

Ko bira

DIREKTORE ŠKOLA?

TRANSPARENTNOST I STANDARDI U
PROCESU IMENOVANJA DIREKTORA
ŠKOLA U CRNOJ GORI

MART 2026.

BYRN
BALKAN INVESTIGATIVE
REPORTING NETWORK


MASTER
MASTER



**GRADANSKA
ALIJANSA**
Civic Alliance - Alianca qytetare



IZDAVAČ: MREŽA ZA EVROPSKE POLITIKE MASTER

AUTOR: ANDRIJANA RADOVIĆ

KOAUTHORI: TARA SERHATLIĆ I ANĐELA PEJOVIĆ

DIZAJN: ANA SAMARDŽIĆ

SADRŽAJ:

Sažetak

Zašto je izbor direktora škola pitanje javnog interesa?

Metodologija

Nalazi istraživanja

- o Normativni i institucionalni okvir upravljanja obrazovno-vaspitnim ustanovama i izbora direktora u Crnoj Gori
- o Praksa imenovanja direktora škola: od diskrecione odluke ministra ka školskim odborima i natrag
- o Kvantitativni nalazi
- o Kvalitativni nalazi

Komparativni okvir imenovanja direktora obrazovno-vaspitnih ustanova

Izazovi u sistemu imenovanja direktora obrazovno-vaspitnih ustanova

Preporuke za unapređenje sistema imenovanja

Zaključak

Literatura

SAŽETAK

Ovaj policy dokument analizira **sistem imenovanja direktora** obrazovno-vaspitnih ustanova u Crnoj Gori, sa ciljem sagledavanja njegove usklađenosti sa principima **transparentnosti, profesionalnosti i meritokratije**. Analiza se zasniva na pregledu važećeg **normativnog okvira**, uvidu u **praksu** i rezultatima **anketnog istraživanja** sprovedenog među akterima obrazovnog sistema.

Nalazi ukazuju na postojanje značajnog **raskoraka** između formalno uspostavljenih procedura i njihove primjene u praksi. Iako zakon predviđa konkursne postupke, provjeru kompetencija i uključivanje više aktera, istraživanje ukazuje na izraženu percepciju **političkog uticaja, ograničenu transparentnost procesa i nizak nivo povjerenja u pravičnost imenovanja**. Dodatno, uočeni su izazovi u dosljednoj primjeni **kriterijuma, dostupnosti obrazloženja odluka** i efikasnosti mehanizama **nadzora i pravne zaštite**.

Analiza razvoja normativnog okvira pokazuje da su promjene u modelu imenovanja direktora bile česte, što je uticalo na **stabilnost i predvidivost sistema**. Iskustvo **masovnih smjena direktora iz 2021. godine**, koje je rezultiralo sa više od **150 sudskih postupaka i budžetskim troškovima** koji dostižu više stotina hiljada eura, predstavlja

ilustrativan primjer posljedica sistema u kojem **mehanizmi kontrole i odgovornosti** **nijesu dovoljno razvijeni**. Komparativni uvid u evropske modele, posebno **Slovenije i Finske**, ukazuje na značaj jasno definisanih profesionalnih standarda, participativnih procedura i funkcionalnih mehanizama institucionalne kontrole.

Na osnovu sprovedene analize, dokument predlaže set **preporuka** usmjerenih na unapređenje postojećeg sistema kroz njegovo **normativno preciziranje i jačanje institucionalnih kapaciteta**. Ključni pravci djelovanja odnose se na unapređenje primjene **kompetencijskog okvira**, jačanje uloge **stručne procjene**, povećanje **transparentnosti postupaka**, razvoj **profesionalnih kompetencija direktora** i unapređenje mehanizama **nadzora i pravne zaštite**.

Unapređenje sistema imenovanja direktora prevazilazi pitanje administrativne efikasnosti. Način na koji se donose odluke o rukovođenju školama direktno utiče na **kvalitet obrazovnog procesa, profesionalnu klimu** u ustanovama i **povjerenje javnosti** u institucije. U tom smislu, **reforma** ovog sistema predstavlja važan preduslov za izgradnju obrazovnog sistema zasnovanog na principima transparentnosti, odgovornosti i jednakih mogućnosti.

ZAŠTO JE IZBOR DIREKTORA ŠKOLA PITANJE JAVNOG INTERESA?

Način na koji se biraju **direktori škola** predstavlja jedno od ključnih pitanja funkcionisanja **obrazovnog sistema**, ali i šireg **institucionalnog okvira**. Iako se formalno radi o kadrovskoj proceduri unutar obrazovno-vaspitnih ustanova, u praksi izbor direktora ima neposredne i dugoročne posljedice po **kvalitet obrazovanja, profesionalne standarde, institucionalnu autonomiju i povjerenje građana** u javne institucije.

Direktor škole zauzima **centralnu poziciju** u upravljačkoj strukturi ustanove. Njegova uloga prevazilazi administrativne funkcije i obuhvata organizaciju nastave, upravljanje ljudskim resursima, rješavanje konflikata, profesionalni razvoj zaposlenih i oblikovanje radne klime. Odluke koje direktor donosi imaju direktan uticaj na svakodnevno funkcionisanje škole, ali i na njen **dugoročni razvoj**. Upravo zbog toga, postupak izbora direktora ne predstavlja neutralnu tehničku proceduru, već mehanizam koji u značajnoj mjeri utiče na to da li će rukovodeće pozicije zauzimati kandidati na osnovu **profesionalnih kompetencija** ili drugih kriterijuma.

Značaj ovog pitanja dodatno proizilazi iz šire društvene uloge obrazovnog sistema. Škola nije samo prostor za prenos znanja, već institucija koja oblikuje vrijednosti, norme i odnos prema pravilima i javnim institucijama. Način na koji se donose odluke o rukovođenju školama šalje implicitne poruke o principima na kojima sistem funkcioniše, da li su to profesionalnost, odgovornost i jednakost, ili diskreciono odlučivanje i neformalni uticaji. U tom smislu, proces imenovanja direktora ima

i širi **društveni značaj**, jer utiče na **percepciju pravičnosti i integriteta sistema** kod zaposlenih, učenika i roditelja.

U kontekstu Crne Gore, ovo pitanje dobilo je dodatnu **institucionalnu i javnu težinu** u posljednjih nekoliko godina. Promjene u normativnom okviru, kao i praksa imenovanja i razrješenja direktora, postale su predmet intenzivnih javnih rasprava. Posebno iskustva **masovnih smjena direktora** i njihov pravni i finansijski epilog ukazali su na konkretne posljedice **načina donošenja** kadrovskih odluka u obrazovanju. Time je izbor direktora izašao iz okvira interne administrativne procedure i postao pitanje od izraženog **javnog interesa**.

Dodatno, način izbora direktora utiče i na druge procese unutar obrazovnih ustanova, uključujući zapošljavanje, raspodjelu odgovornosti i profesionalno napredovanje zaposlenih. Percepcija legitimnosti izbora direktora često oblikuje i povjerenje u sve naknadne odluke unutar škole, čime se ovaj proces pozicionira kao ključna tačka funkcionisanja sistema u cjelini.

Iz navedenih razloga, izbor direktora škole ne može se posmatrati kao izolovano administrativno pitanje. Riječ je o pitanju koje obuhvata kvalitet upravljanja obrazovnim ustanovama, profesionalni integritet sistema i zaštitu javnog interesa. Analiza ovog procesa predstavlja osnov za razumijevanje **šireg institucionalnog konteksta** u kojem se donose odluke od javnog značaja, ali i za identifikovanje pravaca njegovog unapređenja.

METODOLOGIJA

Ovaj dokument zasniva se na **kombinovanom metodološkom pristupu**, sa ciljem da se proces imenovanja direktora obrazovno-vaspitnih ustanova u Crnoj Gori sagleda iz više perspektiva i kroz različite izvore podataka. Istraživanje kombinuje **kvantitativne i kvalitativne** metode, kao i analizu **normativnog i institucionalnog okvira**, čime je obezbijeđen **sveobuhvatan uvid** u formalne procedure, ali i praksu njihovog sprovođenja.

Istraživanje je sprovedeno u periodu **februar-mart 2026. godine** i obuhvatilo je dvije ključne komponente: **desk analizu** relevantnih propisa i javno dostupnih izvora, kao i **online anketu**.

Desk analiza obuhvatila je pregled važećeg **pravnog i institucionalnog okvira** koji uređuje imenovanje direktora obrazovno-vaspitnih ustanova u Crnoj Gori, uključujući zakone, podzakonske akte i relevantne strateške dokumente. Poseban fokus bio je na analizi **Opšteg zakona o obrazovanju i vaspitanju** i podzakonskih akata koji uređuju postupak izbora direktora, kao i na analizi **institucionalne strukture upravljanja** obrazovnim ustanovama. Pored normativne analize, desk istraživanje obuhvatilo je i pregled dostupnih **međunarodnih izvora** i drugih relevantnih izvora i publikacija, kao i **komparativnu analizu praksi** u drugim evropskim državama, sa posebnim osvrtom na **Sloveniju i Finsku**.

Online anketa je sprovedena na uzorku od **440 ispitanika**, pri čemu dominantnu grupu čine zaposleni u obrazovanju, uključujući nastavnike i profesore, stručno osoblje, roditelje, bivše zaposlene u obrazovanju, studente i građane. Upitnik je obuhvatio pitanja koja se odnose na nivo upoznatosti sa procesom imenovanja direktora, percepciju transparentnosti konkursa, jasnoću kriterijuma za izbor, dostupnost obrazloženja odluka, percepciju političkog uticaja, kao i povjerenje u sistem zapošljavanja u obrazovanju. Anketa je omogućila **kvantitativno sagledavanje** dominantnih obrazaca i stavova u vezi sa procesom imenovanja direktora obrazovno-vaspitnih ustanova.

Pored zatvorenih pitanja, upitnik je sadržao i **otvorena pitanja**, koja su omogućila prikupljanje detaljnijih uvida u iskustva i percepcije ispitanika. Ovi odgovori analizirani su kroz **kvalitativni pristup**, sa ciljem identifikovanja **ključnih tema i obrazaca** u percepciji transparentnosti, političkog uticaja i funkcionisanja sistema zapošljavanja u obrazovanju.

Kombinovanjem **kvantitativnih i kvalitativnih podataka**, kao i analize normativnog okvira, omogućeno je **sveobuhvatno sagledavanje** kako formalnih procedura imenovanja direktora, tako i načina na koji se one **primjenjuju u praksi**.

NALAZI ISTRAŽIVANJA

DESK ANALIZA: NORMATIVNI I INSTITUCIONALNI OKVIR

Obrazovni sistem u Crnoj Gori uređen je **Opštim zakonom o obrazovanju i vaspitanju**, koji predstavlja osnovni **pravni okvir** za organizaciju i funkcionisanje obrazovno-vaspitnih ustanova. Ovim zakonom definišu se organizacija i uslovi za obavljanje obrazovno-vaspitnog rada u oblastima predškolskog vaspitanja i obrazovanja, osnovnog obrazovanja i vaspitanja, srednjeg opšteg obrazovanja, stručnog obrazovanja, obrazovanja djece sa posebnim obrazovnim potrebama i obrazovanja odraslih (Opšti zakon o obrazovanju i vaspitanju, čl. 1).

