

## ПОТРЕБЕ, ПРОБЛЕМИ И КОМПЕТЕНЦИЈЕ ДИРЕКТОРА ШКОЛА У СРБИЈИ\*

*Јелена Теодоровић\*\**

Факултет педагошких наука Универзитета у Крагујевцу,  
Јагодина, Србија

*Славица Шевкушић, Владимир Џиновић и Душица Малинић*  
Институт за педагошка истраживања, Београд, Србија

*Апстракт.* Лидерство у образовању утиче на школску климу, наставне праксе и ученичке исходе. Имајући у виду његов значај, у овом раду смо желели да испитамо препреке са којима се директори школа у Србији суочавају у свакодневном раду, решења која за њих предлажу, који су им лидерски задаци важни, као и компетенције које сматрају да треба да унапређују. С тим у вези, спровели смо миксметодску студију у којој је 107 директора, наставника, стручних сарадника и представника просветних власти учествовало у фокус групама и интервјуима, а 200 директора основних и средњих школа одговарало је на упитник о лидерству. Налази указују на многоструке препреке које су претежно повезане са неефективним образовним политикама, непрецизним законодавством, непрофесионалним понашањем наставника и директора и проблематичним односом са родитељима. Такође смо утврдили да директори мисле да би требало знатно да унапреде своје компетенције из свих шест области *Стандарда компетенција директора установа образовања и васпитања*. У раду су дате препоруке креаторима образовних политика о потребним побољшањима у овој области.

*Кључне речи:* лидерство у образовању, директори, Србија, препреке, решења, компетенције.

\* *Напомена.* Реализацију овог истраживања финансирао је Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије (бр. Уговора 451-03-68/2020-14/200018 и 451-03-68/2020-14/200140). Истраживање је такође резултат рада у оквиру TEMPUS пројекта Европске Комисије „Мастер програм Лидерство у образовању” (543848-TEMPUS-1-2013-1-RS-JPCR, EdLead, 2013-2017).

\*\* E-mail: [jelenat@gwu.edu](mailto:jelenat@gwu.edu)

## УВОД

У данашњим глобализованим друштвима која се брзо мењају школе се суочавају са бројним изазовима: морају да остваре динамичне и нејасне циљеве, поставе темеље целоживотног учења, суочавају се с повећаном имиграцијом, променљивом демографијом и тржиштем рада и морају да прате најновије технолошке иновације. Због свега наведеног, школе трпе велики притисак да се промене (Pont, Nusche & Moorman, 2008). Школе се труде да буду успешније користећи различите ресурсе, нивое аутономије, локалну подршку и радне услове (Creemers, Stoll, Reezigt and the ESI team, 2007). Коначно, школе се одликују различитим културама унапређивања и способностима да покрену процес промена (Creemers *et al.*, 2007). Управљање променама и унапређивање рада школе у овим променљивим условима представља одговорност руководства школе, пошто су школски лидери (директори школа) спона између образовних политика и просветних власти с једне стране и школске праксе и оних који спроводе образовне политике – наставника, са друге стране, као и везу између школе и њеног окружења (Pont, Nusche & Moorman, 2008).

Позитивни ефекти лидерства на различите школске исходе потврђују да су школски лидери способни за овакве подухвате. Бројне студије документовале су позитиван утицај ефективног лидерства на учење (Marks & Printy, 2003; Marzano, Waters & McNulty, 2005; McTighe & O'Connor, 2005; Waters, Marzano & McNulty, 2003). Од свих чинилаца под ингеренцијом образовног система, школско лидерство, после квалитетне наставе, има највећи (најјачи) утицај на оно што ученици уче у школи (Leithwood, Louis, Anderson & Wahlstrom, 2004; Waters, Marzano & McNulty, 2003). Штавише, ефекти лидерства су обично највећи тамо где и када су најпотребнији. Директори школа сматрају се главним извором лидерства у својим школама (Fullan, 2003; Møller, 2009; Seashore Louis, Leithwood, Wahlstrom & Anderson, 2010). Квалитетни лидери оснажују и мотивишу своје запослене да буду професионалци (Hargreaves & Fullan, 2012). Ефективни лидери проналазе праву меру између увођења промена и очувања постојећих вредности и пракси школе (Waters, Marzano & McNulty, 2003). Такође, они знају како да ускладе мноштво различитих активности у школи и адекватно усмеравају спровођење промена.

Многи истраживачи су предлагали теорије о томе које карактеристике лидерства (Bass & Stogdill, 1990, per Krüger & Scheerens, 2012; Zaccaro, Kemp & Bader, 2004), стилови (Lewin, Lippitt & White, 1939; Northouse, 2013) и праксе (Barber, Whelan & Clark, 2010; Hallinger, 2003; Leithwood, 2012; Leithwood, Jantzi & Steinbach, 1999) су битни за ефективно лидерство у школама. Међутим, чини се да је интегрисано лидерство неопходно за обухватно и квалитетно школско лидерство (Marks &

Printy, 2003). Интегрисано лидерство је амалгам педагошког лидерства, које се фокусира на праксе усмерене на побољшање наставе и учења и трансформативног лидерства, које се односи на праксе чији је циљ да успоставе смер развоја школе, креирају организациону културу и пруже подршку запосленима (Leithwood, Day, Sammons, Harris & Hopkins, 2006; Marks & Printy, 2003). Интегрисани модел школског лидерства који су предложили Литвуд и сарадници (Leithwood *et al.*, 2006) обухвата следеће четири категорије пракси: (1) постављање смерница, (2) редицајн организације, (3) управљање наставним процесом и (4) развој људи.

У многим земљама лидерске праксе су операционализоване као стандарди компетенција директора, који се могу лакше измерити и који могу послужити као основа за израду програма иницијалног образовања и стручног усавршавања за директоре, избор кандидата за позицију директора, увођење директора у посао, лиценцирање, спољашње вредновање и самовредновање учинка директора, планирање њиховог професионалног развоја и напредовање у каријери. Примери таквих стандарда су *Онтаријски оквир лидерства (Ontario leadership framework, 2013)* у Онтарију (Канада), *Професионални стандарди за лидере у образовању (Professional Standards for Educational Leaders, 2015)* у Сједињеним Америчким Државама и *Стандарди за лидерство и менаџмент (The Standards for Leadership and Management, 2012)* у Шкотској. Поређењем стандарда компетенција за школске лидере у Енглеској, Шкотској, Холандији, Сједињеним Америчким Државама и Западној Аустралији, Ингварсон и сарадници (Ingvarson *et al.*, 2006) су закључили да су стандарди углавном засновани на истраживањима. Риверос и Веи (Riveros & Wei, 2019) су уочили да стандарди компетенција потичу из англофонних земаља, да су често деконтекстуализовани и да представљају пример глобалне конвергенције у дискурсима и праксама у образовању која је изведена из концепта Новог јавног управљања (енг. *New public management*) и његовог фокуса на децентрализацији, глобалној конкуренцији и тржишно заснованом систему одговорности.

У Србији су 2013. године усвојени *Стандарди компетенција директора установа образовања и васпитања (Sl. glasnik RS, br. 38/2013)* који су представљали једну од првих иницијатива у вези са системском подршком професионализацији образовног лидерства у Србији (Teodorović, Ševkušić, Malinić & Đelić, 2019). У стандардима је дефинисано шест домена лидерства: 1) Руковођење васпитно-образовним процесом у школи, 2) Планирање, организовање и контрола рада установе, 3) Праћење и унапређивање рада запослених, 4) Развој сарадње са родитељима/старатељима, органом управљања, репрезентативним синдикатом и широм заједницом; 5) Финансијско и административно управљање радом установе и 6) Обезбеђење законитости рада установе. Сваки од ових домена садржи бројне индикаторе који детаљније описују кључне задатке које директори треба да испуне како би успеш-

но водили установу и омогућили остваривање школских циљева. Испуњеност стандарда процењује се на основу постизања индикатора. Стандарди и индикатори се односе на директоре свих образовно-спитних установа, осим у домену 1 у оквиру кога постоје одвојени стандарди за директоре предшколских установа и за директоре школа, јер одражавају разлике у областима деловања тих институција. Сврха стандарда је да се осигура и унапреди квалитет рада директора и на тај начин допринесе остваривању општих циљева образовања и васпитања. Стандарди служе као основа за развој обуке за директоре, испит за лиценцу и самовредновање.

Имајући у виду значај лидерства за спровођење промена и побољшање ученичких исхода, разумљиво је да унапређивање школског лидерства путем усавршавања компетенција директора школа представља образовну реформу која обећава. Један од најрелевантнијих извора информација о томе шта директори треба да знају, а шта тренутно не знају и треба да унапреде, су сами директори. Зато што се свакодневно суочавају са различитим ситуацијама у којима треба да делају на најбољи могући начин како би ефективно управљали школама, директори најбоље знају које активности су важне за њихове школе и које компетенције треба да изграде. Стога је један од циљева овог истраживања био да утврдимо које лидерске задатке и активности директори доживљавају као важне, као и у којој мери им је потребан професионални развој да би могли да их ефективно обављају. С обзиром на то да је пружање обуке један од првих и најчешће примењиваних механизма које доносиоци одлука користе када желе да реше проблеме у образовању (Teodorović, Stanković, Vodroža, Milin & Đerić, 2016), одговори на ова питања требало би значајно да допринесу да се осмисле предлози адекватне и релевантне обуке за директоре.

Као што је претходно речено, школе и директори не раде у вакууму; на ефективно лидерство у великој мери утиче мноштво правних, финансијских и организационих аспеката одређеног образовног система, као и друштвени и политички услови (Creemers *et al.*, 2007; Pont, Nusche & Moorman, 2008). Због тога нам је у овом истраживању, такође, био циљ да прикупимо и анализирамо увиде директора о стању у којем се налази школско лидерство у Србији, посебно о проблемима и препрекама са којима се суочавају и решењима која предлажу. То би информисало креаторе образовних политика о неопходним побољшањима која треба предузети у контексту у којем се одвија школско лидерство.

Увид у мишљења директора о наведеним темама посебно је важан јер скоро свака образовна политика треба да има значајну подршку оних који ту политику спроводе, јер су имплементатори ти који тумаче политике, прилагођавају их, спроводе и сведоче о њиховом „животу” у стварности (Datnow, Hubbard & Mehan, 1998; Lipsky, 1980). Креатори об-

разовних политика треба што раније да укључе имплементаторе у њихово креирање (Haddad, 1994, 1995), јер то може обезбедити не само да политике буду добро осмишљене и реалистичне, већ и то да их они који их буду спроводили осећају као „своје”, што помаже у њиховој имплементацији и одрживости (Schleicher, 2011).

Истраживање представљено у овом раду настало је у оквиру ширег пројекта реализованог у периоду од 2013. до 2017. године, како би се подржало унапређивање компетенција лидера у образовању и креирао мастер програм као важан део њиховог професионалног развоја. Пројекат је започет 2013. године, након усвајања *Стандарда компетенција директора установа образовања и васпитања* који су делимично и усмеравали ову студију.

## МЕТОД

Циљ овог истраживања био је да се разумеју препреке за ефективно лидерство у школама и да се испитају потребе директора школа у Србији у вези са унапређивањем њихових компетенција. Прецизније, усмерили смо се на следећа питања.

- (1) Какве су препреке и проблеми са којима се суочавају директори школа у Србији и која решења предлажу за њих?
- (2) Које лидерске задатке директори сматрају важним и у којој мери им је потребно да унапреде своје компетенције како би их адекватно извршавали?

Да бисмо остварили циљ истраживања, применили смо миксметодски приступ у коме се квалитативне и квантитативне методе комбинују у комплементарне сврхе што имплицира да су методе међусобно независне (Morgan, 1998; Ševkušić, 2011).

### *Квалитативна студија*

Учесници у истраживању били су: директори (60), наставници (30) и стручни сарадници (10), запослени у предшколским установама, основним и средњим школама које се налазе у градовима и приградским насељима у Србији. Такође, учествовало је седам представника просветних власти: три начелника школских управа, један представник локалне самоуправе, један представник Завода за вредновање квалитета образовања и васпитања и један представник Завода за унапређивање образовања и васпитања, као и један просветни саветник из школске управе. Имајући у виду структуру узорка, у овој студији преовлађују перцепције учесника који су запослени у школама.

За прикупљање података коришћене су фокус групе и интервјуи: реализовано је 10 фокус група (шест са директорима и четири са на-

ставницима и стручним сарадницима) и седам интервјуа са представницима просветних власти. За ову сврху креирани су полуструктурирани водичи, један за директоре и други, сличан, за остале учеснике у истраживању. Питања у водичу односила су се на три теме: (1) препреке са којима се директори школа суочавају; (2) могућа решења за ове препреке; (3) компетенције које су директорима потребне за ефективно лидерство. Фокус групе су реализоване на следећи начин: прво, модератор је постављао питање учесницима са којим препрекама и изазовима се директори суочавају у свом свакодневном раду; друго, од учесника је тражено да изаберу највеће препреке и предложи решења за њих; на крају, учесници су дискутовали о томе које компетенције су директорима потребне за успешно лидерство.

Аудио-снимци фокус група и интервјуа су транскрибовани и добијени материјал је анализиран комбинацијом дедуктивне и индуктивне тематске анализе (Braun & Clarke, 2006; Elo & Kyngäs, 2008; Hsieh & Shannon, 2005). Прво, дефинисали смо три категорије на основу три теме нашег интересовања. Потом, извршена је индуктивна анализа путем кодирања транскрибованог материјала и кодови су груписани по сличности, како бисмо идентификовали надређене теме. Једном када бисмо дефинисали тему, враћали бисмо се на кодну схему и на оригиналне исказе учесника истраживања како бисмо повећали интерпретативну валидност наше категоризације. Такође, решавање су нејасноће у вези са темама које су се преклапале, као и категоризација тема у унапред дефинисаним категоријама. Направљени су аудио-снимци процеса идентификовања тема, како би аутори могли да преговарају око значења тема и креирају финалну матрицу категоризације.

### *Квантитативна студија*

Узорак у квантитативној студији је чинило 200 директора из Београда, Војводине и централне Србије. Опис узорка је дат у табели 1.

