tekst), NN 1964., br. 43.
10. Zakon o izmjeni i dopuni Zakona o osnovnoj školi, NN 1973., br. 51.
11. Zakon o odgoju i osnovnom obrazovanju, NN 1980., br. 4.
12. Zakon o odgoju i osnovnom obrazovanju, NN 1989., br. 42.
13. Zakon o osnovnom školstvu, NN 1990., br. 59.
14. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o osnovnom školstvu, NN 1993., br. 27.
15. Zakon o izmjenama Zakona o osnovnom školstvu, NN 1996., br. 7.
16. Zakon o dopuni zakona o osnovnom školstvu, NN 2001., br. 114.
17. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o osnovnom školstvu, NN 2005., br. 76.
18. Zakon o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi. NN 2008., br. 87.
19. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi, NN 2009., br. 86.
20. Ispravak zakona o izmjenama i dopunama Zakona o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi, NN 2010., br. 105.
21. Zakon o izmjeni i dopuni Zakona o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi, NN 2011., br. 90.
22. Uredba o izmjeni Zakona o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi, NN 2012., br. 5.
23. Zakon o izmjeni i dopuni Zakona o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi, NN 2012., br. 16.
24. Zakon o izmjeni i dopuni Zakona o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi, NN 2012., br. 85.
25. Zakon o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi (pročišćeni tekst), NN 2012., br. 126.
26. Zakon o izmjeni i dopuni Zakona o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi, NN 2013., br. 94.
27. Zakon o izmjeni i dopuni Zakona o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi, NN 2014., br. 152.
28. Zakon o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi, NN 2017., br. 7.
29. Zakon o izmjeni i dopuni Zakona o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi, NN 2018., br.68.
30. Zakon o izmjeni i dopuni Zakona o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi, NN 2018., br. 98.
31. Zakon o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi, NN 2020., br. 64.

Snježana Dubovicki\* – Emerik Munjiza\*\*

*Election of School Principal and School Management in Compulsory Education in Croatia Between Expertise and Eligibility (Historical Reviews from 1871 to 2021)*

Summary

The paper investigates the procedure of electing principals (over the period of 150 years) in compulsory education in Croatia from the introduction of school obligation to modern times. In the period of this analysis, Croatia was in various state-political associations and social systems. The main goal of the research was to examine the ways and approaches of electing school principals in all state associations and social organisations through the selection of school principals, which ranged between expertise and eligibility. This was researched through the system of the governing body, prescribed conditions and election procedures. The research was performed by analysing 31 school acts (amendments) that have the character of primary sources. The research results show that the choice of principal continuously ranged within expertise and eligibility with somewhat differentiated deviations. In the election of principals, there has been a big difference between public perception, which is often based on individual cases, media exposure and legislation. This could be removed/mitigated by professionalising the principal's position. The attempts so far have only been partially operationalised.

*Keywords: election procedure, eligibility, governing body, prescribed conditions.*

*(na engl. prev. Ivana Moritz)*

---

\* Snježana Dubovicki, PhD, Assoc. Prof., University of Osijek, Faculty of Education; Address: Cara Hadrijana 2, HR-31000 Osijek, Croatia; E-mail: sdubovicki@gmail.com.

\*\* Emerik Munjiza, PhD, Assoc. Prof., retired; Address: Šamačka 27, HR-35221 Velika Kopanica, Croatia; E-mail: emunjiza@gmail.com.