Institucionalna organizacija obrazovnog sistema zasniva se na kombinaciji **centralnog upravljanja i institucionalne autonomije** obrazovno-vaspitnih ustanova. **Ministarstvo prosvjete** ima ključnu ulogu u definisanju obrazovne politike, donošenju propisa i nadzoru nad funkcionisanjem sistema, dok same **ustanove** imaju određeni stepen **autonomije** u organizaciji obrazovno-vaspitnog rada i donošenju odluka koje se odnose na njihovo svakodnevno funkcionisanje (Eurydice, 2025).

U okviru sistema upravljanja obrazovno-vaspitnim ustanovama zakon jasno razlikuje dvije funkcije: **upravljanje ustanovom** i **rukovođenje ustanovom**. Upravljanje ustanovom vrši **školski odbor** kao kolektivni organ upravljanja, dok funkciju rukovođenja obavlja **direktor** kao izvršni i pedagoški rukovodilac ustanove. Važeći model **izbora direktora** podrazumijeva sprovođenje

javnog konkursa, provjeru **kompetencija kandidata** i formiranje **rang liste**, na osnovu koje konačnu odluku donosi **ministar prosvjete**.

Upravljanje obrazovno-vaspitnim ustanovama

Organ upravljanja javne obrazovno-vaspitne ustanove u Crnoj Gori je **školski odbor**. Ovaj organ ima ključnu ulogu u donošenju **strateških i organizacionih odluka** koje uređuju rad ustanove, uključujući donošenje **statuta, godišnjeg plana rada, finansijskog plana** i drugih opštih akata (Opšti zakon o obrazovanju i vaspitanju, čl. 76). Školski odbor predstavlja **institucionalni mehanizam** kroz koji su u upravljanje ustanovom uključeni različiti **akteri obrazovnog sistema**. Njegov sastav uključuje predstavnike **Ministarstva** ili **osnivača**, predstavnike **zaposlenih** i predstavnike **roditelja**, čime se obezbjeđuje **participacija različitih interesnih grupa** u upravljanju obrazovnim institucijama. U zavisnosti od vrste ustanove, sastav školskog odbora **može varirati**. U osnovnim školama, gimnazijama i ustanovama za obrazovanje djece sa posebnim obrazovnim potrebama školski odbor čine **tri člana**, dok u ustanovama stručnog obrazovanja i mješovitim školama ovaj organ ima **pet članova**, uključujući i **predstavnike socijalnih partnera**. Mandat članova školskog odbora traje **četiri godine**, dok mandat predstavnika roditelja traje **dvije godine**. Nadležnosti školskog odbora obuhvataju donošenje programa razvoja

ustanove, usvajanje godišnjih planova i izvještaja, donošenje statuta i akata o unutrašnjoj organizaciji, kao i odlučivanje o finansijskom poslovanju ustanove. Odluke se donose većinom glasova ukupnog broja članova, pri čemu su članovi dužni da zastupaju interese organa ili grupa koje su ih imenovalе.

Rukovođenje obrazovno-vaspitnom ustanovom

Opšti zakon o obrazovanju i vaspitanju polazi od toga da ustanovom rukovodi **direktor**, koji je ujedno i pedagoški rukovodilac ustanove (Opšti zakon o obrazovanju i vaspitanju, čl. 77). Ovakvo rješenje znači da direktor nema samo **upravno-administrativnu funkciju**, već i **centralnu ulogu u usmjeravanju obrazovno-vaspitnog rada**. Nadležnosti direktora su široko postavljene i obuhvataju planiranje, organizovanje i rukovođenje radom ustanove, organizaciju racionalnog i efikasnog izvođenja obrazovnog programa, pripremu godišnjeg plana rada i odgovornost za njegovo sprovođenje, rukovođenje radom nastavnčkog odnosno stručnog vijeća, izbor nastavnika, stručnih saradnika i drugih zaposlenih, odlučivanje o pravima i obavezama zaposlenih, pedagoško-instruktivni rad, kao i saradnju sa roditeljima i sredinom (Opšti zakon o obrazovanju i vaspitanju, čl. 82). Direktor, dakle, predstavlja **ključnu vezu između formalnog normativnog okvira i svakodnevnog funkcionisanja ustanove**, jer njegove odluke neposredno utiču na **organizaciju nastave, kadrovsku politiku, profesionalnu klimu i ukupni kvalitet rada škole**. Zakon predviđa i mogućnost postojanja **pomoćnika direktora**. Javna ustanova koja ima **više od 450 učenika**, odnosno djece, i radi u **dvije ili više smjena** može imati

jednog pomoćnika direktora, dok ustanova koja ima **više od 900 učenika**, odnosno djece, može imati **dva pomoćnika**. Pomoćnik direktora pomaže direktoru u organizovanju obrazovno-vaspitnog rada, a njegovi poslovi i zadaci bliže se uređuju statutom ustanove (Opšti zakon o obrazovanju i vaspitanju, čl. 85). Za pomoćnika direktora može biti izabrano lice koje **ispunjava uslove za direktora; bira ga i razrješava direktor**, mandat traje **četiri godine**, isto lice može biti birano **najviše dva puta** uzastopno, a pomoćniku direktora miruje radni odnos na radnom mjestu sa kojeg je izabran (Opšti zakon o obrazovanju i vaspitanju, čl. 86).

Uslovi za izbor direktora obrazovno-vaspitnih ustanova

Uslovi za izbor direktora propisani su detaljno i **razlikuju se** u zavisnosti od vrste ustanove. Za direktora **predškolske ustanove** može biti izabrano lice koje ispunjava **uslove za vaspitača ili stručnog saradnika**, ima **licencu za rad** u obrazovno-vaspitnim ustanovama i **najmanje pet godina** radnog iskustva u nastavi. Za direktora **osnovne škole** kandidat mora imati najmanje **VII-1 nivo** nacionalnog okvira kvalifikacija, ispunjavati uslove za **nastavnika razredne nastave, nastavnika obaveznog ili izbornog nastavnog predmeta ili stručnog saradnika**, imati **licencu i najmanje pet godina** radnog iskustva u nastavi. Slični uslovi važe i za direktore **gimnazija i stručnih škola**, dok se za resursne centre, obrazovne centre i mješovite škole uslovi vezuju za odgovarajuće tipove škola. **Posebni uslovi** propisani su i za direktore **domova učenika i organizatore obrazovanja odraslih**. Pored toga, za direktora može biti izabrano lice koje je **crnogorski državljanin ili državljanin države članice Evropske**

unije, Evropskog ekonomskog prostora ili Švajcarske konfederacije (Opšti zakon o obrazovanju i vaspitanju, čl. 78) . Mandat direktora javne ustanove **traje četiri godine**, a isto lice može biti birano **najviše dva puta** uzastopno. Direktor javne ustanove miruje radni odnos na radnom mjestu u ustanovi sa kojeg je izabran (Opšti zakon o obrazovanju i vaspitanju, čl. 78a). Zakon dodatno propisuje da je lice izabrano za direktora dužno da završi odgovarajući oblik **osposobljavanja i usavršavanja za direktora ustanove**, a tu obuku organizuje Zavod za školstvo (Opšti zakon o obrazovanju i vaspitanju, čl. 79).

Postupak izbora direktora: konkurs, lista kandidata i odluka ministra

Direktor javne ustanove bira se na osnovu **javnog konkursa, programa razvoja ustanove i rezultata provjere kompetencija, znanja i sposobnosti**. Konkurs za izbor direktora raspisuje školski, odnosno **upravni odbor** tri mjeseca prije isteka mandata direktora. Kandidat dostavlja ustanovi prijavu sa dokumentacijom u formi ovjerene kopije i programom razvoja javne ustanove, u zatvorenoj koverti. Program razvoja ustanove kandidat priprema na osnovu **izvještaja o evaluaciji i samoevaluaciji** obrazovno-vaspitnog rada ustanove. Nakon isteka roka za prijavu, ustanova dostavlja **Ministarstvu** prijave kandidata sa dokumentacijom u roku od sedam dana, a Ministarstvo razmatra prijave i dokumentaciju i sačinjava **listu kandidata** koji ispunjavaju uslove konkursa. U slučaju neprecizne potvrde o radnom iskustvu, Ministarstvo može tražiti njenu dopunu. Zakon izričito propisuje da je **ministar dužan da izabere kandidata koji je prvi na listi** (Opšti zakon o obrazovanju i vaspitanju, čl. 80).

Provjera kompetencija i uloga stručne komisije

Kandidat koji se nađe na listi podliježe **provjeri kompetencija, znanja i sposobnosti**. Zakon propisuje da se provjera vrši putem **testiranja u pisanoj formi i usmenog intervjua**, na osnovu propisanih kriterijuma, a sprovodi je **komisija koju obrazuje ministar**. Komisiju čine predstavnici **Ministarstva**, predstavnik **Zavoda za školstvo**, odnosno Centra za stručno obrazovanje, i jedan **eksterni član** iz reda istaknutih stručnjaka iz oblasti obrazovanja za koju se bira direktor. Eksterni član određuje se sa liste istaknutih stručnjaka formirane na osnovu javnog poziva (Opšti zakon o obrazovanju i vaspitanju, čl. 80a). **Pravilnik o provjeri kompetencija, znanja i sposobnosti kandidata** za izbor direktora javne obrazovno-vaspitne ustanove bliže uređuje sam tok ove procedure. Provjera obuhvata testiranje u pisanoj formi i usmeni intervju, a mora biti sprovedena u roku od 30 dana od dana sačinjavanja liste kandidata. Ministarstvo obavještava kandidate o datumu, vremenu i mjestu provjere preko svoje internet stranice, najkasnije pet dana prije održavanja provjere. Pisano testiranje se radi na računaru, pod šifrom, i podrazumijeva izradu pisanog rada o prioritetima razvoja ustanove i predlozima za unapređivanje obrazovno-vaspitnog procesa; traje najduže 60 minuta. Pisani rad ocjenjuje se prema tri kriterijuma: određivanje prioriteta i davanje predloga, znanje o unapređivanju obrazovno-vaspitnog procesa i strukturiranje i sistematika pisanog rada. Kandidat može pristupiti usmenom intervjuu samo ako ostvari više od 70% bodova na testiranju. Na intervjuu kandidat izlaže pisani rad, nakon čega komisija postavlja pitanja. Intervju se

ocjenjuje prema kriterijumima liderstva, saradnje, komunikacije i inovativnosti. Na kraju komisija sačinjava rang listu kandidata prema ukupnom broju bodova i dostavlja izvještaj ministru, po pravilu u roku od pet dana od obavljene provjere. Iz pravilnika se, dakle, vidi da provjera kompetencija nije svedena samo na formalnu provjeru dokumenata, već uključuje i procjenu vizije razvoja ustanove, sposobnosti kandidata da artikuliše prioritete, kao i njegovih liderskih, komunikacionih i organizacionih kompetencija. Istovremeno, **rang lista** koju sačinjava komisija ima **odlučujući značaj**, jer predstavlja osnov za **konačnu odluku ministra**.