*Табела 1: Опис узорка студије*

Пол	51,5% мушки 48,5% женски
Године живота	M=50,8 година, SD=7,9 година
Образовање	199 – високо образовање 1 – средње образовање
Укупно година стажа као директора	M=7,3 година, SD=5,2 година
Године стажа као директор у овој школи	M=7,0 година., SD=4,9 година

Претходно искуство на пословима помоћника директора	Да – 26% Не – 74%
Радно искуство изван сектора образовања	Да – 28% Не – 72%
Тип школе у којој тренутно ради као директор	Основна – 129 (64,5%) Средња – 71 (35,5%) Стручна – 53 (26,5%) Гимназија – 16 (8,0%) Мешовита – 2 (1,0%)
Величина школе	М=742 ученика, SD=358 М=66 наставника, SD=28
Локација школе	13% велики град (више од 1 000 000 становника) 23% град (од 100 001 до 1 000 000 становника) 33% мањи град (од 15 001 до 100 000 становника) 22% варошица (од 3001 до 15 000 становника) 8% село (од 1000 до 3000 становника) 1% засеок или рурално место (мање од 1000 становника)
Социоекономски статус ученика школе	39,0% директора наводи да више од 50% ученика потиче из породица слабијег материјалног нивоа 9,5% директора наводи да више од 50% ученика потиче из породица бољег материјалног нивоа 51,5% директора наводи да је материјални ниво породица између два пола дистрибуције
Професионални развој директора	53,5% је похађало курсеве који су специфично повезани са лидерством/менаџментом у образовању; 46,5% их није похађало. 13,0% је похађало курсеве из лидерства/менаџмента у јавном сектору; 87,0% их није похађало. 4,5% је похађало курсеве из лидерства/менаџмента у привреди; 95,5% их није похађало.



Сви учесници су попунили упитник који се састојао из два дела. У првом делу су прикупљане контекстуалне информације (већ описане), док се други део инструмента односио на перцепцију директора у вези са тим: (а) колико су одређене задатке сматрали важним делом свих њихових дужности<sup>1</sup> и (б) у којој мери су увидели потребу да унапреде своја знања и вештине како би сваки задатак ефективније обављали.<sup>2</sup> Биле су 82 ставке (задатка) на које смо тражили одговоре од директора. Задаци су формирану у складу са шест домена *Стандарда компетенција директора установа образовања и васпитања*. У креирању упитника, поред поменутих Стандарда, послужио нам је и упитник Универзитета Вандербилт *Вредновање лидерства у образовању (Vanderbilt Assessment of Leadership in Education framework, 2011)*.

## РЕЗУЛТАТИ

### Квалитативна студија

Структура квалитативних података која садржи три претходно задате категорије, идентификоване теме у оквиру категорија и број кодова у свакој од тема представљена је у Табели 2. Одговори свих група учесника истраживања категоризовани су заједно, док су значајне разлике које су се појавиле у њиховим перцепцијама коментарисане у извештају.

<sup>1</sup> У којој се мери слажете да је ово важан посао/задатак директора? Одговори су дати на четворостепеној скали Ликертовог типа, где бројеви означавају следеће: 1 – уопште се не слажем, 2 – углавном се не слажем, 3 – углавном се слажем, 4 – у потпуности се слажем.

<sup>2</sup> Према Вашем мишљењу, у којој мери Вам је потребно да унапредите знање и вештине за следеће послове/задатке директора? Одговори су дати на четворостепеној скали Ликертовог типа где бројеви означавају следеће: 1 – уопште ми није потребно, 2 – углавном ми није потребно, 3 – углавном ми је потребно, 4 – веома ми је потребно.



Табела 2: Матрица категоризације

Категорија 1: Препреке за ефективно лидерство	Категорија 2: Потенцијална ре-шења	Категорија 3: Компетенције за ефективно лидерство
Теме (f)	Теме (f)	Теме (f)
Неефективне образовне политике (166)	Управљање радом наставника (31)	Личност и морал (54)
Законска регулатива која је неprecизишна, међусобно неусаглашена и неприлагођена локалном контексту (91)	Сарадња са родитељима (25)	Комуникација (52)
Непрофесионално понашање наставника и директора (86)	Избор и обука директора (23)	Организационе способности (44)
Проблематични односи са родитељима (60)	Управљање образовним системом (14)	Администрација и финансијско управљање (25)
Неефективна сарадња са релевантним институцијама (43)	Финансирање школа (10)	Обезбеђивање финансијских средстава (25)
Некомпетентност запослених (28)		Мотивисање и пружање подршке наставницима (23)
Недостатак материјалних и финансијских ресурса (25)		Педагошко лидерство (22)
Фокус медија на негативне догађаје у школи (20)		Стратешко планирање (18)
		Широко опште образовање (15)
		Управљање пројектима (14)
		Спровођење образовних политика (13)
		Промоција школе (9)
		Статистичка анализа (8)
		Јавне набавке (5)

f – Укупан број кодова у свакој од тема.

### Препреке за ефективно лидерство

Препреке које су учесници најчешће наводили односе се на факторе на нивоу система – образовну политику и законодавство. Дакле, оно што није у надлежности директора. По учесталости, следе препреке које настају због непрофесионалног понашања школских актера и њиховог проблематичног односа са родитељима. Укупан број кодова који је обухваћен датим темама (њих четири) већи је скоро четири пута од броја кодова у свим преосталим темама у првој категорији.

*Неефективне образовне политике.* Најпре, учесници се жале да је превише моћи дато родитељима, тј. да родитељи имају право да одлучују о важним питањима наставе и организације школског живота, за шта нису компетентни и што подрива ауторитет директора и наставника.

Према мом мишљењу, родитељи нису компетентни да бирају уџбенике јер на тај начин претварамо школу у играоницу. Ја сам наставник географије и бирам уџбеник који одговара мом начину предавања. Он је у складу са планом и програмом, а онда дође родитељ и каже ми: „Овај уџбеник није добар”. Па јесте ли ви компетентни да то процените? (Директор основне школе)

Други проблем је представљало то што директори немају могућност да бирају квалитетан наставни кадар, већ су принуђени да бирају „најмање лоше” наставнике због политике запошљавања наставника искључиво са листе технолошких вишкова.<sup>3</sup> Значајан је проблем и то што образовни систем не обезбеђује легалне начине да се награде наставници ентузијасте који активно учествују у тимским активностима, иновирају свој рад и чији ученици остварују запажене резултате на такмичењима. Још једна подтема јесте негранспарентно и политички мотивисано додељивање средстава од стране локалних власти,<sup>4</sup> поред општег проблема недостатка финансијских средстава за образовање из буџета. Утицај политике је евидентан и у процесу селекције директора, пошто су кандидати често бирани у складу са њиховом политичком припадношћу. Директори и представници просветних власти истакли су да постоји дискрепанца између ограничене аутономије која је дата директорима и њихове одговорности која је велика. Наведено је много примера у којима је очигледно да „бити проактиван директор” значи да се мора прекршити неко правило.

Ми смо за све одговорни, али немамо легалне инструменте које бисмо могли да применимо. Све је у неком апстрактном свету где си дирек-

<sup>3</sup> Као последица смањења броја ученика у Србији, постоји вишак наставника тако да нови наставници не могу бити запослени док се не распореде наставници који су већ у систему.

<sup>4</sup> У Србији су локалне власти задужене за обезбеђивање средстава за свакодневно функционисање предшколских установа и школа, док су државне власти задужене за финансирање плата наставника.

тор, где имаш пуно надлежности али... нажалост немамо могућности да се ослонимо на легалне норме. (Директор основне школе)

Ми се не бојимо да радимо свој посао, али нема начина да га радимо онако како треба, а да не завршимо на суду. (Директор средње школе)

Учесници су, такође, истакли да нема организованих облика обуке нити увођења директора у посао.<sup>5</sup> Поред тога, нема довољно програма за професионални развој директора школа, менторства или других облика професионалне подршке. У бољем положају су директори средњих стручних школа јер су имали прилику да учествују у различитим облицима професионалног развоја кроз неколико великих пројеката реализованих са циљем да се реформише средње стручно образовање. Учесници истраживања верују да су *Стандарди компетенција директора установа образовања и васпитања* позитиван корак према унапређивању лидерства у школама. Међутим, они сматрају да су стандарди веома комплексни и захтевни.

*Законска регулатива која је непрецизна, међусобно неусаглашена и неприлагођена локалном контексту.* Главна примедба у вези са законском регулативом у области образовања, као и у другим релевантним областима, јесте да закони и правилници нису међусобно усаглашени. Такође, учесници верују да се решења из других образовних система често усвајају без уважавања специфичности локалног образовног и социјалног контекста. Примедбе су често биле упућене и Закону о јавним набавкама, који учесници процењују као неодговарајући за школски контекст, због тога што процедура отежава реализацију неких кључних активности, као што су избор и финансирање програма за стручно усавршавање, одржавање школске зграде, организовање ђачких екскурзија и слично.

Директори школа помињали су и недостатак јасно и доследно формулисане законске регулативе, што их приморава да траже објашњења у бројним институцијама. Стога, у вези са законитошћу, сви учесници описују акције директора као „ходање по ивици” или „деловање у сивој зони”, јер су директори школа често препуштени да се ослањају само на себе у ситуацијама које нису прецизно дефинисане законом, а могу бити одговорни за грешку ако је направе. Мада постоји одређена законска регулатива, генерални механизми награђивања и кажњавања запослених нису разрађени на нивоу система, а процедуре које су развијене на нивоу школе опажају се као недовољно ефективне. На пример, законодавство није регулисало финансијско награђивање квалитетних наставника, нити додатак на лични доходак за напредовање наставника у каријери.

*Непрофесионално понашање наставника и директора.* Најупечатљивији аспект ове теме је да школски актери криве једни друге, док избегавају да говоре о сопственој одговорности. Наиме, директори

<sup>5</sup> Ово се у међувремену променило и о томе ћемо дискутовати у наредним поглављима.

искључиво упућују примедбе наставницима који се непрофесионално понашају, док наставници и представници просветних власти скоро искључиво дају примере непрофесионалног понашања директора. Директори најчешће критикују наставнике због њихове недовољне посвећености припремању часова, као и недостатку мотивације да се ангажују у школским тимовима и другим активностима ван наставе. Директори изјављују да наставници из године у годину копирају своје годишње и месечне планове, као и да копирају планове својих колега. Такође, наставници тешко прихватају чињеницу да се њихово радно време не завршава одржавањем часова, како то наводи један од учесника:

Не можете делегирати наставнику одговорност која није записана у опису његовог посла, чак иако тог дана има само три школска часа. (Директор основне школе)

Када је у питању непрофесионално понашање директора, наставници, стручни сарадници и представници просветних власти изјавили су да су неки директори склони да запошљавају наставнике у складу са личним преференцијама, а не са њиховим професионалним квалитетима. Ови учесници истичу да директори обраћају релативно мало пажње на педагошко лидерство, односно да ретко посматрају и анализирају часове према протоколу, као и да ретко дају наставницима повратну информацију која би им могла помоћи да унапреде свој рад. Наставници ово приписују недостатку интересовања код директора и њиховој тенденцији да ову дужност проследи стручним сарадницима, док представници просветних власти недовољну посвећеност директора педагошком лидерству објашњавају недостатком компетенција за ове задатке.

С обзиром на то да учествујем и у екстерној евалуацији квалитета школског рада, оно што је очигледно у скоро свим случајевима јесте да директори користе готове чек листе, инвентаре понашања и протоколе за посматрање часова на начин на који они мисле да је исправно, а онда ништа не ураде са подацима које прикупе. (Представник просветних власти)

Представници просветних власти су истакли и то да директорима недостаје мотивација да учествују у програмима стручног усавршавања, као и да недовољно примењују у школи оно што науче на семинарима. Поред тога, директори показују веће интересовање за програме професионалног развоја који су намењени унапређивању менаџерских компетенција (законодавство и економски послови, администрација, финансије). Дискутујући о стилевима лидерства, наставници и стручни сарадници су се жалили на директоре који су ауторитарни и представљају неадекватан модел запосленима, посебно у ситуацијама тимског рада. С друге стране, неки наставници критикују директоре да су више попустљиви према запосленима.

*Проблематични односи са родитељима.* Односи између школских актера и директора углавном одсликавају кризу поверења и пребацивања одговорности са једних на друге. Многи директори виде родитеље као озбиљну препреку за квалитетно лидерство, најпре због тога што се озбиљни конфликти између наставника и родитеља најчешће преусмеравају на директоре који се сматрају одговорним за исходе комуникације са родитељима. Директори основних школа имају више примедби на сарадњу са родитељима од директора средњих школа, што сведочи о већој укључености родитеља деце из основних школа у рад школе. Додатни проблем на који учесници указују је да родитељи не посвећују довољно времена и пажње својој деци, што доводи до бројних проблема у понашању ученика. Такође, према њиховом мишљењу, родитељи су више усмерени на тражење грешака у раду наставника и директора, критиковање рада школе у медијима и лако прете тужбама. У комуникацији са школом родитељи често не поштују школска правила, склони су да „прескоче” разредног старешину и стручне сараднике, захтевајући од директора да одмах реши њихов проблем. На крају, директори процењују да велики број родитеља није довољно заинтересован за унапређивање сарадње, имајући у виду то да се они ретко одазивају на позиве да учествују у различитим радионицама које се у школи организују.

*Неефективна сарадња између релевантних институција.* Директори основних и средњих школа наводе да им надлежно министарство не даје јасне инструкције и подршку у ситуацијама које нису прецизно дефинисане законом. Они то опажају као намеру да се избегне одговорност и остави директорима да носе последице могућих погрешних одлука донетих у нејасном законском оквиру. Директори указују и на то да су различити захтеви које им прослеђују релевантне институције, као што су надлежно министарство, школске управе и два национална завода (Завод за вредновање квалитета образовања и васпитања и Завод за унапређивање образовања и васпитања), често редундантни или неусклађени, што проузрокује повећани административни рад и отпор код запослених. Коначно, директори се жале на рад локалних судова који немају поверења у директоре који иницирају дисциплинске мере против наставника, што доводи до дуготрајних судских процеса због којих директори не могу да санкционишу озбиљно кршење професионалних стандарда. Другим речима, готово да је правило да судови пресуде у корист наставника који се проблематично понашао и он се врати на посао, понекад на основу лажних доказа (на пример, фалсификовано медицинско уверење) или захваљујући некој „рупи” у закону.

*Некомпетентност запослених.* Ова тема односи се на недовољну стручност директора да обављају различите задатке, што је био наратив који су углавном конструисали представници просветних власти. Они су навели да значајан број директора нема вештине и знање који су неопходни за организацију школског рада и стратешко и развојно планирање, као што су усклађивање планова различитих школских ак-

тивности, ефективно организовање тимског рада, делегирање дужности запосленима, развијање сарадничке културе и примена иновација у школи. Друга примедба била је да директори нису довољно упознати са законодавством и финансијским питањима. С друге стране, директори и наставници жалили су се на некомпетентност другог школског особља, као што су правно и финансијско особље.

*Недостатак материјалних и финансијских средстава.* Директори и наставници указали су на недостатак средстава као на препреку ефективном школском руковођењу, наглашавајући да је то последица лоше економске ситуације у друштву. Поред ниских зарада директора школа и осталих запослених у образовању, учесници су истакли недостатак финансијских средстава за свакодневно функционисање школа, одржавање школских зграда и опреме неопходне за квалитетно образовање. Директори предшколских установа указали су на недостатак смештајних капацитета за децу и велике разлике између различитих предшколских установа у вези са њиховом опремљеносћу. Директори, наставници и стручни сарадници истакли су недостатак финансијских средстава за професионални развој наставника, тако да су директори често били присиљени да бирају ко од заинтересованих наставника може присуствовати семинарима. Директори су, такође, указали на недостатак финансијских средстава за подстицање рада мотивисаних и ефикасних наставника. Додатни проблем био је то што је законодавство ограничило могућности директорима школа да користе школска средства добијена из алтернативних извора, као што је најам спортске сале у периоду ван наставе.