Vršilac dužnosti direktora i prestanak dužnosti

Zakon uređuje i situacije u kojima se direktor ne izabere na konkursu ili mu prestane dužnost. Ako direktoru javne ustanove prestane dužnost, a na konkursu se ne izabere direktor, **ministar imenuje vršioca dužnosti direktora** iz reda zaposlenih u ustanovi koji ispunjavaju uslove za direktora. Izuzetno, ako u ustanovi nema takvog zaposlenog ili postoje drugi objektivni razlozi, ministar može imenovati vršioca dužnosti iz druge ustanove. Isto lice može biti imenovano za vršioca dužnosti **najviše dva puta** uzastopno, a vršioca dužnosti **razrješava ministar**

(Opšti zakon o obrazovanju i vaspitanju, čl. 81) . Dužnost direktora prestaje **istekom mandata, na lični zahtjev, razrješenjem ili ispunjavanjem uslova za prestanak radnog odnosa po sili zakona** (Opšti zakon o obrazovanju i vaspitanju, čl. 82a) . Uslovi za razrješenesu brojni i uključuju, između ostalog, **neizvršavanje radnih zadataka, povredu radne obaveze, zloupotrebu položaja, izbor nastavnika suprotno zakonu, neizvršenje inspekcijskog rješenja, veću štetu nastalu sprovođenjem ili nesprovođenjem akata, dozvoljavanje političkog organizovanja ili religijskog djelovanja u ustanovi javnog obrazovanja**, kao i druge slučajeve propisane zakonom i statutom ustanove (Opšti zakon o obrazovanju i vaspitanju, čl. 83).

Normativni okvir u Crnoj Gori detaljno uređuje **rukovođenje obrazovno-vaspitnim ustanovama i postupak izbora direktora**. Zakon jasno propisuje ko može biti direktor, koliko traje mandat, kako se raspisuje konkurs, kako se sprovodi provjera kompetencija, ko sačinjava rang listu i ko donosi konačnu odluku. Istovremeno, **pravilnik** dodatno razrađuje **proceduru testiranja i intervjua, kriterijume ocjenjivanja i način sačinjavanja rang liste**. U tom sistemu **direktor** ima centralnu **upravljačku i pedagošku funkciju**, **pomoćnik direktora** ima podržavajuću **organizacionu ulogu**, a **ministar** zadržava **odlučujuću ulogu** u završnoj fazi izbora direktora javne ustanove.

**PRAKSA IMENOVANJA DIREKTORA
ŠKOLA: Od diskrecione odluke ministra
ka školskim odborima i natrag**

Razumijevanje aktuelnog **sistema imenovanja direktora** obrazovno-vaspitnih ustanova u Crnoj Gori ne može se ostvariti bez sagledavanja šireg **institucionalnog i vremenskog konteksta** u kojem se ovaj sistem razvijao. **Normativni okvir**, predstavljen u prethodnom poglavlju, rezultat je **višegodišnjih izmjena** koje su mijenjale **raspodjelu nadležnosti** između **centralnog nivoa vlasti** i samih **obrazovno-vaspitnih ustanova**.

U dužem periodu, izbor direktora bio je u nadležnosti **ministra prosvjete**. Ovakav **centralizovani model** bio je **predmet kritika** dijela stručne i civilne javnosti, koja je ukazivala na **ograničeno učešće drugih aktera** u postupku odlučivanja. Kao odgovor na takve inicijative, normativni okvir je u jednom periodu izmijenjen tako da je **nadležnost za izbor direktora** prenijeta na školske, odnosno **upravne odbore**. Međutim, ovaj model **nije zadržan** kao trajno rješenje. **Važeći zakonski okvir** ponovo predviđa da **direktora bira ministar**, uz prethodno sproveden postupak provjere kompetencija, znanja i sposobnosti kandidata i formiranje rang liste. Time je sistem ponovo **centralizovan**, ali uz formalno definisane **proceduralne mehanizme** čija je **efektivnost u praksi dovedena u pitanje**.

Masovne smjene direktora obrazovno-vaspitnih ustanova (2021–2022)

Pitanje imenovanja i razrješenja direktora posebno je došlo u fokus javnosti tokom 2021. godine, kada su izvršene **smjene direktora** u **223** od ukupno **243 javne obrazovno-vaspitne ustanove** — odnosno u **158** od **169 osnovnih škola**, **40** od **47 ustanova srednjeg obrazovanja** i **25** od **27 drugih obrazovnih ustanova**, uključujući **predškolske ustanove, resursne centre i domove učenika i studenata** (CGO, 2022). Ovakav obim intervencije ukazuje na sistemski, a ne pojedinačni karakter promjena u upravljanju obrazovnim ustanovama.

U javnom prostoru iznošena su različita tumačenja ovih odluka. Nadležne institucije obrazlagale su promjene potrebom za **unapređenjem sistema** i njegovom **depolitizacijom**, dok su organizacije civilnog društva i dio stručne javnosti ukazivali na moguće **povrede procedura, nedostatak transparentnosti i nedosljednu primjenu propisa**. Analize CGO-a pokazuju da su vršioci dužnosti direktora u većini ustanova imenovani 12. jula 2021. na period od šest mjeseci, dok su konkursi raspisivani tek u novembru i decembru iste godine. Ovakva praksa ukazuje na **zaobilaženje redovnih konkursnih procedura i privremenu suspenziju** standardnog modela imenovanja. Dodatno, dokumentovano je da **prosvjetna inspekcija** u pojedinim slučajevima **nije potvrdila ispunjenost zakonskih uslova** za rukovodioce među imenovanim vršiocima dužnosti (CGO, 2022).

Nakon sprovedenih razrješenja, dio bivših direktora pokrenuo je **sudske postupke** protiv države. Prema podacima CGO-a, pokrenuto je oko **157 sudskih postupaka**, od kojih je već do sredine 2022. godine u više od **25 prvostepenih predmeta** donesena **odluka u korist tužilaca**, uz izraženu tendenciju da se sporovi u najvećem broju slučajeva okončavaju u **korist razriješenih direktora** (CGO, 2022). Kasniji podaci dodatno potvrđuju ovaj obrazac: **od 140 predmeta** koji su do 2024. godine ušli u fazu pravosnažnosti, u **130 slučajeva** sud je utvrdio **nezakonitost razrješenja** (Monitor, 2024).

Ovi postupci proizveli su i direktne **finansijske posljedice** po **državni budžet** — samo **na ime sudskih troškova Ministarstvo** je do 2024. godine isplatilo više od **100.000 eura**, dok ukupni troškovi po ovom osnovu, uključujući **naknade razriješenim direktorima**, prema dostupnim procjenama dostižu **više stotina hiljada eura** (Monitor, 2023; Monitor, 2024).

Tokom 2026. godine pokrenuti su i postupci u vezi sa **utvrđivanjem lične odgovornosti** za odluke o razrješenju direktora. Zaštitnik imovinsko-pravnih interesa Crne Gore u pojedinim predmetima pokrenuo je **parnične postupke** sa ciljem **naknade štete** nastale po osnovu pravosnažnih sudskih presuda donesenih u korist razriješenih direktora. U **prvostepenim odlukama** sudovi su ove **zahtjeve odbili**, uz obrazloženje da **nijesu ispunjeni zakonski uslovi** za utvrđivanje **lične odgovornosti** bivših donosilaca odluka. Najavljene su **žalbe**, a dio postupaka i dalje je u toku.

Iskustva iz ovog perioda jasno pokazuju da način sprovođenja **postupaka imenovanja i razrješenja direktora** ima konkretne

institucionalne i finansijske posljedice, ali i dugotrajan uticaj na percepciju **transparentnosti i pravičnosti sistema**. Istovremeno, ovakva praksa ukazuje na **ograničenu otpornost sistema** na političke i institucionalne pritiske. Upravo ovaj kontekst predstavlja važnu osnovu za razumijevanje stavova i iskustava ispitanika koji su učestvovali u istraživanju, čiji se nalazi prikazuju u nastavku.

KVANTITATIVNI NALAZI

Analiza **rezultata anketnog istraživanja** ukazuje na postojanje **značajnog raskoraka** između **formalno uspostavljenog sistema imenovanja direktora** obrazovno-vaspitnih ustanova i **njegove primjene u praksi**. Iako normativni okvir predviđa konkursne procedure, jasno definisane kriterijume i institucionalne mehanizme kontrole, nalazi ukazuju da ovi elementi često ne funkcionišu na način koji obezbjeđuje transparentnost, pravičnost i profesionalnost procesa.

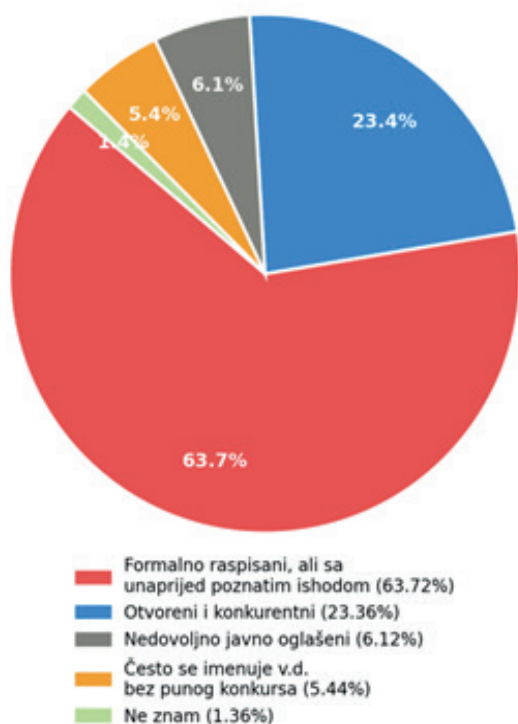
Istraživanje je sprovedeno na uzorku od **440 ispitanika** različitih profila, pri čemu dominantnu grupu čine **zaposleni u obrazovanju**. Nastavnici i profesori čine **65,91% ispitanika**, uz dodatno učešće stručnog osoblja (**7,05%**) i bivših zaposlenih u obrazovanju (**6,82%**), dok ostatak uzorka čine roditelji (**10,68%**), građani (**8,18%**) i studenti (**1,36%**). Ovakva struktura uzorka posebno je značajna, jer omogućava uvid u percepcije i iskustva **aktera koji su neposredno uključeni** u funkcionisanje obrazovnog sistema. Visok nivo upoznatosti ispitanika sa procesom imenovanja direktora, kao i njihov neposredan

ili posredan uvid u postupke izbora, dodatno potvrđuju relevantnost i pouzdanost nalaza.

Visok nivo upoznatosti ispitanika daje dodatnu težinu nalazima. Rezultati ankete pokazuju da su **ispitanici u velikoj mjeri upoznati sa procesom imenovanja direktora**. Čak **65,00% ispitanika** navodi da je **veoma dobro upoznato** sa ovim procesom, dok dodatnih

22,73% ističe da je **djelimično upoznato**. Istovremeno, značajan broj ispitanika imao je i neposredan ili posredan **uvid u postupak izbora direktora 37,05% direktno, a 35,45%** kroz **kolektiv** ili **roditelje**. Ovakvi nalazi ukazuju da se percepcije ispitanika zasnivaju na konkretnim iskustvima, a ne isključivo na opštim utiscima.

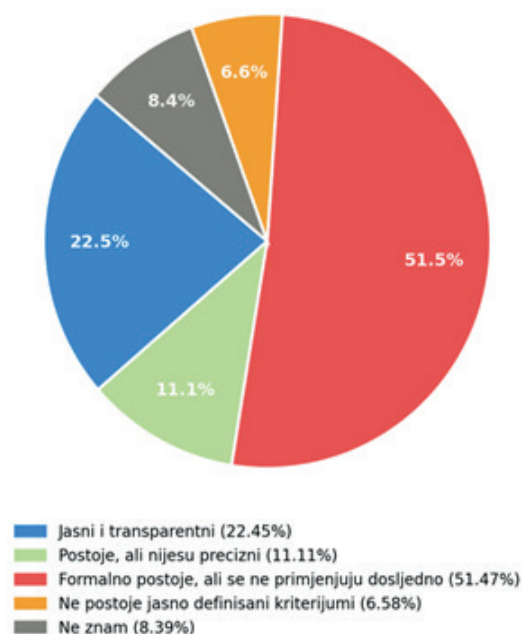
Konkursi za izbor direktora su, prema Vašem iskustvu:



Rezultati ankete ukazuju da konkursi za izbor direktora u praksi **ne funkcionišu kao otvoreni i konkurentni postupci**. Čak **63,64% ispitanika** smatra da su konkursi formalno raspisani, ali sa unaprijed poznatim ishodom, dok svega **23,41%** smatra da su oni zaista otvoreni i konkurentni. Dodatno, dio ispitanika ukazuje na nedovoljnu javnost konkursa (**6,14%**) i praksu imenovanja vršilaca dužnosti bez sprovođenja punog postupka (**5,45%**). Ovakvi nalazi ukazuju da formalno postojanje konkursne procedure ne garantuje njenu stvarnu funkcionalnost, već da se **proces u značajnoj mjeri doživljava kao unaprijed determinisan**.

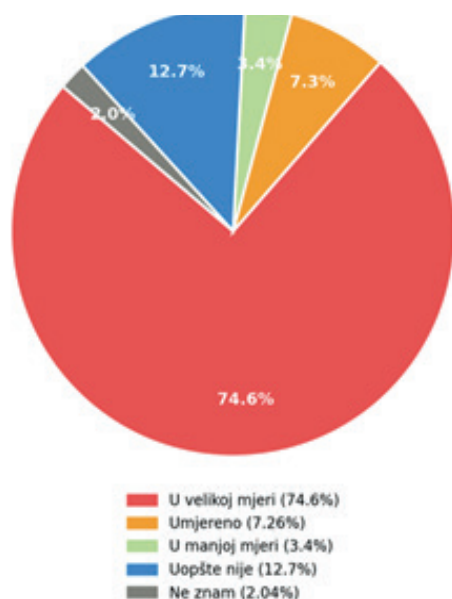
Nedostatak jasnih i dosljedno primijenjenih kriterijuma dodatno produbljuje problem transparentnosti i pravičnosti procesa. Više od polovine ispitanika (**51,36%**) smatra da kriterijumi formalno postoje, ali se ne primjenjuju dosljedno, dok svega **22,50%** ocjenjuje da su kriterijumi jasni i transparentni. Dodatno, dio ispitanika navodi da kriterijumi nijesu precizni (**11,14%**) ili da uopšte nijesu jasno definisani (**6,59%**). Ovakva percepcija ukazuje na **značajan raskorak između normativnog okvira i njegove primjene u praksi**.

Da li su kriterijumi za izbor direktora jasno definisani i javno dostupni (bodovanje, rangiranje)?



Transparentnost procesa dodatno je ograničena **nedostatkom javno dostupnih i detaljnih obrazloženja odluka** o izboru direktora. Samo **20,91% ispitanika** navodi da su obrazloženja uvijek dostupna, dok većina smatra da su ona rijetko (**25,00%**) ili nikada (**28,86%**) dostupna. Ovakva praksa **onemogućava uvid u razloge izbora kandidata**, čime se dodatno produbljuje **percepcija netransparentnosti** i slabi povjerenje u sistem.

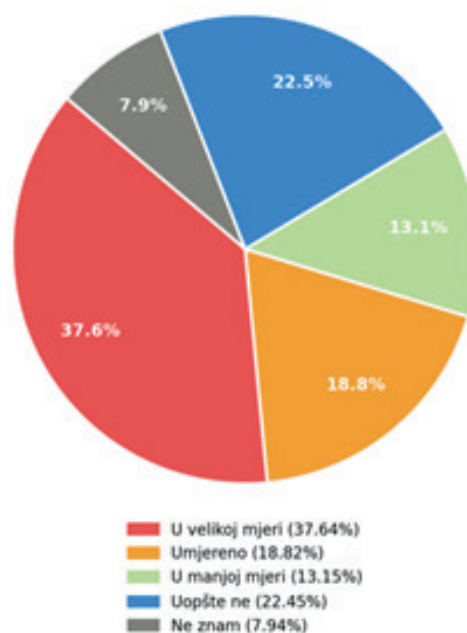
Da li smatrate da je proces imenovanja direktora u praksi politički pod uticajem?



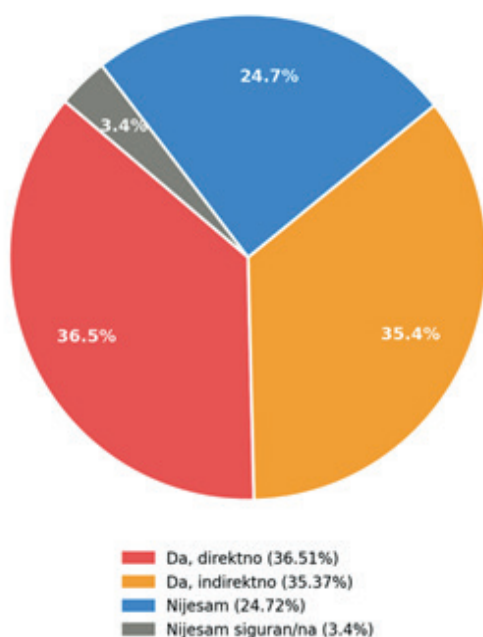
Jedan od najupečatljivijih nalaza istraživanja odnosi se na **percepciju političkog uticaja**. Čak **74,55% ispitanika** smatra da je proces imenovanja direktora u velikoj mjeri pod političkim uticajem, dok dodatnih **7,27%** smatra da je uticaj umjeren. Ovakav nalaz ukazuje na **dominantnu percepciju da politički faktori imaju ključnu ulogu u donošenju odluka**, što direktno dovodi u pitanje princip profesionalnosti i meritokratije.

Percepcija političkog uticaja dodatno je **potvrđena** kroz **iskustva zaposlenih**. Više od polovine ispitanika (**37,50% u velikoj mjeri i 18,86% umjereno**) smatra da zaposleni osjećaju pritisak da budu politički lojalni kako bi zadržali posao ili napredovali. Ovakvi nalazi ukazuju da politički uticaj **nije ograničen samo na imenovanje direktora**, već utiče i na šire funkcionisanje sistema.

Da li zaposleni osjećaju pritisak da politički budu lojalni kako bi zadržali posao ili napredovali?



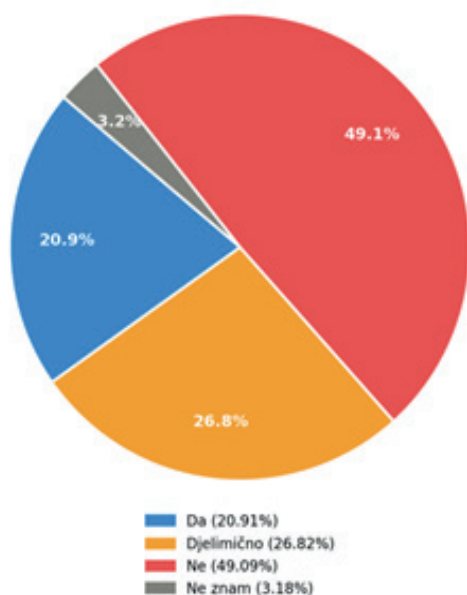
Da li ste lično svjedočili ili imali saznanja o zapošljavanju nastavnika ili direktora na osnovu političke pripadnosti?



Lična iskustva dodatno **potvrđuju percepciju političkog uticaja**. Ukupno **71,81% ispitanika** navodi da je direktno ili indirektno imalo saznanja o zapošljavanju nastavnika ili direktora na osnovu političke pripadnosti. Ovakav nalaz dodatno **potvrđuje** da **percepcija političkog uticaja** nije zasnovana samo na opštem utisku, već i **na konkretnim iskustvima**.

Problemi transparentnosti prisutni su i u **širem procesu zapošljavanja u obrazovanju**. Najveći broj ispitanika (**39,55%**) smatra da je zapošljavanje formalno, ali sa unaprijed poznatim ishodom, dok svega **19,09%** smatra da je proces u potpunosti transparentan. Dodatnih **15,23%** ispitanika ocjenjuje proces kao netransparentan. Ovakvi nalazi ukazuju da problem ima **sistemski karakter** i da se odnosi na širi model upravljanja kadrovima u obrazovanju.

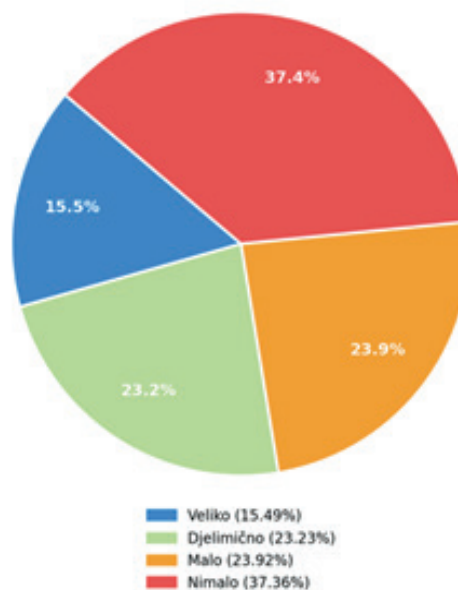
Da li trenutni sistem podstiče meritokratiju (napredovanje na osnovu sposobnosti)?



Gotovo polovina ispitanika (**49,20%**) smatra da trenutni sistem ne podstiče napredovanje na osnovu sposobnosti, dok svega **20,96%** smatra da sistem funkcioniše meritokratski. Ovakvi nalazi ukazuju na ozbiljan **deficit profesionalnih standarda** u sistemu imenovanja i zapošljavanja.

Čak **37,21%** ispitanika navodi da uopšte nema povjerenja u pravednost zapošljavanja, dok dodatnih **23,97%** ima malo povjerenja. Ovakvi nalazi ukazuju na **duboku krizu povjerenja u obrazovni sistem**, koja može imati dugoročne posljedice po njegovu stabilnost i legitimitet.

Koliko imate povjerenja u pravednost zapošljavanja u školama?

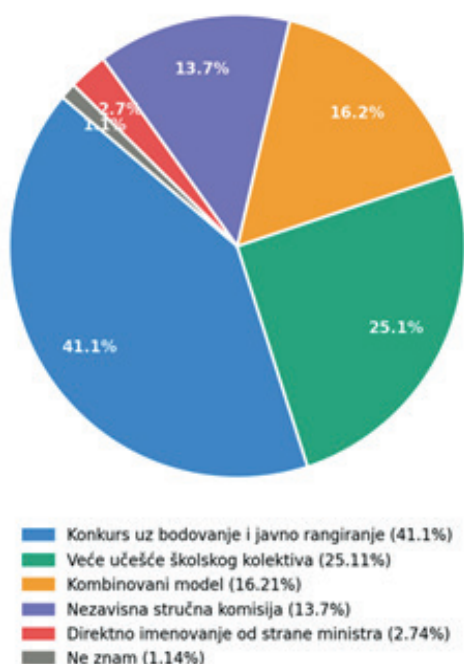


Gotovo polovina ispitanika (**49,89%**) smatra da česte smjene direktora značajno utiču na stabilnost rada škole, dok dodatnih **30,89%** smatra da imaju umjeren uticaj. Ovi nalazi ukazuju da promjene u rukovodstvu **nijesu samo administrativno pitanje**, već faktor koji direktno utiče na kontinuitet i kvalitet rada obrazovnih ustanova.