Ако постоје средства обезбеђена из донација или их је директор обезбедио за школу захваљујући својим менаџерским вештинама, не постоји начин да их користи. Закон је толико строг, постоје велики ризици... финансијска дисциплина која се захтева од директора је на тако високом нивоу да је боље не покушавати ништа да предузмете. (Представник просветних власти)

*Медији се фокусирају на негативне догађаје у школском животу.* Учесници су се жалили на негативан однос медија према школи. Медије не занимају позитивни примери, као што су постигнућа ученика, квалитетан рад наставника или добра сарадња школе са другим школским актерима, већ креирају лошу слику о школи пријављујући само негативне догађаје и то на сензационалистички начин. Поред тога, одговорност за проблеме искључиво се приписује директору/институцији, без разматрања шире слике у којој су и други актери имали улогу.

### *Потенцијална решења за препреке*

У дискусијама о томе како превазићи баријере са којима се суочавају директори, учесници су дали различите предлоге који би, према њихо-

вом мишљењу, допринели бољем руковођењу школом. Такође су навели примере добре праксе у својој школи или примере својих колега из других школа. Ти предлози и примери су категорисани по сличности и представљени у пет тема за цео узорак (Табела 1).

*Управљање радом наставника.* Суштина предлога учесника била је усмерена на јасан систем одговорности за наставнике који би требало да буде законски уведен, јер би то значајно олакшало управљање квалитетом наставе. Директори школа су нагласили потребу да се дефинишу стандарди за вредновање рада наставника, који би представљали основу за награђивање и санкционисање наставника. У недостатку тога, неки директори школа су заједно са наставницима дефинисали транспарентне школске критеријуме за награђивање наставника. То се односило на: јавне похвале наставника на наставничком већу; давање слободних дана наставницима; прибављање додатних наставних материјала и опреме; организовање студијских путовања и обезбеђивање бесплатних уџбеника за децу наставника или бесплатно похађање програма који се спроводе у школи (језичке или спортске активности).

Делегирање дужности у оквиру теме Управљање радом наставника такође је била једна од важних препрека за ефективно лидерство. Да би избегли приговоре својих запослених да су пристрасни, директори су сугерисали да би требало да наставници потпишу врсту уговора у којима ће бити наведен број сати ненаставног ангажовања наставника и одређене активности за које је наставник одговоран према годишњем плану рада школе. Заправо, уговор би био врста правног инструмента за правичну и транспарентну расподелу дужности наставника.

*Сарадња са родитељима.* Решења за унапређивање сарадње са родитељима углавном су давали директори. Једна група предлога обухватала је организацију различитих облика образовања за родитеље. Наведен је пример: почетком школске године директор школе је креирао план предавања и радионица за родитеље у вези са темама у чијем је фокусу васпитање деце, а теме су реализовали стручњаци из различитих области. Додатни циљ ових догађаја представљало је подстицање родитеља да међусобно поделе своја искуства. Директори предшколских установа предложили су да приручник за родитеље буде осмишљен тако да се бави питањима адаптације деце на предшколску установу. Друга група предлога односила се на формализацију комуникације између наставника и родитеља. У ситуацији када је наставник проценио да би комуникација са родитељима могла довести до озбиљнијег сукоба, од родитеља би се захтевало да поднесу свој приговор у писаној форми, потпишу изјаву и закажу састанак са наставником. На састанак би увек била позвана трећа страна (обично стручни сарадник), а записник о разговору потписале би све стране.

Дакле, покушавам да се заштитим ако постоји разговор који би могао ићи у непланираном смеру или ако постоји врло деликатна



ситуација, да буде присутан стручни сарадник или секретар... да се води службена белешка коју ће потписати родитељ, јер претпоставља се да би ова комуникација могла завршити на суду и морате имати неке доказе. (Директор основне школе)

*Избор и припрема директора.* Учесници имају уверења да је пресудно да се спречи избор директора по политичкој припадности и да је неопходно проценити предиспозиције кандидата за то место. Иако нису предложили јасне критеријуме за оцењивање кандидата, већина учесника сложила се да директор школе треба да буде особа која има визију о будућем развоју школе коју треба представити локалној заједници. Учесници су се углавном залагали да се уведе формална обука за директоре, која би требало да траје најмање годину дана. Поред тога, представници просветних власти предложили су да надлежно министарство спроведе програм обавезне, практичне и применљиве обуке о важећим прописима у финансијама и администрацији, током првог месеца мандата директора. Директори су истакли да би искусне колеге требало да буду ментори почетницима током периода увођења у посао. Такође, директори су предложили да се дистрибуирано лидерство формализује увођењем стандарда компетенција и лиценцирањем за помоћнике директора и промовисањем Педагошког колегијума<sup>6</sup> у школи као формалног средњег менаџмента (енг. *middle management*).

*Управљање образовним системом.* Учесници су образовни систем оценили као превише централизован и застарео, па су предложили да би га требало децентрализовати, односно да би требало дати већа овлашћења школским управама. Такође, учесници су дали предлоге у вези са законодавством у области образовања, као што су усклађивање закона и подзаконских аката, примена јасних процедура и промене неких закона или делова закона.

*Финансирање школа.* Учесници су предложили повећање плата директора и увођење платних разреда за наставнике и директоре. Разлике у платама директора треба да узимају у обзир величину школе, јер постоје разлике између вођења велике школе (нпр. 1300 ученика) и вођења мале школе (нпр. 300 ученика). Било је и предлога да се доделе већа буџетска средства школама и усваји закон који би директорима школа омогућио флексибилније управљање тим ресурсима, посебно у домену побољшања наставе (нпр. ангажовање помоћника у настави или логопеда, повећање плата наставницима чији су ученици успешни или наставницима који имају веће радно оптерећење).

<sup>6</sup> Свака школа има Педагошки колегијум који чине руководиоци свих стручних већа и тимова. Закон већ овлашћује Педагошки колегијум да пружа помоћ директору у вези са свим педагошким питањима у школи, али он (Колегијум) не сноси формалну одговорност.

### *Компетенције потребне за ефективно лидерство*

Учесници су навели већи број различитих компетенција потребних за ефективно лидерство, него што се очекивало на основу анализе њихових наратива о изазовима са којима су се директори суочавали у свом раду.

*Личност и морал.* Од свих компетенција тема која је имала највише кодова односила се на особине личности и морал директора. Овај налаз одражава имплицитно уверење учесника да је за лидера веома важно да поседује одређени скуп личних диспозиција. Учесници нашег истраживања су осликали профил личности доброг директора: емпатичан, респонзиван, толерантан, разуме потребе других људи, кооперативан, креативан, отворен за новине, упоран, доследан, моралан, искрен и антиауторитаран.

*Комуникација.* Сви учесници су изјавили да су директорима потребне различите вештине комуникације да би изградили конструктивну школску климу и сарађивали са родитељима. Потребно им је психолошко и педагошко знање које чини основу комуникационих компетенција, а затим асертивна комуникација и вештине решавања сукоба. Што се тиче вештина решавања сукоба, директор би требало да буде ауторитет који треба да зна да постави јасне границе у односу на друге.

*Организационе способности.* Директори би требало да знају како да организују тимски рад у школи: да формирају тимове, делегирају дужности наставницима у складу са њиховим склоностима, управљају тимовима, граде тимски дух и мотивишу наставнике за тимски рад. Представници просветних власти истакли су значај одговорности и вештина за развијање система праћења квалитета рада школе.

*Администрација и финансијско управљање.* Учесници су навели да би директори требало да на основном нивоу развију компетенције из економије, права и рачуноводства, како би могли адекватно да прате рад административног особља. Такође, биле би им потребне вештине планирања буџета и расподеле финансија.

*Обезбеђивање финансијских средстава.* Захваљујући овим вештинама, директори могу да обезбеде донације од спонзора, родитеља и других извора за кључне школске активности. Према речима директора предшколских установа, успех директора мери се његовим вештинама да обезбеди финансијска средства за установу.

*Мотивисање и пружање подршке наставницима.* О овим вештинама су углавном говорили наставници који су очекивали да директор разуме и подржи њихове идеје и предлоге и помогне им у њиховој реализацији. Директор би требало да поседује вештине да мотивише запослене, посебно старије наставнике, да побољшају своје наставне компетенције.

*Педагошко лидерство.* О компетенцијама за педагошко лидерство углавном су говорили наставници и представници просветних власти, а ретко директори. Оне обухватају знања и вештине организације наставног процеса, познавање иновативних наставних метода и вредновања наставника (нпр. праћење и давање повратних информација о раду наставника). Учесници истраживања уверења су да је предуслов за успех директора

да буде добар наставник. Према њиховом мишљењу, ове компетенције су најпотребније када директори раде са наставницима почетницима.

*Стратешко планирање* подразумева познавање савремених теорија о школи као заједници која учи, планирање и програмирање школских активности и планирање школског развоја уз уважавање смера развоја образовног система у Србији. Такође би било корисно знање о образовним системима других земаља.

*Широко опште образовање.* Наставници и директори средњих школа сматрали су да је важно да директори имају широко опште образовање, а за директоре стручних школа да познају различита подручја рада у стручним школама, јер ће тада боље разумети проблеме наставника.

*Управљање пројектима.* Сви учесници су изјавили да су директорима потребна знања и вештине из области управљања пројектима: како дефинисати циљеве пројеката, како делегирати задатке и координирати пројектне активности, како планирати одрживост пројеката и слично.

*Спровођење образовних политика.* Представници школских власти закључили су да директори немају компетенције за спровођење образовних политика на школском нивоу. Сматрали су да је веома важно да директори могу да анализирају главна стратешка документа и представе их својим запосленима. Такође, директорима су потребне вештине за операционализацију активности за примену образовних политика, познавање закона и прописа, као и вештине за промоцију и примену иновација у школи.

Поред ових компетенција, учесници истраживања су поменули (релативно мала учесталост) вештине за јавно промовисање школе и знање о одређеним статистичким анализама, као и знања о поступку јавних набавки.

## Квантитативна студија

Резултати квантитативне студије су показали да су директори школа у великој мери препознали све задатке наведене у инструменту (и, последично, у *Стандардима компетенција директора установа образовања и васпитања*) као важне професионалне задатке директора.<sup>7</sup> У просеку на 82 ставке у упитнику, 27,96% учесника одговорило је да се углавном слаже, а 69,60% одговорило је да се у потпуности слаже да је одређени задатак (ставка) важна професионална дужност директора школе. Ипак, анализирајући расподелу одговора у *потпуности се слажем*, било је могуће препознати главне задатке које су сматрали важнијим и оне за које су сматрали да су нешто мање важни. На Слици 1 приказујемо ставке за које се преко 80% директора у потпуности сложило да су важне и ставке за које се мање од 60% директора у потпуности сложило да су важне, јер су оне обухватиле екстремне крајеве дистрибуције.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Нису приказани подаци за сваку ставку у упитнику.

<sup>8</sup> Домен 6 *Стандарда компетенција директора установа образовања и васпитања* недостаје на слици, јер ни на једној ставци више од 80% директора или мање од 60% директора није дало одговор *потпуно се слажем*.

Слика 1: Ставке за које је више од 80% или мање од 60% директора изјавило да се у потпуности слажу да су задаци за директора важни, по доменима Стандарда компетенција



Чини се да је већина директора придавала већи значај широким и свеобухватним, управљачким и надзорним задацима, који су обично били повезани са „оним што директори обично раде” – постављање циљева, усмеравање развоја школе, надгледање функционисања школе, креирање школске климе, осигурање да запослени извршавају своје дужности. Две ставке које имају највише одговора *потпуно се слажем* – „Успостављање делотворних механизма за заштиту свих од насиља, злостављања и дискриминације у школи” и „Обебеђивање услова да школа буде здрава средина са високим хигијенским стандардима” – вероватно одражавају недавну тежњу просветних власти да се посвете превенцији различитих облика школског насиља, а такође и жељу школа да се држе подаље од медија у ситуацијама када је, рецимо, у школи било насиља или тровања храном. Чињеница да су директори сматрали веома важним одржавање конструктивног односа са школском управом, као и промовисање школе у локалној заједници, такође, говори о високој будности директора када су у питању изазови и притисци који долазе изван школе.

Занимљиво је да су на другом крају расподеле – уз најмањи проценат свих одговора *потпуно се слажем* у вези са важношћу лидерских задатака/послова – биле ставке повезане са унапређивањем наставе, на пример: усмеравање наставника да анализирају постигнућа ученика и одреде корективне мере; промовисање става да наставници треба да имају висока очекивања од ученика; планирање, промовисање и праћење професионалног развоја наставника итд. То имплицира да је мањи број директора у Србији себе видео као педагошке лидере него као менаџере и лидере школског развоја. С једне стране, то је разумљиво, јер се они могу ослонити на наставнике да брину о квалитету наставе, али врло је мало оних на које се могу ослонити када се ради о осталим важним дужностима директора. С друге стране, ово је забрињавајуће, јер је квалитетна настава најважнији фактор у образовном систему који утиче на учење ученика (Brophy & Good, 1986; Creemers & Kyriakides, 2008; Klieme, 2012; Scheerens, 2016; Wright, Horn & Sanders, 1997). Такође, чини се да су за директоре неке од мање важних дужности укључивање родитеља у школу, умрежавање са другим школама и сарадња са представницима синдиката.

Слика 2: Ставке за које је више од 75% или мање од 60% директора изјавило да им је углавном потребно или веома потребно унапређивање знања и вештина за тај задатак, по доменима Стандарда компетенција



Затим смо анализирали одговоре директора на питање у којој мери им је било потребно да унапреде своја знања и вештине како би могли да обаве сваки од наведених послова и задатака директора. Резултати упућују на то да већина директора сматра да им је *углавном потребно* или *веома потребно* да унапреде своја знања и вештине на овим задацима. У просеку, на 82 задатка преко две трећине директора (67,60%) је изјавило да им је *углавном потребно* или *веома потребно* унапређивање како би извршили наведени задатак.<sup>9</sup> Анализирајући расподелу ова два комбинована одговора, било је могуће идентификовати оне послове/задатке за које је директорима требало више усавршавања и оне за које им је требало мање усавршавања. Слика 2 приказује ставке за које је више од 75% директора изјавило да им је *углавном* или *веома потребно* да унапреде своје компетенције и ставке за које је мање од 60% директора рекло да им је *углавном* или *веома потребно* да унапреде своје компетенције, јер су они ухватили екстремне крајеве дистрибуције.<sup>10</sup>

На основу Сlike 2 може се видети да је већем броју директора било потребно унапређивање компетенција у областима индивидуализације и инклузије, областима које су релативно скоро уведене у образовање у Србији. Претходна истраживања показала су да су директори, као и наставници и просветни саветници били уверени да су добили најмању подршку просветних власти за реформу која је увела инклузију у школе у Србији (Teodorović *et al.*, 2016). Такође, директори су исказали већу потребу за унапређивањем знања и вештина и у домену планирања, пријављивања и покретања различитих пројеката, што је вероватно одражавало очекивања од школа да учествују у екстерним пројектима и схватање да школа могу да користе екстерне пројекте за финансирање школске инфраструктуре и активности, унапређивање професионалних знања и мотивације наставника и увођење иновација у школе. Коначно, у овој групи задатака за које је директорима било *углавном* или *веома потребно* да унапреде своје компетенције могу се наћи ставке повезане са наставницима: „Планирање и праћење професионалног развоја наставника”, „Подстицање наставника да преузму већу одговорност за постигнућа ученика” и „Оцењивање квалитета рада запослених”. Овај увид је у складу са претходном тврдњом да педагошко лидерство није „јача” страна директора у Србији.

<sup>9</sup> Овај налаз из студије, као и идентификација шеснаест ставки за које су директори рекли да им је потребно највише унапређивања компетенција (приказано на Слици 2), објављен је раније у радовима који су приказани на конференцијама (Radišić, Stanković & Malinić, 2015; Teodorović *et al.*, 2015a, 2015b). Међутим, подаци о важности дужности директора (Слика 1), ставке за које су директори рекли да им је најмање потребно унапређивање компетенција (15 ставки на Слици 2) и целокупна дискусија о њиховој интеракцији нису објављени ни у једном научном раду.

<sup>10</sup> Домен 6 *Стандарда компетенција директора установа образовања и васпитања* недостаје на слици, јер ни на једној ставци више од 75% директора или мање од 60% директора није дало одговоре *углавном ми је потребно* и *веома ми је потребно*.



Када се узму у обзир задаци за које је било најмање одговора *углавном ми је потребно* или *веома ми је потребно*, појавила се група ставки повезаних са сарадњом и конструктивним односима између директора и свих осталих заинтересованих страна: запослених, ученика, родитеља, представника локалне заједнице, представника синдиката, школског одбора и представника школске управе. То може да значи да су директори били уверени у своје способности да успоставе добре односе са свима, али такође и да су те „меке” компетенције, које се развијају током дуге времена, уступиле место хитнијим, споља наметнутим питањима са којима је требало да се директори „ухвате у коштац”.

## ДИСКУСИЈА И ЗАКЉУЧЦИ

Резултати истраживања указују на изражену потребу да се унапређују професионалне компетенције директора; то је један од кључних предуслова за даљи развој образовања у Србији. Добијени налази су у складу са резултатима претходних истраживања реализованих у Србији, који су показали да директори нису адекватно припремљени (Petrović, 2015), да су свесни да им је потребан висок ниво професионалне и социјалне компетенције и да су спремни да се професионално усавшавају (Alibabić, 2007; Maksić, Đurišić-Bojanović & Avramović, 2002), како би успешно одговорили на бројне сложене задатке и изазове са којима се суочавају у свом раду. Професионализација позиције директора представљала би пожељан системски одговор, а она би пре свега подразумевала успостављање одговарајућег иницијалног образовања будућих директора школа, увођење у посао и лиценцирање, континуиран професионални развој и систем напредовања у каријери. Сви ови елементи би могли да се усмеравају према *Стандардима компетенција директора установа образовања и васпитања*. Потреба за већом професионализацијом директорске позиције је препозната у неким другим европским земљама као неопходан корак ка побољшању образовног лидерства (у: Ševkušić, Malinić & Teodorović, 2019), али и као важан део образовних реформи (Hašková, 2019).

Узимајући у обзир то да и квантитативна и квалитативна студија описују директоре у Србији као нешто више забринуте за спољне факторе – одговорни су према просветним властима и позиционирају се у локалној заједници – него окренуте ка унутрашњим, дугорочним и развојним факторима, као што су унапређивање компетенција наставника или развијање сарадње са родитељима, веома би било важно развити компетенције директора за педагошко лидерство, развој људских ресурса и комуникацију (посебно са родитељима). Увиди наставника и стручних сарадника упућују на закључак да директори нису довољно компетентни за педагошко лидерство. Због тога би један од најважнијих циљева програма образовања директора био унапређивање њиховог

знања и вештина за планирање, праћење и вредновање наставног процеса у школи. Неки аутори истичу да директори немају довољно времена да се фокусирају на педагошко лидерство, јер им менаџерске активности и задаци одузимају пуно времена (Cencić & Egčulj, 2019). Међутим, проналажење равнотеже између ове две улоге је неопходно за успешно школско лидерство. Поред тога, директори у Србији би требало да развију компетенције за креирање визије о будућем развоју школе и успостављање смерница за њен развој. Међутим, ове компетенције нису препознате у *Стандардима компетенција директора установа образовања и васпитања*, док су на истакнутом месту у моделу интегрисаног лидерства Литвуда и сарадника (Leithwood *et al.*, 2006).

Резултати квалитативне студије су указали на распрострањен утицај дневне и страначке политике на избор директора образовних установа, као и на широко слагање међу учесницима студије да таква пракса негативно делује на квалитет управљања установом, што се затим одражава на квалитет образовноваспитног процеса у школи. Директори школа из других земаља у региону, на пример, из Босне и Херцеговине и Северне Македоније, сусрећу се са сличним проблемима (Agić & Džumhur, 2019; Petkovski & Hristovski, 2019). Проналажење начина за избор директора образовних установа који ће смањити могућност утицаја политичких интереса требало би да буде међу првим приоритетима образовне политике у области лидерства.

Развој критеријума за избор директора – који би били засновани на стручности и у великој мери ослоњени на *Стандарде компетенција директора установа образовања и васпитања*, може бити добар корак у том смеру. Учесници истраживања верују да је веома важно да директори поседују одређени скуп урођених предиспозиција, што је налаз који представља ехо раних теорија лидерства (Stanković, Ševkušić & Teodorović, 2015), али се и слаже са неким савременим лидерским оквирима који личним карактеристикама директора придају важност (нпр. *Онтаријски оквир лидерства*). Иако би личне карактеристике могле да буду део званичних критеријума за избор директора, оне као и етичко понашање и морални стандарди кандидата могу да се провере, рецимо, током њиховог мандата као помоћника директора. Период проведен на тој позицији би могао да постане формални услов за избор директора и додатни начин осигуравања професионалности и компетентности директора.

Резултати истраживања указали су на то да постоје значајна ограничења на пољу педагошке, финансијске и организационе аутономије образовних установа у Србији. Директори имају ограничен избор за запошљавање, награђивање и санкционисање наставника и мало простора за управљање финансијама школе. Питање аутономије директора, нарочито у области финансија, је такође тема у неким другим европским земљама (у: Ševkušić, Malinić & Teodorović, 2019). То реално „везује руке” директорима, односно не пружа им довољно ефективних

инструмената за управљање које би могли да употребе како би побољшали рад школе. У том контексту, препорука за образовну политику је да се значајно ојача аутономија образовних установа у Србији у педагошком, организационом и финансијском смислу, али уз пратећу професионализацију позиције директора школе и јачање механизма професионалне одговорности. То би било у складу са налазом да су аутономија и механизми професионалне одговорности нераскидиво повезани (OECD, 2010). У вези са њиховом способношћу да унапреде педагошки рад школе, директорима би посебно био користан развој система професионалне одговорности за наставнике, што је једно од предложених решења у квалитативној студији.

С друге стране, недостатак менаџерске и финансијске аутономије, као и институционална ограничења и притисци да се постигну очекивани исходи, створили су осећај научене беспомоћности код директора у Србији. Када погледамо из њихове перспективе, када размотримо која су им решења за проблеме блиска, колико су упознати са идејом да се промене могу подстицати „одоздо” и у којој мери верују да се промене могу омогућити едукацијом директора школа, можемо закључити да они себе не виде као кључне агенсе промена. Сходно томе, фокус у образовним програмима за директоре школа треба да буде на промени њихових имплицитних уверења о сопственом положају у систему и улози коју имају. Другим речима, важно је радити на оснаживању директора и њиховом освешћивању да многи образовноваспитни процеси зависе од тога како они делају и од знања која поседују. Требало би да освете и верују да њихове компетенције и акције могу бити моћна полуга школског развоја.

Политизацију селекције директора и њихово остајање на челу установе, чак и у случајевима када им недостају основне професионалне компетенције, омогућавају недовољно развијени механизми за мерење и вредновање квалитета рада и резултата директора школа, као и недефинисани и нефункционални системи награђивања и санкционисања директора. Развој система вредновања и одговорности директора требало би да буде међу приоритетима образовне политике у Србији, али само уз унапређивање програма професионалног развоја за директоре, у оквиру којих би могли да добију стручну подршку, јер изграђивање капацитета и механизми одговорности треба да буду повезани (Fullan, 2006).

Из перспективе директора, наставника и представника просветних власти, неке од највећих препрека потичу од нејасних и неусклађених закона, недостатка подршке у њиховом тумачењу, прекомерног менаџерског терета и преклапања захтева образовних власти. На недостатак одговарајуће сарадње и комуникације између школа и образовних власти и раније су указивали запослени у школама (Teodorović *et al.*, 2016). Како би се ситуација побољшала, мора да постоји кохерентна интеракција између свих нивоа – локалног, регионалног и националног – а систем-

ски проблеми морају бити идентификовани и решени, што подразумева отвореност и транспарентност у комуникацији и заједничко решавање проблема (Fullan, 2005).

Непрофесионално и политички „обојено” руковођење школом такође се може повезати са недостатком истинског дистрибуираног лидерства у школама и повременим појављивањем ауторитарног управљања. Имајући у виду да се од образовања очекује да негује нове генерације одговорних грађана који ће градити функционално демократско и хумано друштво, демократска клима и демократско руководство школе су у том смислу „услов пре свих услова”. Приоритет образовне политике у овој области требало би да се заснива на дефинисању, промовисању и подстицању таквих школских структура, поступака и вредности које без дилема постављају демократску културу као главни вредносни оквир за функционисање целокупног образовног система, укључујући сваку посебну образовну установу.

Од времена када је наше истраживање спроведено учињени су вишеструки помаци у области образовног лидерства у Србији. На мастер програм под називом *Лидерство у образовању* уписана је пета генерација студената, иако још увек не постоји дефинисан захтев да директори похађају овај припремни програм. Донет је *Правилник о програму обуке и полагању испита за лиценцу за директоре установа образовања и васпитања* (*Sl. glasnik RS*, бр. 63/2018) и у 2017. и 2018. години Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије покренуло је дводневну обуку директора школа који су имали највишу оцену на екстерном вредновању школе (конципирани су и планови за обучавање других директора). Први испит за лиценцу за директоре организован је у новембру 2018. године.

Међутим, у Србији и даље постоје вишеструки проблеми у области лидерства у образовању. У процесу избора директора не узимају се у обзир професионални критеријуми, а политика је и даље присутна. Школе нису добиле већу аутономнију. Напротив, образовање у Србији постало је централизованарије (Teodorović *et al.*, 2019). Поред поменутог унапређивања у области професионалног развоја директора, нејасно је да ли су се и са колико других проблема на које смо указали у овом раду суочиле просветне власти. Лидерство у образовању у Србији остаје значајно подручје за проучавање и неопходно је интензивирати истраживања у овој области. С тим у вези, у будућим истраживањима би требало испитати које су препреке у међувремену отклоњене и да ли су се појавиле нове, као и да идентификују ефекте постојећих програма за припрему директора.

# NEEDS, PROBLEMS AND COMPETENCIES OF SCHOOL PRINCIPALS IN SERBIA\*

*Jelena Teodorović\**

Faculty of Education, University of Kragujevac, Jagodina, Serbia

*Slavica Ševkušić, Vladimir Džinović and Dušica Malinić*  
Institute for Educational Research, Belgrade, Serbia

*Abstract.* Educational leadership has an impact on school climate, teachers' practices and student outcomes. Having in mind its importance, in this paper we wanted to examine the barriers that school principals in Serbia face in their everyday work, solutions that they propose, leadership tasks that they deem important, as well as those competencies which they feel they need to improve. To those ends we conducted a mixed-method study in which 107 principals, teachers, school counsellors, and representatives of school authorities participated in focus groups and interviews, and 200 elementary and high school principals responded to a questionnaire about leadership. Our findings indicate a myriad of barriers, predominantly related to ineffective education policies, imprecise legislation, unprofessional behaviour of teachers and principals and problematic relationship with parents. We also found that the principals felt that they needed to greatly improve their competencies from all six areas of the Standards of the competencies of principals of educational institutions. The paper offers recommendations to policy makers about the needed improvements. *Keywords:* educational leadership, principals, Serbia, barriers, solutions, competencies.

## INTRODUCTION

In today's rapidly changing, globalised societies, schools face numerous challenges: they must achieve unclear, dynamic goals, lay the foundations for life-long learning, deal with increased immigration and changing demographics and labour markets, as well as get on board of fast technological train; as a result, schools feel a great pressure to change (Pont, Nusche & Moorman, 2008). Schools undertake improvement efforts with variable resources, levels of autonomy, local support and working conditions (Creemers, Stoll, Reezigt & the ESI team, 2007). Finally, schools themselves exhibit different improvement cultures and capabilities to undertake change processes (Creemers *et al.*, 2007). Leading the change and improvement of schools in these variable

---

*Note.* This research was funded by the Ministry of Education, Science and Technological Development of the Republic of Serbia (Contract No. 451-03-68/2020-14/200018 and 451-03-68/2020-14/200140). Also, it is a result of work undertaken within European Commission's TEMPUS project "Master program Educational leadership" (543848-TEMPUS-1-2013-1-RS-JPCR, EdLead, 2013-2017).

\* E-mail: jelenat@gwu.edu

conditions falls on the shoulders of school leadership, as school leaders are the nexus between education policy and higher administration authorities on the one hand, and school practice and true implementers of education policies – teachers – on the other, as well as the links between the school and their environment (Pont, Nusche & Moorman, 2008).

The positive effects of leadership on various school outcomes confirm that the school leaders are capable of such a daunting task. A number of studies documented the impact of effective educational leadership on improving learning (Marks & Printy, 2003; Marzano, Waters & McNulty, 2005; McTighe & O'Connor, 2005; Waters, Marzano & McNulty, 2003). School leadership is second only to teaching in impacting what students learn at school (Leithwood, Louis, Anderson & Wahlstrom, 2004; Waters, Marzano & McNulty, 2003). Moreover, leadership effects are usually largest where and when they are needed most. School principals are perceived as the main source of leadership in their schools (Fullan, 2003; Møller, 2009; Seashore Louis, Leithwood, Wahlstrom & Anderson, 2010). Quality leaders empower and motivate their employees to be professionals (Hargreaves & Fullan, 2012). Effective leaders find the right balance between introducing changes and preserving existing values and practices of the school (Waters, Marzano & McNulty, 2003). Likewise, they know how to accommodate a multitude of various activities in school and adequately steer the implementation of changes.