Praksa imenovanja vršilaca dužnosti dodatno narušava procedure. Više od polovine ispitanika (**21,41% veoma često i 36,45% povremeno**) navodi da se u njihovom okruženju često imenuju vršioci dužnosti direktora umjesto sprovođenja punog konkursnog postupka. Ovakva praksa **dodatno slabi institucionalne procedure** i otvara prostor za privremena, ali često dugotrajna rješenja van redovnog sistema.

Najveći broj ispitanika (**45,10%**) smatra da mehanizmi žalbe postoje, ali nijesu efikasni, dok **28,70%** smatra da efikasan mehanizam ne postoji. Ovakvi nalazi ukazuju da sistem **ne obezbjeđuje adekvatnu institucionalnu zaštitu** u slučajevima nepravilnosti.

Koji model imenovanja direktora smatrate najpravednijim?



Ispitanici preferiraju transparentnije i participativnije modele imenovanja. Na pitanje o najpravednijem modelu imenovanja direktora, najveći broj ispitanika (**41,19%**) opredjeljuje se za konkurs uz bodovanje i javno rangiranje kandidata. Pored toga, značajan broj ispitanika podržava veće učešće školskog kolektiva (**25,17%**) i nezavisne stručne komisije (**13,73%**), dok direktno imenovanje od strane ministra podržava svega **2,75% ispitanika**. Ovakvi nalazi ukazuju na izraženu **preferenciju ispitanika ka modelima koji podrazumijevaju veći stepen transparentnosti i učešća stručnih aktera**.

KVALITATIVNI NALAZI

Analiza odgovora na otvorena pitanja omogućava dublje razumijevanje nalaza dobijenih kroz kvantitativni dio istraživanja i pruža uvid u konkretne obrasce funkcionisanja sistema imenovanja direktora u praksi. Dok **kvantitativni podaci** ukazuju na dominantne **trendove**, **kvalitativni nalazi** otkrivaju način na koji ispitanici interpretiraju sopstvena iskustva, ali i širi **kontekst** u kojem se ove procedure sprovode. Posebno je značajno da su **odgovori ispitanika izrazito konzistentni**, bez obzira na njihovu profesionalnu poziciju ili nivo uključenosti u sistem. Slične formulacije, stavovi i primjeri ponavljaju se kroz veliki broj odgovora, što ukazuje na postojanje **stabilnih i prepoznatljivih obrazaca** u funkcionisanju sistema, a ne na izolovane ili pojedinačne slučajeve.

Konkursi kao formalni mehanizam potvrđivanja unaprijed donesenih odluka

Najdominantniji obrazac u odgovorima ispitanika odnosi se na percepciju da **konkursne procedure** ne predstavljaju stvarni mehanizam izbora, već **formalni okvir** koji služi za **potvrđivanje unaprijed donesenih odluka**. U velikom broju odgovora konkurs se ne doživljava kao prostor konkurencije i procjene kvaliteta kandidata, već kao **administrativna obaveza** koja legitimizuje već poznat ishod.

„Konkursi su samo formalnost, već se zna ko će biti izabran.“

„Ishod je poznat prije nego što konkurs bude raspisan.“

Pored ovako eksplicitnih stavova, značajan broj odgovora koristi i indirektnije formulacije koje ukazuju na **isti obrazac**, poput „unaprijed dogovoreno“, „već odlučeno“ ili „poznat kandidat“. Ovakva učestalost i sličnost odgovora ukazuje da se ne radi o pojedinačnim iskustvima, već o široko rasprostranjenoj percepciji koja **dovodi u pitanje samu svrhu** konkursnog postupka.

Politički uticaj kao sistemski, a ne sporadični fenomen

Politički uticaj se u odgovorima ispitanika ne pojavljuje kao izuzetak ili nepravilnost, već kao očekivani i **gotovo neizostavni element procesa imenovanja direktora**. Ispitanici ga opisuju kao **ključni faktor** koji u velikoj mjeri **određuje ishod postupka**, često stavljajući političku pripadnost ispred stručnosti i profesionalnih kvalifikacija.

„Bez političke podrške nema napredovanja.“

„Direktori se biraju po partijskoj liniji.“

Ovakve formulacije ukazuju na percepciju da politički uticaj se u velikom broju odgovora opisuje kao **očekivan element procesa**. Drugim riječima, ispitanici ne opisuju politički uticaj kao problem koji se povremeno javlja, već kao **pravilo po kojem sistem funkcioniše**. Ova normalizacija ima posebno ozbiljne implikacije, jer ukazuje na eroziju profesionalnih standarda i slabljenje institucionalne autonomije obrazovnih ustanova.

Proceduralna netransparentnost i diskreciono odlučivanje

Pored same percepcije unaprijed određenih ishoda, ispitanici ukazuju i na **nedostatke** u samom toku postupka, posebno u pogledu **transparentnosti** i **jasnoće kriterijuma**. Iako formalni okvir predviđa postojanje kriterijuma i procedura, odgovori ukazuju da njihova **primjena u praksi nije ni dosljedna ni predvidiva**.

„Kriterijumi postoje, ali se primjenjuju selektivno.“

„Nikada nije jasno zašto je neko izabran.“

Ovakvi odgovori ukazuju na postojanje značajnog **diskrecionog prostora** u donošenju odluka, gdje formalna pravila ne funkcionišu kao ograničavajući faktor, već ostavljaju prostor za fleksibilna i često netransparentna tumačenja. Posljedica toga je **smanjena predvidivost** procesa i dodatno **slabljenje povjerenja** u njegovu pravičnost.

Atmosfera pritiska i ograničene profesionalne autonomije

U odgovorima ispitanika prepoznaje se i širi **institucionalni kontekst** obilježen osjećajem **pritiska** i ograničene **profesionalne autonomije**. Ovaj pritisak nije uvijek eksplicitno izražen, ali se jasno prepoznaje kroz način na

koji ispitanici opisuju ponašanje zaposlenih i njihove reakcije na postojeći sistem. Dok dio ispitanika direktno govori o pritiscima: *„Postoji pritisak da se bude politički lojalan.“* drugi ukazuju na suptilnije oblike uticaja: *„Ljudi ne žele da se zamjere.“* *„Bolje je ćutati.“* Ovakvi odgovori ukazuju na postojanje tzv. **„mekih pritisaka“**, odnosno situacija u kojima formalna pravila možda nijesu prekršena, ali postoji implicitno **očekivanje lojalnosti i prilagođavanja**. Ovaj fenomen dodatno doprinosi autocenzuri i smanjuje prostor za profesionalno i nezavisno djelovanje zaposlenih.

Erozija povjerenja u institucionalne mehanizme

Jedan od najsnažnijih nalaza kvalitativne analize odnosi se na izraženo **nepovjerenje** u **institucionalne mehanizme zaštite i kontrole**. Ispitanici u velikoj mjeri smatraju da formalni mehanizmi, poput žalbi ili prijave nepravilnosti, **ne dovode do stvarnih promjena**.

„Nema svrhe žaliti se, ništa se ne mijenja.“

„Mehanizmi postoje samo na papiru.“

Ovakvi stavovi ukazuju na ozbiljan **deficit institucionalne vjerodostojnosti** i ukazuju da sistem ne pruža efikasne kanale za ispravljanje nepravilnosti. Posljedično, dolazi do dodatnog povlačenja aktera iz aktivnog učešća i smanjenja spremnosti da se nepravilnosti prijave.

**Meritokratija kao deklarativni princip
bez operativne primjene**

Kroz veliki broj odgovora provlači se uvjerenje da sistem ne funkcioniše na osnovu stručnosti, znanja i rezultata, već da su **drugi faktori presudni za napredovanje**.

„Ne napreduju najbolji, već podobni.“

„Rezultati nijesu presudni.“

Ovakva percepcija ukazuje na **raskorak** između deklarativnih principa sistema i njegove stvarne prakse. Dugoročno, ovakav obrazac može imati negativne posljedice po kvalitet upravljanja obrazovnim ustanovama, ali i po motivaciju zaposlenih.

**Postojanje ograničenih pozitivnih i
nijansiranih iskustava**

Iako **dominiraju kritički stavovi**, važno je registrovati i manji broj odgovora koji ukazuju na varijabilnost prakse. Dio ispitanika navodi da **postoje pozitivni primjeri** i da **kvalitet procesa** može **zavisiti od konkretne ustanove** ili **lokalnog konteksta**. Ovi odgovori, iako manjinski, ukazuju da sistem **nije u potpunosti uniforman** i da postoji prostor za unapređenje kroz širenje dobrih praksi.

Posebno značajan segment odgovora odnosi se na **prijedloge unapređenja sistema**, koji

su u velikoj mjeri konkretni i međusobno usklađeni. Ispitanici jasno identifikuju ključne slabosti, ali i nude rješenja koja bi mogla unaprijediti transparentnost i pravičnost procesa. Najčešće predložene mjere uključuju: **jasno i obavezujuće bodovanje kandidata javno objavljivanje rang-lista i obrazloženja odluka, uključivanje nezavisnih stručnih komisija, smanjenje političkog uticaja**.

„Potrebno je transparentno bodovanje i javni rezultati.“ *„Struka mora imati veću ulogu od politike.“*

Ovakvi odgovori ukazuju na visok stepen **saglasnosti** među ispitanicima u pogledu **pravaca reforme**, što predstavlja snažnu osnovu za formulisanje preporuka u nastavku dokumenta.

Ukupno posmatrano, **kvalitativni nalazi potvrđuju** i dodatno produbljuju **rezultate kvantitativnog dijela** istraživanja, ukazujući na postojanje **sistemskih izazova** u procesu imenovanja direktora obrazovno-vaspitnih ustanova u Crnoj Gori. Uočeni obrasci uključujući percepciju unaprijed određenih ishoda, izražen politički uticaj, nedostatak transparentnosti i ograničenu efikasnost institucionalnih mehanizama ukazuju na potrebu za **sveobuhvatnim unapređenjem postojećeg modela**. Istovremeno, značajno je da ispitanici ne identifikuju samo probleme, već i jasno artikulišu pravce potencijalnih reformi, prije svega u pravcu veće transparentnosti, jačanja uloge stručnosti i smanjenja diskrecionog odlučivanja.

KOMPARATIVNI OKVIR IMENOVANJA DIREKTORA OBRAZOVNO-VASPITNIH USTANOVA

U cilju boljeg razumijevanja institucionalnih pristupa upravljanju obrazovno-vaspitnim ustanovama i postupcima imenovanja njihovih rukovodilaca, korisno je sagledati **modele** koji se primjenjuju u drugim **evropskim obrazovnim sistemima**. Komparativna analiza omogućava uvid u **načine raspodjele nadležnosti** između države, lokalnih vlasti i obrazovnih institucija, kao i u **definisanje profesionalnih kriterijuma** za izbor direktora. Time se stvara osnov za identifikovanje rješenja koja doprinose transparentnosti, profesionalizaciji i participativnosti procesa odlučivanja.

U evropskim obrazovnim sistemima postoje **različiti modeli** imenovanja direktora obrazovno-vaspitnih ustanova. U nekim državama ključnu ulogu ima **centralna vlast**, dok u drugim veći značaj imaju **upravljачka tijela obrazovnih ustanova** ili **lokalne vlasti**. Sistemi se razlikuju i po **stepenu uključenosti** nastavnika, roditelja, lokalne zajednice i učenika u postupak izbora direktora. U tom kontekstu, posebno su relevantni primjeri **Republike Slovenije i Finske**, koje predstavljaju dva različita institucionalna pristupa: **slovenački model** zasniva se na **participativnom odlučivanju uz nadzornu ulogu države**, dok **finski model** karakteriše **visok stepen decentralizacije i dominantna uloga lokalnih vlasti**.

Slovenija

Sistem imenovanja direktora obrazovno-vaspitnih ustanova u Republici Sloveniji uređen je prije svega Zakonom o organizaciji i finansiranju vaspitanja i obrazovanja (ZOFVI), uz Zakon o zavodima i Zakon o osnovnoj školi. Nadležni državni organ za oblast obrazovanja je **Ministarstvo za vaspitanje i obrazovanje** Republike Slovenije, koje ima **regulatornu i nadzornu ulogu** u funkcionisanju obrazovnog sistema.

Prema zakonskom okviru, direktor javne škole predstavlja ključnog nosioca upravljačkih i pedagoških funkcija u obrazovnoj ustanovi. Uslovi koje kandidat mora ispunjavati definisani su članom 53 ZOFVI. Za direktora škole može biti imenovano lice koje ima najmanje obrazovanje drugog nivoa (**master ili ekvivalent**), koje ispunjava **uslove za nastavnika ili stručnog saradnika** u školi i koje ima **najmanje pet godina** radnog iskustva u obrazovanju ili drugim javnim ustanovama u oblasti obrazovanja. Pored osnovnih kvalifikacionih uslova, kandidat mora imati **odgovarajuće stručno zvanje** u obrazovanju (savjetnik, viši savjetnik ili saradnik, odnosno najmanje pet godina zvanje mentor), kao i **položen ravnateljski ispit**.

Postupak imenovanja direktora započinje odlukom **savjeta zavoda**, koji raspisuje **javni konkurs**. Konkurs mora sadržati jasno definisane uslove, trajanje mandata, rok za prijavu kandidata (koji ne može biti kraći od osam niti duži od petnaest dana), kao i rok u kojem će kandidati biti obaviješteni o ishodu postupka (najmanje četiri mjeseca od objave konkursa). Kandidati su dužni da, pored dokaza o ispunjenosti uslova, dostave i program vođenja ustanove. Nakon isteka roka za prijavu, savjet zavoda razmatra pristigle prijave i pribavlja **pisana mišljenja relevantnih aktera obrazovne zajednice** o kandidatima i njihovim programima. U ovom procesu učestvuju **nastavničko odnosno vaspitačko vijeće, savjet roditelja i lokalna zajednica**, a u srednjim školama i **predstavnici učenika**. Ukoliko je osnivač ustanove samoupravna nacionalna zajednica, pribavlja se i njeno mišljenje. Ova faza postupka osigurava **učesće različitih aktera** i doprinosi transparentnosti procesa. Na osnovu prikupljenih mišljenja, **savjet zavoda donosi odluku o imenovanju direktora**. Međutim, odluka stupa na snagu tek nakon pribavljanja **saglasnosti ministra** nadležnog za obrazovanje. Ministar je dužan da u roku od 30 dana odluči da li će dati ili odbiti saglasnost, pri čemu se, ukoliko se ne izjasni u propisanom roku, smatra da je saglasnost data. Saglasnost se može odbiti samo u izuzetnim i zakonom jasno definisanim slučajevima, poput utvrđenih nepravilnosti u postupku imenovanja, ozbiljnih povreda zakona ili nepravilnosti u finansijskom upravljanju.

Slovenački pravni okvir dodatno naglašava **autonomiju obrazovnih ustanova** i političku neutralnost školskog prostora. U školama je zabranjeno djelovanje političkih stranaka, dok

su direktori i drugi stručni radnici obavezni da svoj rad obavljaju u skladu sa principima objektivnosti, kritičnosti i pluralizma, uz poštovanje profesionalne autonomije u obrazovno-vaspitnom radu.

Ovakvo normativno rješenje ukazuje na model u kojem je postupak imenovanja direktora zasnovan na kombinaciji **stručne procjene i participativnog uključivanja različitih aktera obrazovne zajednice**, uz ograničenu i jasno definisanu **nadzornu ulogu države**. Time se uspostavlja balans između institucionalne autonomije škole i javne odgovornosti sistema, uz **smanjen prostor za diskreciono odlučivanje**.

Finska

Za razliku od slovenačkog sistema, **obrazovni sistem Finske** karakteriše visok stepen **decentralizacije**, pri čemu značajnu ulogu u upravljanju obrazovanjem imaju **lokalne vlasti**. **Opštine** su odgovorne za organizaciju obrazovanja na lokalnom nivou i imaju ključna ovlašćenja u **zapošljavanju i imenovanju rukovodilaca obrazovnih ustanova**.

Kvalifikacioni uslovi za direktore škola definisani su Uredbom o kvalifikacijama nastavnog osoblja iz 1998. godine. Prema ovoj uredbi, direktor škole mora imati **master diplomu**, ispunjavati **kvalifikacione uslove** za nastavnika na odgovarajućem nivou obrazovanja i imati odgovarajuće **nastavničko iskustvo**. Pored toga, kandidat mora imati sertifikat iz obrazovne administracije ili završene studije iz oblasti obrazovne administracije u obimu od najmanje 25 ECTS kredita, odnosno dokazati **odgovarajuće**

znanje iz upravljanja obrazovnim institucijama. Ovi zahtjevi ukazuju na snažan naglasak na profesionalnim kompetencijama i upravljačkim sposobnostima kandidata.

U slučaju obrazovnih ustanova koje organizuju više obrazovnih programa ili kada direktor upravlja radom više ustanova, kandidat mora ispunjavati **kvalifikacije nastavnika za najmanje jedan** od obrazovnih programa koji se realizuju u tim ustanovama.

Postupak izbora direktora u najvećem broju slučajeva sprovode **lokalne vlasti**, odnosno **opštine**. Proces započinje **javnim oglašavanjem slobodnog radnog mjesta**, nakon čega kandidati podnose prijave u propisanom roku. Nadležna tijela zatim razmatraju prijave i procjenjuju kvalifikacije kandidata, uzimajući u obzir profesionalne kompetencije, radno iskustvo i sposobnosti za rukovođenje obrazovnom ustanovom.

Finsko zakonodavstvo o javnim službenicima naglašava **tri ključna kriterijuma** pri izboru kandidata: **vještine**, koje se odnose na kompetencije stečene obrazovanjem i radnim iskustvom; **sposobnosti**, koje obuhvataju lične karakteristike relevantne za obavljanje funkcije; te provjereno **građansko ponašanje**, koje podrazumijeva profesionalni integritet i reputaciju kandidata. Odluka o izboru najčešće se donosi putem **glasanja** u nadležnom **lokalnom tijelu**, poput **obrazovnog odbora opštine**, pri čemu ovlaštenja mogu biti delegirana u okviru sistema lokalne samouprave.

Odluke sudske prakse dodatno ilustruju način primjene ovih kriterijuma. U jednom slučaju koji je razmatrao **Vrhovni sud Finske**, kandidat sa znatno **kraćim rukovodećim**

iskustvom izabran je u odnosu na kandidate sa dužim stažom, uz obrazloženje da posjeduje **kompetencije relevantne za razvoj školske kulture i savremenog obrazovnog liderstva**. Sud je potvrdio da takva odluka ne predstavlja kršenje principa jednakosti, naglašavajući da **izbor može biti zasnovan na procjeni ukupnih kompetencija kandidata**, a ne isključivo na dužini radnog iskustva.

Ovakav pristup ukazuje na to da **finski sistem** stavlja akcenat na **izbor najprikladnijeg kandidata u odnosu na potrebe ustanove**, uz kombinaciju profesionalnih standarda i kontekstualne procjene.

Ključni nalazi komparativne analize

Analiza modela imenovanja direktora obrazovno-vaspitnih ustanova u Sloveniji i Finskoj pokazuje da **evropski obrazovni sistemi** primjenjuju **različite institucionalne pristupe** u organizaciji upravljanja školama i izboru njihovih rukovodilaca, ali da uprkos razlikama dijele određene **zajedničke principe**.

U **slovenačkom sistemu** ključnu ulogu u imenovanju direktora ima **upravljačko tijelo** same obrazovne ustanove, odnosno savjet zavoda, koji **raspisuje konkurs, razmatra prijave i donosi odluku o izboru kandidata**. Istovremeno, **država** zadržava **ograničenu nadzornu ulogu kroz mehanizam saglasnosti ministra**, koji funkcioniše kao korektiv, a ne kao primarni donosilac odluke.

Nasuprot tome, **finski sistem** karakteriše **visok stepen decentralizacije**, pri čemu **lokalne vlasti** imaju **centralnu ulogu u**

zapošljavanju i imenovanju školskih rukovodilaca. Odluke o izboru direktora donose opštine ili njihova nadležna tijela, dok **država** prvenstveno **definiše normativni okvir i profesionalne standarde** za obavljanje funkcije direktora.

U oba analizirana sistema uočava se snažan naglasak na **profesionalnim kvalifikacijama i kompetencijama kandidata**, uz obavezno **javno oglašavanje pozicija** i uključivanje **više aktera u postupak odlučivanja**. Istovremeno, **institucionalni dizajn** u oba slučaja teži **ograničavanju diskrecionog odlučivanja** kroz jasnu **raspodjelu nadležnosti i**

definisane procedure. Komparativni uvid u ova dva modela ukazuje da, bez obzira na stepen centralizacije ili decentralizacije, ključni elementi funkcionalnog sistema imenovanja direktora podrazumijevaju jasne profesionalne standarde, transparentne procedure i postojanje institucionalnih mehanizama koji obezbjeđuju ravnotežu između različitih aktera u procesu odlučivanja. Ovi nalazi pružaju relevantan **analitički okvir** za sagledavanje **sistema imenovanja direktora obrazovno-vaspitnih ustanova u Crnoj Gori**, posebno u kontekstu raspodjele nadležnosti, uloge stručne procjene i mehanizama institucionalne kontrole.

IZAZOVI U SISTEMU IMENOVANJA DIREKTORA OBRAZOVNO-VASPITNIH USTANOVA

Nalazi istraživanja, analiza normativnog okvira i komparativni uvid u evropske modele ukazuju da **izazovi u sistemu imenovanja direktora** obrazovno-vaspitnih ustanova u Crnoj Gori **ne predstavljaju isključivo posljedicu pojedinačnih propusta ili izolovanih slučajeva u praksi**. Umjesto toga, oni upućuju na postojanje **strukturnih izazova** koji proizlaze iz načina na koji je ovaj **proces normativno uređen i institucionalno sproveden**.

Centralizacija odlučivanja i ograničeni mehanizmi institucionalne ravnoteže

Važeći normativni okvir smješta konačnu **odluku o izboru direktora u nadležnost ministra prosvjete**, uz prethodno sprovedene proceduralne korake. Iako su ovi mehanizmi formalno definisani, nalazi istraživanja ukazuju

da se **centralizacija odlučivanja** percipira kao faktor koji **ograničava mogućnost nezavisne provjere i kontrole procesa**. Dominantna percepcija ispitanika ukazuje da formalno uspostavljene procedure ne obezbjeđuju u potpunosti njihovu suštinsku primjenu, već da ostaje **prostor za odlučivanje koje nije u potpunosti transparentno**. Iskustva iz prakse dodatno ukazuju na potencijalne rizike koje nosi visoka koncentracija odlučivanja na jednom institucionalnom nivou. U komparativnom kontekstu, **slovenački model** uključuje odlučivanje **upravljačkog tijela škole uz saglasnost ministra** kao korektivni mehanizam, dok **finski model decentralizuje odlučivanje na nivo lokalnih vlasti**. U poređenju sa ovim modelima, **crnogorski sistem** pokazuje **viši stepen koncentracije ovlašćenja, uz ograničene institucionalne protivteže**.