Many researchers offered theories on which leadership characteristics (Bass & Stogdill, 1990, per Krüger & Scheerens, 2012; Zaccaro, Kemp & Bader, 2004), styles (Lewin, Lippitt & White, 1939; Northouse, 2013) and practices (Barber, Whelan & Clark, 2010; Hallinger, 2003; Leithwood, 2012; Leithwood, Jantzi & Steinbach, 1999) are important for effective school leadership. However, it appears that the integrated leadership is necessary for comprehensive, quality leadership in schools (Marks & Printy, 2003). Integrated leadership is an amalgam of instructional leadership, which focuses on practices that aim to improve teaching and learning, and transformative leadership, which focuses on practices that set school's direction, build organisational culture and support employees (Leithwood, Day, Sammons, Harris & Hopkins, 2006; Marks & Printy, 2003). The integrated model of school leadership by Leithwood and colleagues (2006) embodies the following four categories of practices: 1) 'Setting directions', 2) 'Redesigning the organisation', 3) 'Managing the instructional programme', and 4) 'Developing people'.

In numerous countries, leadership practices have been operationalised as standards of leaders' competencies, which can be measured more easily and which can serve as a basis for creation of initial preparation programmes and in-service training for principals, selection of candidates for principalship, induction of principals into the profession, licensing of principals, external evaluation and self-assessment of principals' performance, planning of their professional development and progression of their careers. Examples of such standards are *Ontario leadership framework* (2013) in Ontario, Canada, *Pro-*



*professional standards for educational leaders* (2015) in USA and *Standards for leadership and management* (2012) in Scotland. In comparison of standards of competencies for school leaders between England, Scotland, Netherlands, USA and Western Australia, Ingvarson and colleagues (2006) concluded that the standards were for the most part grounded in research. Riveros & Wei (2019) noted that standards of competencies stem from Anglophone countries, that they are frequently decontextualised and that they exemplify global convergence in discourses and practices in education which is derived from New Public Management and its emphasis on decentralisation, global competition and market-based accountability.

In Serbia, Standards of the competencies of principals of educational institutions were adopted in 2013 (*Sl. glasnik RS*, br. 38/2013); they were one of the first initiatives related to the systemic support for the professionalisation of educational leadership in Serbia (Teodorović, Ševkušić, Malinić & Đelić, 2019). The Standards have been defined in six domains of leadership: 1) Leading educational processes in school, 2) Planning, organisation and control of the school work, 3) Planning and improvement of employee work, 4) Development of cooperation with parents/guardians, managing board, representative union and larger community, 5) Financial and administrative management of school and 6) Ensuring the legality of school work. Each of these domains contains numerous indicators which detail the key activities which principals must accomplish in order to successfully lead the institution and enable the achievement of its goals. Fulfilment of a standard is assessed on the basis of accomplishing the indicators. Standards and indicators refer to leaders of all educational institutions, except in Domain 1 where there are separate standards for leaders of pre-school institutions and for school principals, reflecting the differences in the areas of activity of respective institutions. The purpose of the Standards is to ensure and improve the quality of work of principals, and thus contribute to the achievement of general educational outcomes. Standards mostly serve as the basis for the development of training for the principals, their license exam and self-evaluation.

Having in mind the importance of leadership in effecting the changes and improving student outcomes, it stands to reason that improving educational leadership in schools by improving school principals' competencies is one of the more promising education reforms. One of the most relevant sources of information on what principals should know, what they do not presently know and thus need to professionally develop is – principals themselves. By daily experiencing a variety of situations upon which they need to act in the best possible way in order to effectively steer the schools, the principals know first-hand what activities are important for their schools and what competencies they need to build. Therefore, one of the aims of this research was to determine what principals perceive as important tasks and activities in principalship and also to what extent they need the professional development in order to be able to do them effectively. Considering that provision of training is



usually one of the first and most frequently employed policy mechanism that Serbian policy makers employ when they wish to improve current problems in education (Teodorović, Stanković, Bodroža, Milin & Đerić, 2016), responding to these questions should considerably inform the proposal of adequate and relevant training for principals.

As previously discussed, schools and principals do not operate in a vacuum and effective leadership is greatly affected by a myriad of legal, financial and organisational aspects of a particular education system, as well as societal and political conditions (Creemers *et al.*, 2007; Pont, Nusche & Moorman, 2008). Therefore, by undertaking this research we also aimed to gather and analyse information from principals on the state of the affairs in school leadership in Serbia, especially in regards to problems and barriers they face and their proposed solutions. This would inform policy makers about necessary improvements that need to be undertaken in regards to the context in which school leadership is taking place.

Obtaining opinions of principals on the mentioned topics is especially important since almost any education policy needs to gather significant support of implementers as they are the ones who interpret policies, adapt them, execute them and witness their 'life' in reality (Datnow, Hubbard & Mehan, 1998; Lipsky, 1980). Policy makers need to involve implementers in the formation of education policies early on (Haddad, 1994, 1995), as that would ensure not only that the policies are well thought out and realistic, but that their ownership by implementers has likely been attained, which helps their implementation and sustainability (Schleicher, 2011).

The research presented in this paper was created within a broader project implemented in the period from 2013 to 2017, with the aim of supporting the improvement of competencies of educational leaders and creating a master programme as a means of their professional development. The project started in 2013, after the adoption of the Standards of the competencies of principals of educational institutions which has partly guided the study.

## METHODS

The aim of this research was to understand the barriers to effective leadership in schools and to examine the needs of school principals in Serbia related to the improvement of their competencies. More precisely, we addressed the following issues:

- (1) What barriers and problems do school principals in Serbia experience at work and what are their proposed solutions to them?
- (2) What leadership tasks do principals consider important and to what extent do they need to improve their competencies in order to adequately perform them?

In order to achieve the research aim, we applied a mixed-method approach, in which the qualitative and quantitative methods are combined for complementary purposes; this implies that the methods are mutually independent (Morgan, 1998; Ševkušić, 2011).

### *Qualitative study*

Participants in the research were: principals (60), teachers (30) and school counsellors (10), coming from urban and suburban preschool institutions, elementary and high schools in Serbia. Also, 7 representatives of school authorities participated: three heads of the Regional school authorities of the Ministry of Education, Science and Technological Development of the Republic of Serbia (MESTD), one representative of the local government, one representative of the Institute for Education Quality and Evaluation (IEQE), one representative of the Institute for the Improvement of Education (IIE), and one school education counsellor at one Regional school authority. Considering the sample, the prevalent perceptions in this study are those of school employees.

Focus groups and interviews were used for data collection: 10 focus groups (six with principals, and four with teachers and school counsellors) and 7 interviews with representatives of school authorities. The semi-structured guides were designed for this purpose, one for school principals and another, similar, for teachers and school counsellors. The questions in the guides referred to three topics of interest: (1) barriers to leadership faced by school principals, (2) potential solutions to those barriers, (3) competencies needed for effective leadership. Focus groups were led in the following way: first, the moderators – two per focus group – asked the participants which barriers and challenges principals faced; then, the participants were asked to select the biggest barriers and offer solutions for them; finally, principals were asked what competencies they thought were needed for successful leadership.

After the focus groups and interviews were audio recorded and transcribed, the materials were analysed using a combination of deductive and inductive thematic analysis (Braun & Clarke, 2006; Elo & Kyngäs, 2008; Hsieh & Shannon, 2005). First, we defined three categories on the basis of the three topics of interest. The inductive analysis was performed through the coding of the transcribed material followed by the gathering of the codes in order to identify the overarching themes. Once we had defined a theme, we looked back to the code scheme, as well as the responses of the research participants, in order to increase the interpretative validity of our categorisation. The ambiguities related to the overlapping themes as well as their categorisation into the pre-defined categories were resolved. The process of the themes identifying was audio recorded thus providing the opportunity for the authors to negotiate the meanings of the themes and to make the final matrix of categorisation.

### *Quantitative study*

The sample in the quantitative study consisted of 200 principals from Belgrade, Vojvodina and Central Serbia. The description of the sample is given in Table 1.

*Table 1: Description of the study sample*

Gender	51.5% Males 48.5% Females
Age	M=50.8 years, SD=7.9 years
Education	199 Higher education 1 High school education
Years as a principal in total	M=7.3 years, SD=5.2 years
Years as a principal in current school	M=7.0 years, SD=4.9 years
Prior experience as a vice principal	Yes 26% No 74%
Work experience outside of education sector	Yes 28% No 72%
Type of principal's school	Elementary 129 (64.5%) High school 71 (35.5%) Vocational 53 (26.5%) Gymnasium 16 (8.0%) Mixed 2 (1.0%)
Size of principal's school	M=742 students, SD=358 M=66 teachers, SD=28
Location of principal's school	13% in a large city (more than 1,000,000 people) 23% in a city (from 100,001 to 1,000,000 people) 33% in a town (15,001 to 100,000 people) 22% in a small town (3,001 to 15,000 people) 8% in a village (1,000 to 3,000 people) 1% in a remote rural settlement (less than 1,000 people)
SES of principal's school	39.0% of principals reported that more than 50% of student body come from economically disadvantaged homes 9.5% of principals reported that more than 50% of student body come from economically advantaged homes 51.5% principals reported percentages between these ends of distribution.

---

Principal's professional development	53.5% took courses specifically related to leadership / management in education; 46.5% did not. 13.5% took courses on leadership / management related to public sector; 87.0% did not. 4.5% took courses on leadership / management in business sector; 95.5% did not.
--------------------------------------	--

---

All participants filled in a questionnaire comprising two parts. The first part gathered contextual information (described above) while the other part of the instrument was focused on principals' perceptions in respect to (a) how important they perceived specific tasks to be as part of their overall duties<sup>1</sup> and (b) the extent to which they perceived the need to improve their knowledge and skills in order to perform each task more effectively<sup>2</sup>. In total there were 82 items (tasks) on which we sought principals' responses. The tasks were derived according to the six domains of the Serbian Standards of the competencies of principals of educational institutions. In addition to being informed by the Standards of the competencies of principals of educational institutions, the questionnaire was inspired by the *Vanderbilt Assessment of Leadership in Education framework* (2011).

## RESULTS

### Qualitative study

The structure of the qualitative data containing three pre-defined categories and the themes within each category followed by number of codes is presented in Table 2. The answers obtained by all the groups of participants were categorised together, while significant differences in their perspectives were highlighted in the report.

---

<sup>1</sup> To what extent do you agree that this is an important responsibility/task of the principal? Answers were reported on a 4-point Likert scale, 1 – *do not agree at all*, 2 – *mostly disagree*, 3 – *mostly agree*, 4 – *fully agree*.

<sup>2</sup> In your opinion, to what extent do you need to improve knowledge and skills for the following principals' responsibilities and tasks? Answers were reported on a 4-point Likert scale, 1 – *I do not need it at all*, 2 – *I mostly do not need it*, 3 – *I mostly need it*, 4 – *I very much need it*.

Table 2: *Categorisation matrix*

Category 1: Barriers to effective leadership	Category 2: Potential solutions to barriers	Category 3: Competencies needed for effective leadership
Themes (f)	Themes (f)	Themes (f)
Ineffective education policies (166) Legislation which is imprecise, mutually incongruent and maladjusted to local context (91) Unprofessional behaviour of teachers and principals (86) Problematic relationships with parents (60) Ineffective cooperation between relevant institutions (43) Incompetence of employees (28) Lack of material and financial resources (25) Media focus on negative events in school life (20)	Teacher work management (31) Cooperation with parents (25) Principals' selection and preparation (23) Education system management (14) School financing (10)	Personality and ethics (54) Communication (52) Organisational competency (44) Administration and financial management (25) Fundraising (25) Motivating and providing support to teachers (23) Instructional leadership (22) Strategic planning (18) Broad education (15) Project management (14) Implementation of education policies (13) School promotion (9) Statistical analysis (8) Public procurement (5)

Note. f – Total number of codes in each of themes.

### *Barriers to effective leadership*

The most frequently perceived barriers related to the factors at the system level: education policy and legislation for which the school principals were not in charge. They were followed by the barriers related to unprofessional behaviours of the school actors and their problematic relationships with parents. The number of codes encompassed by these four themes was almost four times larger than the number of codes in the remaining four themes.

*Ineffective education policies.* First, the participants complained that too much power was given to the parents by education authorities, i.e. that parents had the right to decide on important issues regarding teaching and school organisation for which they were not competent and which undermined principals' and teachers' competencies.

In my opinion, parents are not competent to choose the textbooks, in that way we turn the school into the play room. I am a geography teacher and I choose the textbook that suits my way of teaching. It is in accordance with the plan and programme, and then a parent says: "This textbook is not good". Are you competent to say that!?! (Elementary school principal).

Another problem was that principals could not choose high quality teaching staff, but were forced to choose the "least bad" teachers due to the policy of hiring teachers exclusively from the so-called "list of redundant staff"<sup>3</sup>. A significant problem was that the education system did not provide legal ways to reward enthusiastic teachers who actively participated in team work, innovated their teaching and worked with students who achieved notable results in competitions. Another sub-theme was a non-transparent and politically motivated allocation of funds to schools of local authorities<sup>4</sup> in addition to the general problem of insufficient allocation of financial resources for education from the budget. The influence of politics was also evident in the selection of principals, since candidates were often selected according to their political affiliation. Principals and representatives of school authorities pointed out that there was a discrepancy between the autonomy given to principals, which was very limited, and the responsibilities of principals, which were considerable. In many instances, being a proactive, good principal meant that one will break one rule or another.

We are in charge of everything, but you have no instruments to employ. This is all in an abstract world where you are the principal, you are re-

<sup>3</sup> Due to the decrease of the number of students in Serbia, there was a redundancy of teachers, so no new teachers could be hired before the redundant ones, who are already in the system, were offered a job.

<sup>4</sup> In Serbia, local authorities are in charge of operational functioning of pre-schools and schools, while national government is in charge of financing teacher salaries.

sponsible, you are in charge of... and unfortunately there is no gratification of relying on the legal norms. (Elementary school principal)

We are not afraid to do our job, but we have no way of doing it without ending up in court. (High school principal)

The participants also emphasised that there was no organised form of pre-service education and induction of school principals<sup>5</sup>. In addition, the programmes of professional development of school leaders were insufficient and there was no mentoring or other forms of professional support. The principals of vocational high schools were in a better position because they had the opportunity to be involved in various forms of professional development in several large projects aiming to reform vocational education. The participants believed that the Standards of the competencies of principals of educational institutions were a positive step towards improving the leadership of schools, but they found the Standards to be very complex and demanding.

*Legislation which was imprecise, mutually incongruent and maladjusted to the local context.* The main objection in regard to the legislation in the field of education, but also in other relevant areas, was that different laws and regulations were not mutually congruent. Also, participants believed that the solutions from other education systems were often adopted without respecting the specificities of local educational and social context. Frequent complaints referred to the Law on Public Procurement, which principals assessed as inappropriate for the school context because the procedure made it difficult to undertake some key activities such as selecting and financing in-service training, maintaining the school buildings, organising student trips, etc.

School principals also mentioned the lack of clear and consistent formulation of legislation which forced them to ask for interpretation from multiple institutions. Thus, in relation to the law, all research participants described their actions as "walking on a thin line" or "being in the grey zone" because school principals were often forced to rely on themselves in situations that were not precisely defined by law, and could become liable if it was deemed that they made a mistake. Although there existed some legislation, the general mechanism of rewarding and sanctioning employees was not elaborated at the system level, and procedures developed at the school level were perceived as insufficiently effective. For example, legislation did not regulate financial rewarding of high quality teachers or a salary supplement for career advancement.

*Unprofessional behaviour of teachers and principals.* The most noticeable aspect of this theme is that school actors blamed each other, while avoiding to talk about their own accountability. Namely, the principals exclusively remarked on the unprofessional behaviour of teachers, while the teachers and the representatives of school authorities almost solely quoted examples

<sup>5</sup> This has changed in the meantime and is discussed later in the paper.



of principals' unprofessional behaviours. The most common objections of principals were the insufficient commitment of teachers to prepare their lessons and lack of motivation to engage in school teams and other non-teaching activities. The principals stated that teachers copied the same annual and monthly teaching plans from year to year, and that they copied plans from each other. The teachers also did not accept the fact that their working time did not end with the end of school classes. As one participant said:

You cannot delegate to a teacher a responsibility which is not written in their job description, even if s/he has only three class periods that day. (Elementary school principal)

When it came to principals' unprofessional behaviours, teachers, school counsellors and representatives of school authorities noted that some principals tended to hire teachers according to their personal preferences and not to teachers' professional qualities. They pointed out that principals paid relatively little attention to instructional leadership, i.e., they rarely observed classes and did not analyse the class according to the protocol or give feedback that would help the teachers improve their work. Teachers ascribed this to the principals' lack of interest and tendency to transfer this duty to school counsellors, while representatives of school authorities pinned this to the lack of competencies needed for effective instructional leadership.

Since I also participate in the external evaluation of the quality of school work, what is evident in almost one hundred percent of cases is that the principals use ready-made checklists, behaviour inventories and protocols to monitor classes in a way they think is correct, and then with the data they get, they do nothing. (Representative of school authority)

Representatives of school authorities also pointed out that principals lacked the motivation to attend the in-service training, failing to apply at school what they had learned. Also, the principals seemed to prefer professional development courses aimed at improving managerial competencies (legal and economic issues, administration, finance). Regarding the leadership style, teachers and school counsellors complained about principals who were authoritarian and inadequate role model to employees, especially in regards to teamwork. On the other hand, some teachers criticised principals for being too lax with their employees.

*Problematic relationships with parents.* Relationship between schools and parents mostly exhibited crisis of mutual trust and shifting of responsibility for problems from one to another. Principals mainly saw parents as a serious barrier to high quality leadership, likely because serious conflicts between teachers and parents were most often redirected to school principals and they were perceived as accountable for the outcome of communication with parents. Elementary school principals complained about cooperation

with parents much more than high school principals, who indicated a greater involvement of parents of elementary school children in their school life. Another perceived problem was that parents did not devote enough time and attention to their children, which resulted in more student behaviour problems. Also, parents only looked for mistakes on the part of the school, easily threatened with lawsuits, and easily criticised the school in the media. In communication with the school, parents often did not respect school procedures, going over class teachers' and school counsellors' heads and demanding to talk to the principal to get their problem solved immediately. Finally, the principals estimated that a lot of parents were not interested enough in improving cooperation, on account of low attendance of parents at different school workshops.

*Ineffective cooperation between relevant institutions.* Elementary and high school principals pointed out that the relevant ministry did not give clear instructions and support in specific situations that were not precisely defined by law. They ascribed this to the ministry's avoidance of responsibility and leaving it to principals to bear the consequences of possible wrong decisions made in an unclear legal framework. The principals also indicated that various requests of relevant institutions, such as the MESTD, Regional school authorities and two national Institutes (IEQE and IIE), were often redundant and not aligned with each other, causing increased paperwork and creating resistance among employees. Finally, the principals complained about the actions of local courts which did not trust the authority of school principals in initiating disciplinary measures against the teachers, which lead to lengthy proceedings involving schools and principals' inability to sanction serious violations of professional standards. In other words, it was almost the norm that the court returned the problematic teacher to work, sometimes even on the basis of false evidence (e.g., false medical certificate) or through some loophole.

*Incompetence of employees.* This theme covered the principals' insufficient competence for various tasks, which was a narrative mostly constructed by the representatives of school authority. They stated that a significant number of principals did not have the skills and knowledge for organisation of school work and strategic and development planning, e.g., harmonising different plans of school activities, effectively organising teamwork, delegating duties to employees, developing cooperative school culture and implementing innovations in school. Other complaint was that the principals were insufficiently familiar with the legislation and financial matters. On the other hand, principals and teachers complained about the incompetence of other school staff, such as legal and financial staff.

*Lack of material and financial resources.* The principals and teachers pointed to the lack of funds as an obstacle to effective school leadership, indicating that this was a consequence of the generally poor economic situation in society. In addition to the low salaries of school principals and other employees in education, the participants highlighted the lack of financial re-

sources for everyday functioning of schools, maintenance of school building, and equipment necessary for high quality education. The principals of pre-school institutions pointed out lack of accommodation capacity for children and big differences between various preschools in terms of their equipment. Principals, teachers and school counsellors highlighted the lack of finance for teacher professional development, so principals were often forced to choose which of the interested teachers could attend the seminars. The principals also noted the lack of funding to stimulate the work of diligent and effective teachers. Additional problem was that the legislation restricted the possibilities of school principals to use school funds obtained through alternative sources, such as rentals of the school gym during the off-school hours.

If there are funds provided from donations or the principal has secured them for school thanks to his managerial skills, there is no way for principal to use them. The law is so strict, there are big threats...the financial discipline which is required of principals is at such a high level that it is better not to try to do anything. (Representative of school authorities)

*Media focus on negative events in school life.* The participants complained about the negative attitude of media toward schools. The media were not interested in positive examples, such as student achievements, quality work of teachers or good cooperation of school with other school actors, but rushed to create bad images of the school by reporting only the negative events and doing so in a sensationalist manner. Additionally, responsibility for the problems was exclusively attributed to the principal / institution, without considering a broader picture in which other actors also played a role.

### *Potential solutions to barriers*

In discussions on how to overcome barriers that the principals faced, the participants gave different proposals that would, in their opinion, contribute to a better school leadership. They also quoted examples of good practice in their own or their colleagues' schools. Those proposals and the examples were categorised by similarity and presented within the five themes for the entire sample (Table 1).

*Teachers' work management.* The essence of the participants' proposals was focused on a clear accountability system for teachers that should be legally introduced, as that would significantly facilitate the steering of the teaching quality. The school principals emphasised the need to define the standards for teacher appraisal, which would form the basis for rewarding and sanctioning of teachers. In lieu of that, some school principals defined, jointly with teachers, transparent in-school criteria for rewarding teachers. These included: publicly praising the teachers at the school's Teacher council; giving teachers days off; obtaining additional classroom materials and equipment; organising

study trips, and providing free textbooks to teachers' own children or free attendance of the programmes implemented at school (language or sports activities).

Delegation of duties within the theme Teacher's work management was also one of the important obstacles to effective leadership. In order to avoid their employees' objections to their impartiality, the principals suggested that teachers sign a type of contract which would list the number of hours of teachers' non-teaching engagement and specific activities from the annual school plan for which the teacher was responsible. In fact, the contract list would be a kind of legal instrument for a fair and transparent distribution of teachers' duties.

*Cooperation with parents.* Solutions for improving the cooperation with parents were mostly given by principals. One group of proposals included organisation of various forms of education for parents. An example was given: at the beginning of school year, the school principal created a plan of lectures and workshops for parents on topics related to the upbringing of children and given by experts in different fields. Additional goal of these events was to encourage the parents to share their experiences with one another. The principals of pre-school institutions proposed that the handbook for parents be designed to address the issues related to adaptation of children to pre-school. Another group of proposals referred to formalisation of communication between teachers and parents. In a situation when the teacher assessed that the communication with parents could lead to a more serious conflict, the parents would be required to submit their objection in writing, sign a statement and make an appointment with the teacher. A third party would always be included in the meeting (usually, a school counsellor) and the record of the conversation would be signed by all parties.

So, I try to protect myself if there is a conversation that could go in an unplanned direction or if there is a very delicate situation, to have a school counsellor or secretary present... to keep an official note for parent to sign because it is assumed that this communication could end up in court and you must have some evidence. (Elementary school principal)

*Principals' selection and preparation.* The participants believed that it was crucial to prevent the selection of principals by political affiliation and that was necessary to assess candidates' predispositions for the position. Although they did not propose clear criteria for assessment of candidates, the majority of participants agreed that the school principal should be a person with a vision for the future development of the school, which should be presented to the local community. The participants mostly advocated for a formal training for principals that should last at least a year. Moreover, the representatives of school authorities proposed that the mandatory, practical and applicable training programme on current regulations in finance and administration be

delivered by the MESTD during the first month of principal's mandate. The principals pointed out that the novices should be mentored by experienced colleagues during the period of induction. Also, the principals proposed that distributed leadership be formalised by introducing standards of competencies and licensing for assistant principals and by promoting the Pedagogical collegium<sup>6</sup> in school as the formal middle management.

*Education system management.* Participants assessed the educational system as too centralised and outdated, so they proposed that it should be decentralised, i.e., that greater powers be given to Regional school authorities. Also, the participants gave proposals relating to the legislation in the field of education such as harmonisation of laws and by-laws, implementation of clear procedures and changes of some laws or parts of the laws.

*School financing.* The participants proposed the increase of principals' salaries and introduction of pay grades for both teachers and principals. Differences in principals' salaries should take into account school size, as there are differences between leading a large school (e.g., 1,300 students) and leading a small school (e.g., 300 students). There were also proposals to allocate greater budget funds to schools and adopt the legislation that would allow school principals to manage these resources more flexibly, especially in regards to improvement of teaching (e.g., engaging teaching assistants or speech therapist or salary increases to teachers with successful students or higher workload).

### *Competencies needed for effective leadership*

Participants listed a larger number of different competencies required for effective leadership than was expected, based on the analysis of their narratives about challenges that principals faced in their work.

*Personality and ethics.* Of all the competencies, the theme with the most codes referred to the principal's personality traits and ethics. This finding reflected the implicit belief of participants that it was very important for leader to possess a certain set of innate predispositions. Our participants painted a personality profile of a good principal: s/he was empathetic, responsive, tolerant, understanding of other people's needs, cooperative, creative, open to novelty, persistent, consistent, moral, honest and anti-authoritarian.

*Communication.* All participants stated that principals needed different communication skills to build a constructive school climate and to cooperate with parents. First, they needed psychological and pedagogical knowledge which forms the basis of communication competencies and then assertive communication and conflict resolution skills. In regards to conflict resolution

---

<sup>6</sup>Each school has a Pedagogical collegium which consists of leaders of all of school's councils and teams. Pedagogical collegium is already charged by law to aid the principal in all pedagogical matters in school, but it bears no formal responsibility.

skills, the principal should be an authority who should know how to set clear boundaries in relation to others.

*Organisational competency.* The principals should know how to organise school teamwork: form teams, delegate duties to teachers according to their aptitudes, manage teams, build team spirit and motivate teachers for teamwork. Representatives of school authorities highlighted the competence for developing a system for monitoring the quality of school work.

*Administration and financial management.* The participants stated that principals should develop the competences in economics, law and accounting at the basic level, so that they could adequately monitor the work of administrative staff. Also, they needed budget planning and finance allocation skills.

*Fundraising.* Principal's fundraising capabilities could provide donations from sponsors, parents and other sources for key school activities. According to the preschool principals, the success of the principal was measured by his skills to provide financial resources for the institution.

*Motivating and providing support to teachers.* These skills were mostly talked about by teachers who expected the principal to have an understanding and support of their ideas and proposals and help them in their realisation. The principal needed to possess the skills to motivate employees, especially older teachers, to improve their teaching skills.

*Instructional leadership.* Competencies for instructional leadership were discussed mostly by teachers and representatives of school authorities and rarely by principals. They covered knowledge and skills of teaching process and organisation, innovative teaching methods and teacher appraisal (e.g., monitoring and giving feedback on teachers' work). Research participants believed that the precondition for being a successful principal was being a good teacher. In their opinion, these competencies were most needed when principals are working with novice teachers.

*Strategic planning* included the knowledge of contemporary educational theories on school as a learning community, planning and programming of school activities and planning of school development while respecting the direction of development of the education system in Serbia. Also helpful would be knowledge about education systems of other countries.

*Broad education.* The teachers and the high school principals believed that it was important for principals to possess broad general education and, for principals of vocational schools, to know different areas of work in vocational schools because then they would better understand the problems of teachers.

*Project management.* All participants stated that principals needed knowledge and skills in the field of project management: how to define project goals, how to delegate tasks and coordinate project activities, how to plan for project sustainability and similar tasks.

*Implementation of education policies.* Representatives of school authorities concluded that principals lacked competencies for implementation of educational policies at the school level. They deemed it very important for

principals be able to analyse main strategic documents and present those to their employees. Also, principals needed skills to operationalise activities for the implementation of education policies, knowledge of laws and regulations, as well as skills to promote and implement innovations in school.

In addition to these competencies, research participants mentioned (with low frequency) the skills needed by principals to promote the school in public and knowledge of certain statistical analyses and public procurement procedures.

### Quantitative study

The results of the quantitative study indicated that school principals overwhelmingly perceived all the tasks specified in the instrument (and, by extension, in the Standards of the competencies of principals of educational institutions) to represent important professional duties of principals<sup>7</sup>. On average over 82 items in the questionnaire, 27.96% of participants responded that they mostly agreed and 69.60% of participants responded that they fully agreed that a particular task (item) was an important professional duty of a school principal. Still, by analysing the distribution of the *fully agree* responses, it was possible to discern principal duties that were deemed more important and those that were thought less important. In Figure 1 we show items for which over 80% of principals fully agreed that they were important and items for which less than 60% of principals fully agreed that they were important, as those captured the extreme ends of the distribution<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup>Data on each item not shown.

<sup>8</sup>Note: Domain 6 of the Standards of the competencies of principals of educational institutions is absent from the graph as no item had *fully agree* response given by more than 80% of principals or less than 60% of principals.