Percepcija nedovoljno jasnih i dosljedno primijenjenih kriterijuma

Iako **normativni okvir predviđa provjeru kompetencija i formiranje rang liste** kandidata, nalazi istraživanja ukazuju da kriterijumi nijesu u dovoljnoj mjeri percipirani kao jasni, dostupni i dosljedno primijenjeni. **U praksi** se stvara utisak da formalno definisani **kriterijumi ne funkcionišu kao stabilan i predvidiv osnov za donošenje odluka**. Ovakva percepcija ukazuje na postojanje **raskoraka** između normativnog uređenja i njegove primjene. Dodatno, dostupne analize ukazuju da **obrazloženja odluka** o imenovanju direktora često **nijesu dovoljno detaljna niti standardizovana**, što otežava eksternu procjenu postupka i ograničava mogućnost uvida u razloge izbora kandidata.

Diskrecioni prostor i uloga profesionalnih standarda

Nalazi ukazuju na to da profesionalni standardi nijesu uvijek prepoznati kao primarni osnov za donošenje odluka u procesu imenovanja direktora. U komparativnim modelima, poput slovenačkog i finskog, naglasak je stavljen na jasno definisane kvalifikacione uslove, dodatne profesionalne kompetencije i strukturirane procedure procjene kandidata. Nasuprot tome, u **crnogorskom kontekstu** se prepoznaje postojanje **šireg diskrecionog prostora u odlučivanju, koji nije uvijek praćen percepcijom odgovarajućih mehanizama transparentnosti i odgovornosti**. Ovakav odnos između formalnih kriterijuma i njihove primjene može uticati na percepciju meritokratskog karaktera sistema.

Ograničena efikasnost mehanizama žalbe i institucionalnog nadzora

Nalazi istraživanja ukazuju da **mehanizmi žalbe i institucionalne zaštite** nijesu prepoznati kao dovoljno efikasni. Iako **formalno postoje**, njihova **uloga u praksi se percipira kao ograničena**. U takvom kontekstu, **sudski postupci** se pojavljuju kao **ključni korektivni mehanizam**, ali tek nakon što dođe do spornih odluka. Ovakav model reagovanja ukazuje na **nedovoljno razvijene kapacitete sistema za pravovremeno prepoznavanje i prevenciju nepravilnosti**. Posljedično, sistem više funkcioniše kroz **naknadnu korekciju** nego kroz preventivni institucionalni nadzor.

Percepcija političkog uticaja i širi institucionalni kontekst

Rezultati istraživanja ukazuju da se **politički uticaj** prepoznaje kao **značajan faktor u procesu imenovanja direktora, ali i u širem kontekstu zapošljavanja u obrazovanju**. Ovakva percepcija ima šire implikacije, jer utiče na **profesionalnu klimu** unutar obrazovnih ustanova, **motivaciju zaposlenih i povjerenje u pravičnost sistema**. Istovremeno, može uticati i na način na koji se doživljava **institucionalna autonomija** obrazovnih ustanova.

Odsustvo stabilnog i predvidivog institucionalnog okvira

Razvoj **normativnog okvira** u oblasti imenovanja direktora u Crnoj Gori karakterišu **promjene u raspodjeli nadležnosti između ministra i školskih odbora**. Ove promjene **nijesu uvijek bile praćene sistematskom evaluacijom prethodnih modela**, što otežava izgradnju stabilnog i predvidivog institucionalnog okvira. Česte izmjene modela upravljanja mogu uticati na **kontinuitet institucionalne prakse i razvoj profesionalnih standarda**, posebno

u sistemima koji zahtijevaju dugoročnu stabilnost i jasno definisane procedure.

Nalazi ukazuju na postojanje više **međusobno povezanih izazova** u sistemu imenovanja direktora obrazovno-vaspitnih ustanova u Crnoj Gori, koji se odnose na **raspodjelu nadležnosti, primjenu kriterijuma, efikasnost institucionalnih mehanizama i percepciju transparentnosti**. Ovi izazovi ukazuju na potrebu za unapređenjem sistema u pravcu jačanja transparentnosti, profesionalnih standarda i institucionalne odgovornosti, što predstavlja osnov za definisanje preporuka u nastavku dokumenta.

PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE SISTEMA IMENOVANJA DIREKTORA OBRAZOVNO-VASPITNIH USTANOVA

Nalazi istraživanja, analiza normativnog okvira i komparativni uvid u evropske modele ukazuju na potrebu za daljim unapređenjem sistema imenovanja direktora obrazovno-vaspitnih ustanova u Crnoj Gori. Važeći pravni okvir, uključujući Opšti zakon o obrazovanju i vaspitanju i podzakonske akte koji uređuju provjeru kompetencija kandidata već predviđa određene mehanizme profesionalizacije postupka, poput definisanih uslova za izbor direktora, sprovođenja testiranja i intervjua, kao i formiranja rang liste kandidata. Međutim, analiza pokazuje da ovi mehanizmi nijesu razvijeni u mjeri koja obezbjeđuje punu transparentnost, dosljednu primjenu meritokratskih kriterijuma i efektivnu institucionalnu kontrolu odlučivanja, posebno imajući u vidu da konačna odluka ostaje centralizovana. U tom kontekstu,

preporuke koje slijede usmjerene su na unapređenje postojećeg sistema kroz njegovo dodatno normativno preciziranje i jačanje institucionalnih mehanizama.

PREPORUKA 1:

Dodatno normativno razraditi i operativno primijeniti kompetencijski okvir za izbor direktora

Postojeći sistem predviđa formalne uslove za izbor direktora i određene elemente provjere kompetencija kandidata, ali je potrebno dodatno razviti jasan, standardizovan i javno dostupan kompetencijski okvir koji bi bio primjenjiv u praksi. Takav okvir treba precizno da definiše ključne dimenzije profesionalnih kompetencija uključujući liderske, pedagoške

i upravljačke sposobnosti kao i način njihovog vrednovanja kroz transparentne i unaprijed definisane kriterijume. Posebnu pažnju potrebno je posvetiti razradi metodologije bodovanja, kako bi se osigurala dosljednost u procjeni kandidata u različitim postupcima. Dodatno, od suštinskog značaja je uvođenje obaveze javnog objavljivanja rang lista i obrazloženja odluka, čime bi se omogućila eksterna provjera postupka i ojačalo povjerenje u njegovu pravičnost.

PREPORUKA 2:

Ojačati ulogu stručne procjene u odnosu na diskreciono odlučivanje

Iako postojeći model uključuje komisije za procjenu kandidata i formiranje rang lista, njihov uticaj na konačnu odluku nije dovoljno normativno ojačan. U cilju unapređenja profesionalizacije procesa, potrebno je dodatno precizirati ulogu stručne procjene kao centralnog elementa odlučivanja. To podrazumijeva jasno definisane kriterijume za sastav komisija, uključivanje nezavisnih stručnjaka, kao i obavezu izrade detaljnih, obrazloženih i javno dostupnih izvještaja o procjeni kandidata. Posebno je važno normativno ojačati vezu između rang liste i konačne odluke, kako bi se osiguralo da rezultati stručne procjene imaju stvarnu težinu u postupku izbora. Time se ne isključuje institucionalna odgovornost donosilaca odluka, ali se značajno sužava prostor za proizvoljno postupanje.

PREPORUKA 3:

Unaprijediti sistem profesionalnog razvoja direktora

Iako važeći okvir prepoznaje značaj stručnog usavršavanja, profesionalni razvoj direktorije sistemski uređen kao kontinuiran i obavezan proces. Potrebno je razviti strukturiran sistem obuke koji bi obuhvatio ključne oblasti obrazovnog liderstva, uključujući upravljanje ljudskim resursima, pedagoško vođenje, strateško planiranje i finansijsko upravljanje. Ovakvi programi treba da budu dostupni kako kandidatima za direktorske pozicije, tako i direktorima tokom trajanja mandata. Paralelno s tim, neophodno je uspostaviti praksu kontinuiranog profesionalnog usavršavanja i razmjene iskustava, čime bi se doprinijelo jačanju kapaciteta rukovođenja obrazovnim ustanovama.

PREPORUKA 4:

Uspostaviti javno dostupan registar odluka o imenovanju direktora

Transparentnost postupka imenovanja može se dodatno unaprijediti kroz uspostavljanje centralnog, javno dostupnog registra odluka. Takav registar bi sadržao ključne informacije o sprovedenim postupcima, uključujući rang liste kandidata, osnovne elemente procjene i obrazloženja donijetih odluka. Time bi se omogućio uvid u praksu odlučivanja na nivou sistema, što bi doprinijelo njenom

ujednačavanju i smanjenju rizika od selektivne primjene kriterijuma. Istovremeno, ovakav mehanizam imao bi preventivni efekat, jer bi povećana vidljivost postupaka podstakla dosljedniju primjenu pravila i standarda.

PREPORUKA 5:

Dodatno precizirati i ograničiti praksu imenovanja vršilaca dužnosti

Iako zakon uređuje institut vršioca dužnosti direktora, praksa pokazuje da ovaj mehanizam može dovesti do produženog trajanja privremenih rješenja i zaobilaženja punog konkursnog postupka. U cilju očuvanja integriteta sistema, potrebno je dodatno precizirati uslove za imenovanje vršioca dužnosti, jasno definisati trajanje tog statusa i osigurati da se konkursni postupci pokreću bez odlaganja. Takođe je važno obezbijediti da vršioci dužnosti ispunjavaju iste profesionalne uslove kao i kandidati za direktora, čime bi se spriječilo privremeno imenovanje lica koja ne bi mogla biti izabrana u redovnom postupku.

PREPORUKA 6:

Razviti sistem evaluacije rada direktora zasnovan na rezultatima

Kvalitet upravljanja obrazovnim ustanovama ne može se posmatrati isključivo kroz proceduru imenovanja, već i kroz rezultate rada tokom mandata. U tom smislu, potrebno je razviti jasan i strukturiran sistem evaluacije direktora koji bi obuhvatio pedagoške

rezultate, organizacione kapacitete, upravljanje resursima i saradnju sa školskom zajednicom. Rezultati evaluacije trebalo bi da budu relevantan faktor u donošenju odluka o produženju mandata ili razrješenju, čime bi se dodatno ojačala odgovornost i profesionalni standardi u upravljanju školama.

PREPORUKA 7:

Unaprijediti participaciju školskih organa i obrazovne zajednice

Važeći okvir prepoznaje ulogu školskih odbora i drugih aktera, ali njihov uticaj u postupku imenovanja direktora ostaje ograničen. Preporučuje se dodatno jačanje participativnih mehanizama kroz formalizovanje procedura pribavljanja mišljenja nastavničkih vijeća, savjeta roditelja i drugih relevantnih aktera. Iako ova mišljenja ne moraju biti obavezujuća, njihovo sistemsko uključivanje doprinosi većem legitimitetu odluka i jačanju osjećaja institucionalne odgovornosti unutar obrazovne zajednice.