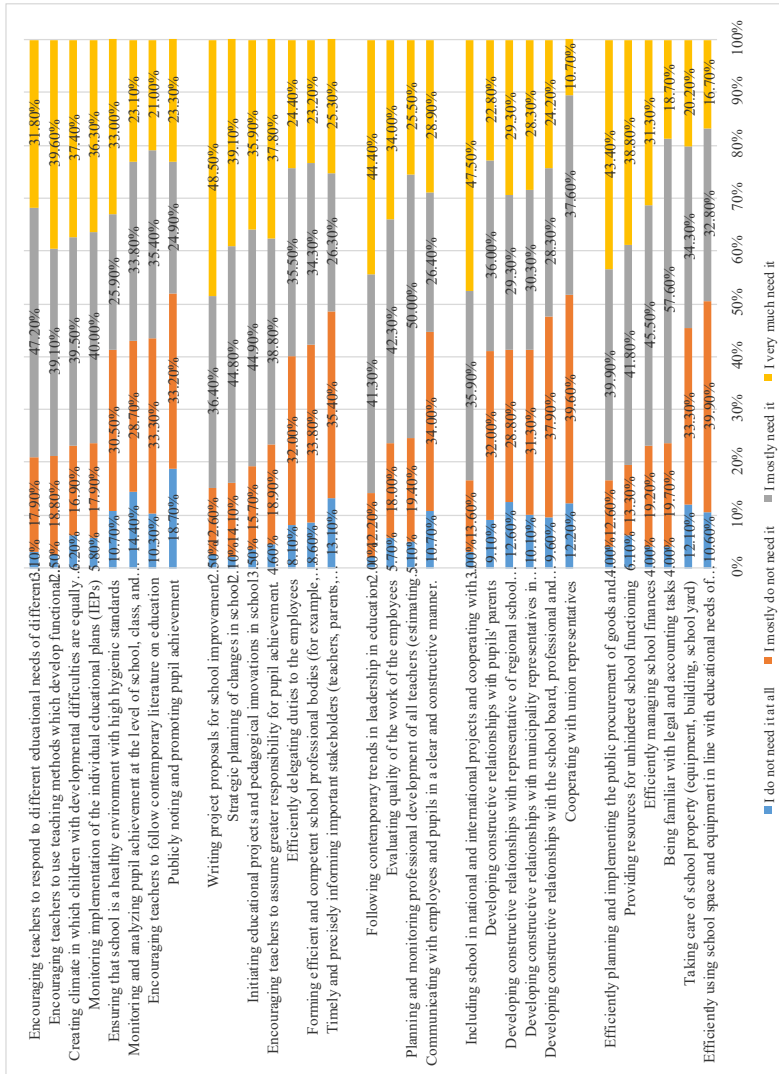
Figure 1: Items with more than 80% or less than 60% of principals stating they fully agreed that a principal duty was important, by the domain of Standards of the competencies



It appears that the majority principals assigned more importance to the broad and overarching, steering and controlling type of duties, which were usually associated with 'what principals do' – set up goals, direct school development, oversee school functioning, create a school climate, ensure that employees perform their duties. Two items with the highest *fully agree* percentages – "Installing effective mechanisms for protecting all from violence, abuse and discrimination in school", and "Ensuring that school is a healthy environment with high hygienic standards" probably reflected recent strive by the government to deal with various forms of school violence and also schools' desire to stay out of media-induced limelight any time there was bullying or food poisoning in school. The fact that principals deemed as very important maintaining constructive relationship with their supervisors – Regional school authority – and promoting school in local community also speak to the principals' high alertness when it comes to challenges and pressures that come from outside of school.

Interestingly, at the other end of the distribution – with smallest percentages of all *fully agree* responses regarding the importance of tasks/duties – were items related to the improvement of teaching, for example: steering teachers to analyse student achievement and provide corrective measures; promoting view that teachers should have high expectations of students; planning, promoting and monitoring teachers' professional development, and so on. This implies that fewer principals in Serbia saw themselves as instructional leaders than managers of school functioning and leaders of school development. On the one hand, this is understandable, since they could lean on teachers to worry about the quality of teaching, but very few others to worry about all the other principal duties. On the other hand, this is worrisome since quality teaching is the single most important factor within the realm of education system impacting student learning (Brophy & Good, 1986; Creemers & Kyriakides, 2008; Klieme, 2012; Scheerens, 2016; Wright, Horn & Sanders, 1997). Furthermore, some of the less important duties for principals seemed to be including parents in school, networking with other schools, and cooperating with union representatives.

Figure 2: Items with more than 75% and less than 60% of principals stating they mostly or very much needed improvement of knowledge and skills for the task, by the domain of Standards of the competencies



Afterwards, we analysed principals' responses to the question to what extent they needed to improve their knowledge and skills in order to perform each of the 82 principal's responsibilities and tasks. The results suggest that most of the principals that took part in the study stated that they either mostly needed or very much needed to improve their knowledge and skills on these tasks. On average over 82 tasks, over two thirds of principals (67.60%) mostly needed or very much needed the improvement on the listed task<sup>9</sup>. By analysing the distribution of these two combined responses, it was possible to identify those duties for which principals needed more improvement and those for which they needed less improvement. Figure 2 shows items for which more than 75% principals said they mostly or very much needed to improve their competencies and items for which less than 60% of principals said they mostly or very much needed to improve their competencies, as those captured the extreme ends of the distribution<sup>10</sup>.

From Figure 2 it seems that a larger number of principals needed improvement of their competencies in individualisation and inclusion, areas which were introduced in Serbian education relatively recently. Prior research showed that principals, as well as teachers and school counsellors, believed that they received the least support from authorities for reform that introduced inclusion in schools in Serbia (Teodorović *et al.*, 2016). Moreover, prominent areas for which the improvement of principals' knowledge and skills were needed were planning, applying and initiating various projects, likely reflecting expectations of schools to participate in outside projects and schools' own realisation that they could utilise outside projects to finance school infrastructure and activities, improve teachers' professional knowledge and motivation, and introduce innovations in their schools. Finally, in this group of tasks for which principals *mostly* or *very much needed* to improve their competencies one can find items related to teachers: "Planning and monitoring professional development of teachers", "Encouraging teachers to assume greater responsibility for pupil achievement" and "Evaluation quality of the work of the employees". This insight adds to the previously made assertion that instructional leadership is not a strength of principals in Serbia.

When one considers the tasks for which there were fewest *mostly* or *very much needed* responses, a group of items emerged that had to do with cooperation and constructive relationships between principals and all the oth-

---

<sup>9</sup> This finding from the study, as well as identification of sixteen items for which the principals said they needed most professional development (shown in Figure 2), was published previously in conference papers (Radišić, Stanković & Malinić, 2015; Teodorović *et al.*, 2015a, 2015b). However, data on the importance of principals' duties (Figure 1), items for which principals said they least needed professional development (15 items in Figure 2) and entire discussion on their interplay were not published in a scientific paper.

<sup>10</sup> Domain 6 of the Standards of the competencies of principals of educational institutions is absent from the graph as no item had *mostly needed* and *very much needed* responses given by more than 75% of principals or less than 60% of principals.

er stakeholders: employees, students, parents, municipality representatives, union representatives, school board, and representatives of regional school authority. This may mean that the principals felt fully confident about their abilities to forge good relationships with everyone, but also that these 'soft' competencies that develop over longer time periods took a back seat to the more pressing, outside-driven issues with which principals needed to grapple.

## DISCUSSION AND CONCLUSION

The results of the research indicate a pronounced need to improve the professional competencies of principals; this is seen as one of the key prerequisites for the further development of education in Serbia. The obtained finding is in line with the results of previous research in Serbia which showed that the principals are not adequately prepared (Petrović, 2015), that they are aware that they need a high level of professional and social competence and that they are ready to improve professionally (Alibabić, 2007; Maksić, Đurišić–Bojanović & Avramović, 2002) in order to successfully respond to the numerous and complex tasks and challenges they face in their work. Professionalisation of the position of principal would be a desirable systemic response, and this would primarily mean the establishment of appropriate initial education of future school principals, but also development of induction and licensing, professional development opportunities and career advancement system, all of which could be guided by the nationally defined Standards of the competencies of principals of educational institutions. The need for higher professionalisation of principalship has been recognised in some other European countries as a necessary step toward improving educational leadership in the country (in: Ševkušić, Malinić & Teodorović, 2019), but also as an important part of a broader school reform movement (Hašková, 2019).

Considering that both quantitative and qualitative studies paint a picture of principals in Serbia as somewhat more concerned about outside factors – being responsive to higher authorities and positioning themselves in the local community – than attuned to internal, more long-term and developmental factors such as improvement of teachers' competencies, harnessing the power of parents or peer learning from other schools, especially important would be to develop principals' competencies for instructional leadership, human resource development and communication (especially with parents). Data from teachers and school counsellors point to the conclusion that principals are not sufficiently competent for instructional leadership. Therefore, one of the most important goals of the programme for education of school leaders would be to improve the knowledge and skills for planning, monitoring and evaluation of the teaching process in the school. Some authors point out that principals lack sufficient time to focus on instructional leadership, because their managerial activities and tasks are very time consuming (Cencič & Erčulj, 2019). Nevertheless, finding a way to balance these two roles is necessary for success-

ful school leadership. Furthermore, Serbian principals might need to develop competencies for creating a vision for school and setting the direction for its development; these competencies are sorely missing from the Serbian Standards of the competencies of principals of educational institutions, but are prominently defined in Leithwood and colleagues' (2006) model of integrated leadership.

The results of the qualitative study indicated the widespread influence of daily and party politics on the selection of principals of educational institutions, as well as the broad agreement that such practice has a very negative effect on the quality of leadership and management of the institution, which then reflects on the quality of the educational process in the school. School principals from other countries in the region, namely, Bosnia and Herzegovina and North Macedonia, encounter similar problems (Agić & Džumhur, 2019; Petkovski & Hristovski, 2019). Finding a mode for the selection of principals of educational institutions that will minimise the possibility of the influence of political interests should be among the first priorities of education policy in this area.

Developing professionally based criteria for selection of principals – which could heavily lean on the *Standards of the competencies of principals of educational institutions* – could be one of the venues in that direction. Participants believe that it is very important for leader to possess a certain set of innate predispositions, which is an echo of early theories of leadership (Stanković, Ševkušić & Teodorović, 2015), but also of some recent leadership frameworks which give weight to principal's personal characteristics (e.g., *Ontario leadership framework*). While personal characteristics could be included in formal criteria for selection, leadership characteristics, ethical behaviour and moral compass in candidates could be vetted during their tenure as vice principals, which could become a formal requirement. This could be an additional mode of securing professional and competent principals.

The results of the research indicated that there are significant limitations in the field of pedagogical, financial and organisational autonomy of educational institutions in Serbia – the principals have limited choices for hiring, rewarding and sanctioning teachers and little room to direct school finances. The issue of principals' autonomy, especially in the field of finance, is also discussed in some other European countries (in: Ševkušić, Malinić & Teodorović, 2019). This realistically "ties the hands" of principals, i.e., does not provide them with sufficiently strong leadership tools to engage in improving school work. In this context, the recommendation for education policy is to significantly strengthen the autonomy of educational institutions in Serbia in pedagogical, organisational and financial terms but with the accompanying professionalisation of the position of school principal and strengthening of the accountability mechanisms. This echoes the finding that autonomy and accountability go together (OECD, 2010). Especially helpful to principals in terms of their ability to improve pedagogical work of school would be the

development of the system of accountability for teachers, which is one of the proposed solutions in the qualitative study.

On the other hand, the lack of managerial and financial autonomy, institutional constraints and pressures to deliver expected outcomes have created a sense of learned helplessness in our principals. When we adopt their perspective, when we consider what solutions to their problems are close to them, how familiar they are with the idea that changes can be encouraged 'from the base', and to what extent they believe that changes can be enabled by educating school principals, we can conclude that they do not see themselves as the key agents of change. Consequently, the focus in educational programmes should be on changing the implicit beliefs of school principals about their position in the system and the role they play. In other words, it is important to work on empowering principals and making them aware that a lot of educational processes depend on how they act and the knowledge they acquire. They should be taught that their competencies and actions can be powerful levers of school development.

The possibility of politicisation of the selection of principals and principals' leading the institution even in cases of serious absence of basic professional competencies is enabled by the insufficiently developed mechanisms for measuring and evaluating the quality of work and results of school principals, as well as undefined and non-functional systems of rewarding and sanctioning principals. The development of principal appraisal and accountability system should be among the priorities of education policy in Serbia, but only together with the improvement of professional development programmes for principals where they could receive professional support, as capacity building and accountability should be connected (Fullan, 2006).

From the perspective of principals, teachers and representatives of school authorities, some of the biggest obstacles come from unclear and incongruent laws, lack of support in interpreting them, excessive managerial burden and overlapping requests by education authorities. Lack of proper cooperation and communication between schools and education authorities has been voiced by school staff before (Teodorović *et al.*, 2016). For any improvement to happen, there needs to be coherent interaction between all levels – local, regional and national – and systemic problems need to be identified and resolved, which means openness and transparency in communication and joint solving of problems (Fullan, 2005).

Unprofessional and politically engaged school leadership can also be connected to the lack of truly distributed leadership in schools and occasional appearance of authoritarian leadership. Bearing in mind that education is expected to nurture new generations of responsible citizens who will build a functional democratic and humane society, a democratic climate and democratic school leadership are in that sense a condition of all conditions. The priority of education policy in this area should be based on defining, promoting and encouraging such school structures, procedures and values that without



dilemmas set democratic culture as the main superior value framework for the functioning of the entire educational system, including each specific educational institution.

Since the time our studies were undertaken, there were multiple developments in the area of educational leadership in Serbia. Master programme in Leadership in education enrolled its fifth generation of students, even though there is still no requirement for principals to undertake this preparatory program. The Rulebook on the training programme and the license exam for the principals of educational institutions (*Sl. glasnik RS*, br. 63/2018) was enacted, and in 2017 and 2018, the Ministry of Education, Science and Technological Development initiated a two-day training of school principals who had the highest grade on school external evaluation (with training of other principals to follow). The first license exam was organised in November 2018.

Nonetheless, multiple problems with educational leadership still exist in Serbia. No professional criteria are considered in the process of selection of principals, with politics still holding sway. Schools have not become more autonomous; on the contrary, the education in Serbia became more centralised (Teodorović *et al.*, 2019). Apart from the mentioned developments in the area of principals' professional development, it is unclear whether and how many other problems addressed in this paper were tackled by educational authorities. Educational leadership in Serbia remains a large area for study, and it is imperative that research in this field be intensified. Future research should examine what kind of barriers were resolved in the meantime and whether the new ones arose and identify the effects of existing preparation venues for school principals.

## ПОТРЕБНОСТИ, ПРОБЛЕМЫ И КОМПЕТЕНЦИИ ДИРЕКТОРОВ ШКОЛ СЕРБИИ

*Елена Теодорович*

Педагогический факультет, Крагуевацкий университет, Ягодина, Сербия

*Славица Шевкушич, Владимир Джиневич и Душица Малинич*

Институт педагогических исследований, Белград, Сербия

### *Аннотация*

Лидерство в образовании влияет на школьный климат, преподавательскую практику и успеваемость учащихся. Учитывая значимость лидерства, в этой статье мы задались целью изучить препятствия, с которыми директора школ в Сербии сталкиваются в своей повседневной работе, решения, предлагаемые ими для преодоления проблем, лидерские задачи, которые важны для них, а также компетенции, которые, по их мнению, надо продвигать. В связи с этим мы провели исследование с использованием смешанных методов, в котором 107 директоров, учителей, профессиональных сотрудников и представителей органов образования приняли участие в фокус-группах и интервью, а 200 директоров начальных и средних школ ответили на анкету о лидерстве. Полученные результаты указывают на многочисленные препятствия, которые в основном связаны с неэффективной политикой в области образования, недостаточно точно определенным законодательством, непрофессиональным поведением учителей и директоров школ и проблемными отношениями с родителями. Мы также обнаружили, что директора считают, что они должны значительно повысить свою компетентность во всех шести областях Стандартов компетенций для директоров образовательных и воспитательных заведений. В данной работе представлены рекомендации для разработчиков образовательной политики в связи с улучшениями, необходимыми в этой области.

*Ключевые слова:* лидерство в образовании, директора, Сербия, препятствия, решения, компетенции.

### Коришћена литература/References

- Agić H. & Džumhur Ž. (2019). Educational management and state of management in the school system in Bosnia and Herzegovina. In S. Ševkušić, D. Malinić & J. Teodorović (Eds), *Leadership in Education: Initiatives and Trends in Selected European Countries* (pp. 31–46). Belgrade: Institute for Educational Research, Jagodina: Faculty of Education, University of Kragujevac, and Szeged: Hungarian-Netherlands School of Educational Management, University of Szeged.
- Alibabić, Š. (2007). Profesionalizacija menadžmenta u obrazovanju [Professionalisation of the management in education]. In Š. Alibabić, A. Pejatović (Eds.). *Andragogija na početku trećeg milenijuma* (str. 3–12). Beograd: Institut za pedagogiju i andragogiju.
- Barber, M., Whelan, F. & Clark, M. (2010). *Capturing the leadership premium: How the world's top school systems are building leadership capacity for the future*. New York, NY: McKinsey & Company.
- Braun, V. & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), 77–101.
- Brophy, J. & Good, T. (1986). Teacher behavior and student achievement. In M. C. Wittrock (Ed.), *Handbook of Research on Teaching* (3<sup>rd</sup> ed., pp. 376–391). New York: McMillan.
- Cencić M. & Erčulj J. (2019). Trends and challenges in leadership in education in Slovenia based on some selected projects. In S. Ševkušić, D. Malinić & J. Teodorović (Eds). *Leadership in Education: Initiatives and Trends in Selected European Countries* (pp. 207–223). Belgrade: Institute for Educational Research, Jagodina: Faculty of Education, University of Kragujevac, and Szeged: Hungarian-Netherlands School of Educational Management, University of Szeged.
- Creemers, B. P. M. & Kyriakides, L. (2008). *The dynamics of educational effectiveness: A contribution to policy, practice and theory in contemporary schools*. London: Routledge.
- Creemers, B. P. M., Stoll, L., Reezigt, G. & the ESI team. (2007). Effective School Improvement – Ingredients for success: The results of an international comparative study of best practice case studies. In T. Townsand (Ed.), *International Handbook of School Effectiveness and Improvement* (pp. 825–838). Springer.
- Datnow, A., Hubbard, L. & Mehan, H. (1998). *Educational reform implementation: A co-constructed process* (Research report 5). Santa Cruz, CA: Center for Research on Education Diversity and Excellence, University of California.
- Elo, S. & Kyngäs, H. (2008). The qualitative content analysis process. *Journal of Advanced Nursing*, 62(1), 107–115.
- Fullan, M. (2003). *The moral imperative of school leadership*. Thousand Oaks, CA: Corwin Press; Toronto, Ontario: Principal's Council.
- Fullan, M. (2005). Resiliency and sustainability: Eight elements for superintendents who want to make a difference and have the resolve to do so. *School Administrator*, 62(2), 16–18.
- Fullan, M. (2006). *Change theory: A force for school improvement. Seminar Series Paper No. 157*. Victoria, Australia: Centre for Strategic Education.
- Haddad, W. (1994). *The dynamics of education policy making: Case studies of Burkina Faso, Jordan, Peru, and Thailand*. EDI development policy case series. Analytical case studies no. 10\*. World Bank Institute (WBI) case studies. Washington, D.C.: World Bank Group.
- Haddad, W. (1995). *Education policy-planning process: An applied framework*. Paris: UNESCO, International Institute for Educational Planning.
- Hallinger, P. (2003). Leading educational change. Reflections on the practice of instructional and instructional leadership. *Cambridge Journal of Education*, 33(3), 329–351.
- Hargreaves, A. & Fullan, M. (2012). *Professional capital: Transforming teaching in every school*. New York: Teachers College Press.

- Hašková A. (2019). Balancing school autonomy and head teachers' accountability for schools in Slovakia. In S. Ševkušić, D. Malinić & J. Teodorović (Eds), *Leadership in Education: Initiatives and Trends in Selected European Countries* (pp. 181–206). Belgrade: Institute for Educational Research, Jagodina: Faculty of Education, University of Kragujevac, and Szeged: Hungarian-Netherlands School of Educational Management, University of Szeged.
- Hsieh, H. F. & Shannon, S. E. (2005). Three approaches to qualitative content analysis. *Qualitative Health Research*, (15)9, 1277–1288.
- Ingvarson, L., Anderson, M., Gronn, P. & Jackson, A. (2006). Standards for school leadership: A critical review of the literature. Teaching Australia. Retrieved on November 14<sup>th</sup> 2020 from: [https://research.acer.edu.au/teaching\\_standards/3](https://research.acer.edu.au/teaching_standards/3)
- Klieme, E. (2012). Qualities and effects of teaching: Integrating findings across subjects and cultures. *EARLI Sig Educational Effectiveness Conference* (Zurich, 23<sup>th</sup> August 2012).
- Krüger, M. & Scheerens, J. (2012). Conceptual perspectives on school leadership. In J. Scheerens (Ed.), *School Leadership Effects Revisited: Review and Meta-Analysis of Empirical Studies* (pp. 1–30). New York: Springer.
- Leithwood, K., Day, C., Sammons, P., Harris, A. & Hopkins, D. (2006). *Successful school leadership: What it is and how it influences pupil learning*. London: DfES Research Report 800.
- Leithwood, K., Jantzi, D. & Steinbach R. (1999). *Changing leadership for changing times*. Philadelphia: Open University press.
- Leithwood, K., Louis, K. S. Anderson, S. & Wahlstrom, K. (2004). *Review of research: How leadership influences student learning. Learning from Leadership Project*. New York, NY: Wallace Foundation.
- Lewin, K., Lippit, R. & White, R. (1939). Patterns of aggressive behavior in experimentally created social climates. *Journal of Social Psychology*, 10, 271–279.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. New York, NY: Russell Sage Foundation.
- Maksić, S., Đurišić-Bojanović, M. & Avramović, Z. (2002). Podsticanje preduzetničkog duha u upravljanju školom [Encouraging the entrepreneurial spirit in school management]. *Nastava i vaspitanje*, 51(1–2), 75–89.
- Marks, H. & Printy, S. (2003). Principal leadership and school performance: An integration of transformational and instructional leadership. *Educational Administration Quarterly*, 39(3), 370–397.
- Marzano, R. J., Waters, T. & McNulty, B. A. (2005). *School leadership that works. From research to results*. Alexandria, VA: Association for Supervision and Curriculum Development, Aurora, CO: Mid-continent Research for Education and Learning.
- McTighe, J. & O'Connor, K. (2005). Seven practices for effective learning. *Assessment to Promote Learning Pages*, 63(3), 10–17.
- Møller, J. (2009). Learning to share: A vision of leadership practice. *International Journal of Leadership in Education*, 12(3), 253–267.
- Morgan, D. (1998). Practical strategies for combining qualitative and quantitative methods, applications to health research. *Qualitative Health Research*, 3, 362–376.
- Northouse, P. (2013). *Leadership: Theory and practice* (6<sup>th</sup> edition). Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- OECD. (2010). *PISA 2009 Results: What makes a school successful? Resources, policies and practices* (vol. 4). Paris, France: OECD.
- Ontario leadership framework. A school and system leader's guide to putting Ontario's leadership framework into action*. (2013). Toronto, Ontario: The Institute for Education Leadership.
- Petkovski K. & Hristovski Z. (2019). Leadership in education – conditions and challenges in the Republic of North Macedonia. In S. Ševkušić, D. Malinić & J. Teodorović (Eds.),

- Leadership in Education: Initiatives and Trends in Selected European Countries* (pp. 149–162). Belgrade: Institute for Educational Research, Jagodina: Faculty of Education, University of Kragujevac, and Szeged: Hungarian-Netherlands School of Educational Management, University of Szeged.
- Petrović, D. S. (2015). Professional preparation and professional development of primary school principals in Serbia. In S. Ševkušić, J. Radišić & D. Malinić (Eds.), *Book of Proceedings from 28<sup>th</sup> International Scientific Conference "Educational Research and School Practice": Challenges and Dilemmas of Professional Development of Teachers and Leaders in Education* (Belgrade, 27<sup>th</sup> November 2015, pp. 203–207). Belgrade: Institute for Educational research.
- Pont, B., Nusche, D. & Moorman, H. (2008). *Improving school leadership, Volume 1: Policy and practice*. Paris, France: OECD.
- Pravilnik o programu obuke i polaganju ispita za licencu za direktora ustanova obrazovanja i vaspitanja [Rulebook on the training programme and the license exam for the principals of educational institutions] (2018). *Sl. glasnik RS*, br. 63/2018.
- Pravilnik o standardima kompetencija direktora ustanova obrazovanja i vaspitanja [Rulebook on the standards of the competencies of principals of educational institutions]. (2013). *Sl. glasnik RS*, br. 38/2013.
- Professional Standards for Educational Leaders*. (2015). Reston, VA: National Policy Board for Educational Administration.
- Radišić, J. Stanković, D. & Malinić, D. (2015). Education of principals of preschool institutions, primary and secondary school founded on evidences. In Ševkušić, S., Radišić, J. & D. Malinić (Eds), *Book of Proceedings from 28<sup>th</sup> International Scientific Conference "Educational Research and School Practice": Challenges and Dilemmas of Professional Development of Teachers and Leaders in Education* (Belgrade, 27<sup>th</sup> November 2015, pp. 196–198). Belgrade: Institute for Educational Research.
- Riveros, A. & Wei, W. (2019). Standards and competency frameworks for school administrators: Global, comparative and critical perspectives. *Education Policy Analysis Archives*, 27(111). <https://doi.org/10.14507/epaa.27.4988>
- Scheerens, J. (2016). *Educational effectiveness and ineffectiveness: A critical review of the knowledge base*. Dodrecht: Springer.
- Schleicher, A. (2011). *Building a high-quality teaching profession: Lessons from around the world*. Paris: OECD Publishing.
- Seashore Louis, K., Leithwood, K., Wahlstrom, K. L. & Anderson, S. E. (2010). *Investigating the links to improved student learning. Final report of research findings*. New York, NY: Wallace Foundation.
- Ševkušić, S. (2011). *Kvalitativna istraživanja u pedagogiji: doprinos različitih metodoloških pristupa*. Beograd: Institut za pedagoška istraživanja.
- Ševkušić, S. Malinić, D. & Teodorović J. (Eds). (2019). *Leadership in education: Initiatives and trends in selected European countries*. Belgrade: Institute for Educational Research, Jagodina: Faculty of Education, University of Kragujevac, and Szeged: Hungarian-Netherlands School of Educational Management, University of Szeged.
- Standards for Leadership and Management*. (2012). Glasgow, Scotland: The General Teaching Council for Scotland.
- Stanković, D., Ševkušić, S. & Teodorović, J. (2015). Teorijski pristupi liderstvu u obrazovanju [Theoretical approaches to leadership in education]. *Uzdanica*, 12(2), 97–116.
- Teodorović, J., Ševkušić, S., Malinić, D. & Đelić, J. (2019). Leadership in education: The case of Serbia, In S. Ševkušić, D. Malinić & J. Teodorović (Eds). *Leadership in education: Initiatives and trends in selected European countries* (pp. 163–180). Belgrade: Institute for Educational Research, Jagodina: Faculty of Education, University of Kragujevac, and Szeged: Hungarian-Netherlands School of Educational Management, University of Szeged.

- Teodorović, J., Ševkušić, S., Stanković, D., Radišić, J., Džinović, V. & Malinić, D. (2015a). Liderstvo u obrazovanju: priprema za direktore predškolskih ustanova, osnovnih i srednjih škola, [Leadership in education: Preparation of principals of preschool institutions, primary and secondary schools]. U J. Radišić, N. Buđevac & S. Jošić (ur.), *Zbornik radova: Naučna konferencija "Doprinos istraživačkih nalaza razvoju obrazovnih politika"* (Beograd, 20. Februar 2015., str. 40–44). Republika Srbija, Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja.
- Teodorović, J., Ševkušić, S., Stanković, D., Radišić, J., Džinović, V. & Malinić, D. (2015b). Principals' competencies and other barriers to effective school leadership in Serbia. *European Conference on Educational Research (ECER) 2015 Education and Transition – Contributions from Educational Research*, (Budapest, 7–11 September 2015, pp. 139). European Educational Research Association (EERA), University of Debrecen, The Corvinus University, The Hungarian Educational Research Association. <http://www.eera-ecer.de/ecer-programmes/conference/20/contribution/33682>.
- Teodorović, J., Stanković, D., Bodroža, B., Milin, V. & Đerić, I. (2016). Education policymaking in Serbia through the eyes of teachers, counsellors and principals. *Educational Assessment, Evaluation and Accountability*, 28, 347–375.
- Vanderbilt Assessment of Leadership in Education framework*. (2011). Nashville, TN: Vanderbilt University.
- Waters, T., Marzano, R. & McNulty, B. (2003). *Balanced leadership: What 30 years of research tells us about the effect of leadership on student achievement*. Denver, CO: Mid-Continent Research for Education and Learning.
- Wright, S. P., Horn, S. P. & Sanders, W. L. (1997). Teacher and classroom context effects on student achievement: Implications for teacher evaluation. *Journal of Personnel Evaluation in Education*, 11, 57–67.
- Zaccaro, S., Kemp, C. & Bader, P. (2004). Leader traits and attributes. In J. Antonakis, A. Cianciolo & R. Sternberg (Eds.), *The Nature of Leadership* (pp. 101–124). Thousand Oaks, CA: Sage.

Примљено 08.10.2020; прихваћено за штампу 09.12.2020.

Recieved 08.10.2020; Accepted for publishing 09.12.2020.