PREPORUKA 8:

Razviti sistem evaluacije rada direktora zasnovan na rezultatima

Efikasan sistem imenovanja pretpostavlja postojanje funkcionalnih mehanizama pravne zaštite i institucionalnog nadzora. Potrebno je dodatno precizirati procedure žalbe, uključujući rokove i obavezu obrazloženog odlučivanja, kako bi učesnici u postupku imali stvarnu

mogućnost zaštite svojih prava. Istovremeno, važno je jačati preventivnu ulogu nadzora kroz sistematsko praćenje postupaka imenovanja, čime bi se nepravilnosti identifikovale i otklanjale u ranoj fazi, prije nego što prerastu u dugotrajne sudske sporove.

PREPORUKA 9:

Razviti strateški okvir za razvoj obrazovnog liderstva

Za dugoročno unapređenje sistema potrebno je uspostaviti širi strateški okvir koji bi sistemski uredio razvoj obrazovnog liderstva. Takav okvir trebalo bi da obuhvati definisanje profesionalnih standarda za direktore, sistem identifikacije i pripreme budućih lidera u obrazovanju, kao i razvoj programa obuke i kontinuiranog usavršavanja. Uspostavljanje ovakvog pristupa omogućilo bi stabilnost sistema i kontinuitet reformi, nezavisno od promjena normativnog ili političkog konteksta.

profesionalnoj nepristrasnosti i odgovornom vršenju funkcije, jačanje uloge jasno definisanih i bodovanih stručnih i pedagoških kriterijuma u postupku selekcije, dodatno ograničavanje diskrecionih ovlašćenja donosilaca odluka kroz preciznije normirane procedure i obavezu obrazloženog odlučivanja, jačanje transparentnosti postupka kroz dosljednu primjenu pravila o objavljivanju rang lista i obrazloženja odluka i unapređenje nadzornih mehanizama radi praćenja dosljednosti primjene propisanih kriterijuma. Primjena ovih mjera doprinosi jačanju meritokratskog pristupa, smanjenju političkog uticaja i povećanju povjerenja javnosti u sistem imenovanja direktora.

PREPORUKA 10:

Jačanje institucionalnih mehanizama za ograničavanje političkog uticaja u postupku imenovanja direktora

Nalazi istraživanja ukazuju na izraženu percepciju političkog uticaja u postupcima imenovanja direktora, što upućuje na potrebu dodatnog jačanja institucionalnih garancija nepristrasnosti i profesionalnosti. U tom cilju, preporučuje se uvođenje izjave kandidata o

ZAKLJUČAK

Sistem imenovanja direktora obrazovno-vaspitnih ustanova u Crnoj Gori nalazi se u izraženom raskoraku između normativno postavljenih rješenja i njihove primjene u praksi. Iako važeći zakonski okvir predviđa konkursne procedure, provjeru kompetencija i formiranje rang liste, nalazi ovog istraživanja ukazuju da ovi mehanizmi ne ostvaruju svoju osnovnu funkciju — obezbjeđivanje transparentnog, profesionalnog i pravičnog postupka izbora. Ovaj raskorak nije slučajan niti prolaznog karaktera; on odražava dublje strukturne slabosti sistema koje su dokumentovane i kroz normativnu analizu, i kroz iskustva aktera obrazovnog sistema, i kroz skupo sudsko iskustvo iz prethodnog perioda.

Rezultati istraživanja, sprovedenog na uzorku od 440 ispitanika dominantno zaposlenih u obrazovnom sistemu, ukazuju na izraženu percepciju političkog uticaja i nizak nivo povjerenja u pravičnost procesa. Dominantna percepcija ispitanika je da politički faktori imaju ključnu ulogu u donošenju odluka, da sistem ne podstiče napredovanje zasnovano na sposobnostima i profesionalnim rezultatima, te da mehanizmi žalbe i zaštite ne funkcionišu u dovoljnoj mjeri. Ovi nalazi nijesu zasnovani isključivo na opštim utiscima reflektuju konkretna iskustva aktera koji su neposredno uključeni u funkcionisanje sistema.

Razvoj normativnog okvira u ovoj oblasti obilježen je čestim promjenama u raspodjeli nadležnosti od centralizovanog modela u

kojem odluku donosi ministar, preko perioda u kojem su ključnu ulogu imali školski odbori, do ponovnog vraćanja centralizovanog pristupa. Ovakva dinamika ukazuje na odsustvo dugoročno stabilnog i evidencijski utemeljenog pristupa u kreiranju politika u ovoj oblasti. Iskustva iz prethodnog perioda, uključujući masovne smjene direktora i njihov sudski epilog, dodatno potvrđuju da odsustvo efikasnih mehanizama kontrole, transparentnosti i odgovornosti ima mjerljive institucionalne i finansijske posljedice.

Komparativni uvid u sisteme Slovenije i Finske pokazuje da različiti institucionalni modeli mogu doprinijeti većem stepenu profesionalizacije i povjerenja, ukoliko su zasnovani na jasno definisanim kriterijumima, participativnim procedurama i funkcionalnim mehanizmima nadzora. Upravo u tim segmentima crnogorski sistem pokazuje najveći prostor za unapređenje.

Preporuke predstavljene u ovom dokumentu usmjerene su na unapređenje postojećeg modela kroz normativno preciziranje i jačanje institucionalnih kapaciteta, ne na potpunu transformaciju sistema, već na njegovo sazrijevanje u pravcu veće transparentnosti, profesionalnosti i odgovornosti. Ključni pravci djelovanja odnose se na razradu i dosljednu primjenu kompetencijskog okvira, jačanje uloge stručne procjene, povećanje transparentnosti postupaka i obrazloženja odluka, unapređenje profesionalnog razvoja direktora, te razvoj efikasnijih mehanizama

pravne zaštite i institucionalnog nadzora.

Pitanje ko bira direktore škola nije puko administrativno ili kadrovsko pitanje. To je pitanje kakve vrijednosti obrazovni sistem iskazuje kroz svoje odluke da li se napreduje na osnovu znanja, sposobnosti i rezultata,

ili na osnovu faktora koji s tim nijesu u vezi. Upravo u tom smislu, unapređenje sistema imenovanja direktora nije samo obrazovni imperativ, već i širi demokratski test sposobnosti institucija da zaštite javni interes i obezbijede jednake mogućnosti za sve.

LITERATURA I IZVORI

Ministarstvo prosvjete, nauke i inovacija (2026). Opšti zakon o obrazovanju i vaspitanju. Podgorica: Vlada Crne Gore. Dostupno na: <https://www.gov.me/dokumenta/bda9538f-b5ed-4840-a094-111a88eb70d9>

Ministarstvo prosvjete, nauke i inovacija (2024). Pravilnik o provjeri kompetencija, znanja i sposobnosti kandidata za izbor direktora javne obrazovno-vaspitne ustanove (br. 12/1-01-011/24-5935). Podgorica: Ministarstvo prosvjete, nauke i inovacija. Dostupno na: <https://wapi.gov.me/download-preview/c126e9f6-ac66-4c03-bf1d-228ba6daa887?version=1.0>

Ministarstvo prosvjete, nauke i inovacija (2024). Opis kriterijuma i kompetencija i sistem bodovanja za ocjenjivanje kandidata/kandidatkinja u postupku izbora direktora/direktorica javnih obrazovno-vaspitnih ustanova. Podgorica: Ministarstvo prosvjete, nauke i inovacija. Dostupno na: <https://wapi.gov.me/download-preview/a5e093f1-4bd6-48f3-9202-658e6f09ecc9?version=1.0>

Ministarstvo prosvjete, nauke i inovacija (2024). Sadržaj programa razvoja ustanove sa smjernicama za izradu. Podgorica: Ministarstvo prosvjete, nauke i inovacija. Dostupno na: <https://wapi.gov.me/download-preview/d6c22eea-6365-4c24-8ec9-481954e6ce4e?version=1.0>

Zavod za školstvo Crne Gore (2022). Kako procijeniti kvalitet upravljanja i rukovođenja školom. Podgorica: Zavod za školstvo. Dostupno na: <https://profesionalnirazvoj.edu.me/wp-content/uploads/2022/11/Kako-procijeniti-kvalitet-upravljanja-i-rukovodjenja-skolom.pdf>

Eurydice/EACEA (2025, ažurirano 18. jul). Crna Gora: Administracija i upravljanje na lokalnom i/ili institucionalnom nivou. Brisel: Evropska komisija. Dostupno na: <https://eurydice.eacea.ec.europa.eu/me/euryperia/montenegro/crna-gora-administracija-i-upravljanje-na-lokalnom-iili-institucionalnom-nivou>

Centar za građansko obrazovanje – CGO (2022). Brojne nepravilnosti u smjenama i imenovanjima direktora obrazovnih ustanova, potrebno uspostaviti transparentan sistem. Podgorica: CGO. Dostupno na: <https://cgo-cce.org/2022/08/25/brojne-nepravilnosti-u-smjenama-i-imenovanjima-direktora-obrazovnih-ustanova-potrebno-uspostaviti-transparentan-sistem/>

Nikolić, P. (2023). Ko će da plati 300.000 eura: Sječa direktora škola dolazi na naplatu. Monitor. Dostupno na: <https://www.monitor.co.me/ko-ce-da-plati-300-000-eura-sjeca-direktora-skola-dolazi-na-naplatu/>

Nikolić, P. (2024). Sudski procesi protiv bivše ministarke prosvjete Vesne Bratić: Nezakonite i skupe smjene direktora. Monitor. Dostupno na: <https://www.monitor.co.me/sudski-procesi-protiv-bivse-ministarke-prosvjete-vesne-bratic-nezakonite-i-skupe-smjene-direktora/>

Radio i Televizija Crne Gore – RTCG (2022). Brojne nepravilnosti u smjenama i imenovanjima direktora obrazovnih ustanova. Dostupno na: <https://rtcg.me/vijesti/drustvo/375258/brojne-nepravilnosti-u-smjenama-i-imenovanjima-direktora-obrazovnih-ustanova.html>

Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (ZOFVI). Uradni list Republike Slovenije. Zakon o zavodih (ZZ). Uradni list Republike Slovenije. Zakon o osnovni šoli (ZOsn). Uradni list Republike Slovenije.

Republika Slovenija, Ministrstvo za vzgojo in izobraževanje. Dostupno na: <https://www.gov.si/drzavni-organi/ministrstva/ministrstvo-za-vzgojo-in-izobrazevanje/>

Republika Slovenija, Imenovanje in razrešitev ravnateljev ali direktorjev vzgojno-izobraževalnih zavodov. Dostupno na: <https://www.gov.si teme/imenovanje-in-razresitev-ravnateljev-ali-direktorjev-vzgojno-izobrazevalnih-zavodov/>

Finnish National Agency for Education / OECD (2022). School leadership in Finland: Qualifications and appointment procedures. Dostupno na: <https://education-profiles.org/europe-and-northern-america/finland/~school-leadership> i https://gpseducation.oecd.org/Content/ProjectsMaterial/SchoolLeadership/SchoolLeadership_CBR_FIN.pdf

Harjula, R. & Prättälä, K. (2007). Kuntalaki: Tausta ja tulkinnat. Helsinki: Talentum. Dostupno na: https://jyx.jyu.fi/bitstream/handle/123456789/20284/1/URN_NBN_fi_jyu-200905231614.pdf

OECD (2008). Improving School Leadership, Volume 1: Policy and Practice. Pariz: OECD Publishing. Dostupno na: https://www.oecd-ilibrary.org/education/improving-school-leadership_9789264044715-en

OECD (2012). Preparing Teachers and Developing School Leaders for the 21st Century. Pariz: OECD Publishing. Dostupno na: https://www.oecd.org/en/publications/preparing-teachers-and-developing-school-leaders-for-the-21st-century_9789264174559-en.html

