

**MYKOLAS ROMERIS UNIVERSITY**

**Jolanta Urbanovič**

**THE MODEL OF SCHOOL AUTONOMY  
MANAGEMENT**

**Summary of Doctoral Dissertation  
Social Sciences, Management and Administration (03 S)**

**Vilnius, 2011**

Doctoral Dissertation was prepared in 2007 – 2011 at Mykolas Romeris University.

**Scientific supervisor:**

Assoc. Prof. Dr. Arvydas Guogis (Mykolas Romeris University, Social Sciences, Management and Administration – 03 S)

**The Doctoral Dissertation is defended at Management and Administration Research Council of Mykolas Romeris University:**

**Chairman:**

Assoc. Prof. Dr. Vainius Smalskys (Mykolas Romeris University, Social Sciences, Management and Administration – 03 S)

**Members:**

Dr. Brigita Kairienė (Mykolas Romeris University, Social Sciences, Education – 07 S)

Prof. Dr. Alvydas Raipa (Kaunas University of Technology, Social Sciences, Management and Administration – 03 S)

Assoc. Prof. Dr. Patrycja Joanna Suwaj (University of Bialystok (Poland), Social Sciences, Law – 01 S)

Assoc. Prof. Dr. Nijolė Vasiljevienė (Mykolas Romeris University, Social Sciences, Management and Administration – 03 S)

**Opponents:**

Assoc. Prof. Dr. Aleksandras Patapas (Mykolas Romeris University, Social Sciences, Management and Administration – 03 S)

Prof. Dr. Michiel Stijn de Vries, (Radboud University Nijmegen (Netherlands), Social Sciences, Management and Administration – 03 S)

The public defence of the Doctoral Dissertation will take place at the Management and Administration Research Council at Mykolas Romeris University on June 23, 2011 at 10:00 AM in the Conference Hall of Mykolas Romeris University (Room I-414).

Address: Ateities str. 20, LT-08303 Vilnius, Lithuania.

The summary of the Doctoral Dissertation was sent out on May 23, 2011.

The Doctoral Dissertation may be reviewed at the Martynas Mažvydas National Library of Lithuania (Gediminas ave. 51, Vilnius) and the library of Mykolas Romeris University (Ateities str. 20, Vilnius).

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETAS

Jolanta Urbanovič

MOKYKLOS AUTONOMIJOS VALDYMO  
MODELIS

Daktaro disertacijos santrauka  
Socialiniai mokslai, vadyba ir administravimas (03 S)

Vilnius, 2011

Disertacija rengta 2007 – 2011 metais Mykolo Romerio universitete.

**Mokslinis vadovas:**

Doc. dr. Arvydas Guogis (Mykolo Romerio universitetas, socialiniai mokslai, vadyba ir administravimas – 03 S)

**Disertacija ginama Mykolo Romerio universiteto Vadybos ir administravimo mokslo krypties taryboje:**

**Pirmininkas:**

Tarybos pirmininkas – doc. dr. Vainius Smalskys (Mykolo Romerio universitetas, socialiniai mokslai, vadyba ir administravimas – 03 S)

**Nariai:**

dr. Brigita Kairienė (Mykolo Romerio universitetas, socialiniai mokslai, edukologija – 07 S)

prof. dr. Alvydas Raipa (Kauno technologijos universitetas, socialiniai mokslai, vadyba ir administravimas – 03 S)

doc. dr. Patrycja Joanna Suwaj (Bialystoko universitetas (Lenkija), socialiniai mokslai, teisė – 01 S)

doc. dr. Nijolė Vasiljevienė (Mykolo Romerio universitetas, socialiniai mokslai, vadyba ir administravimas – 03 S)

**Oponentai:**

doc. dr. Aleksandras Patapas (Mykolo Romerio universitetas, socialiniai mokslai, vadyba ir administravimas – 03 S)

prof. dr. Michiel Stijn de Vries (Radboud universitetas Nijmegen (Nyderlandų karalystė), socialiniai mokslai, vadyba ir administravimas – 03 S)

Disertacija bus ginama viešame Vadybos ir administravimo mokslo krypties tarybos posėdyje 2011 m. birželio 23 d. 10 val. Mykolo Romerio universiteto konferencijų salėje (I-414 aud.).

Adresas: Ateities g. 20, LT-08303 Vilnius.

Disertacijos santrauka išsiųsta 2011 m. gegužės 23 d.

Disertaciją galima peržiūrėti Lietuvos nacionalinėje Martyno Mažvydo (Gedimino pr. 51, Vilnius), Mykolo Romerio universiteto (Ateities g. 20, Vilnius) bibliotekose.

## The Model of School Autonomy Management

### Summary

**The relevance and novelty of the scientific problem.** One of the public sector optimization methods that has been widely applied over the past decades is the decentralization of management and service supply. Educational institutions also experience management changes, but their relationship with change is contradictory. On the one hand, the education decentralization process strengthens autonomous and local school work character, while on the other hand, the school has to take into account the social and economic context as well as bring up abilities necessary for positive functioning in the modern global environment. This double-faced quality complicates the search for the school activities effectiveness principles.

The public sector reform strategies allow us to better understand the public service provision effectiveness form, content, and accents by exploring the evolution of these strategies. In 1887, Woodrow Wilson in his article "The Study of Administration" argued that one must look for the administrative effectiveness principle in the private sector, separating political activities from the administrative process. These ideas created long discussions in the works of later authors. The search for principles that increase the effectiveness of public organizations has been important not only for earlier authors, but also for modern-day public sector researchers, especially the supporters of the *business perspective* (Osborn D. and Gaebler T., 1992; Pollitt Ch., 1990; Hood Ch., 1991; Thom N. and Ritz A., 2004 and others). Their outlook on public administration is also based on the concept that preconditions for effectiveness should be found by integrating into the public management system business management and economic principles. We can say that the pursuit of effectiveness has been sustained through the whole evolution of public management, and only the principles of effective administration have changed. The main difference between the regulations of early 20th century theories and the *business-like* public management concepts of the past decades is that early public administration theory authors emphasized the importance of government centralization, hierarchy, and rationalism in the effectiveness of the public sector's work. Meanwhile, authors on modern theories raise the opinion that it is decentralization, deregulation and participation principles that allow the provision of the increased effectiveness of public service. Therefore, in these times, scientific studies raise the question: *what administrative model (centralized or decentra-*

*lized) creates a more favorable environment for the provision of more effective public (in this case, educational) services.*

The issue of decentralization and centralization is not new in the works of scientists. Over the past few decades, numerous scientific articles, official documents, studies of international organizations, educational materials have appeared, which analyze the aspects of decentralization and centralization. However, the question of decentralization and centralization in the *educational system* has not been thoroughly researched, although we can mention the scientists who were interested in several particular aspects of decentralization. In this respect we have to mention, the works of M. Fullan (1998, p. 59-63), E. B. Fiske (1996), T. Welsh in N. F. McGinn (1999), D. Winkler (2002), as well as research carried out by World Bank (further – WB), Organisation for Economic Cooperation and Development (further – OECD), and European Commission (further – EC). The problems of decentralization in Central and Eastern Europe (further – CEE) were looked into by L. Cerych (1997), R. Želvys (1999, 2002, 2003). The relationship of decentralization and the quality of the school is analyzed in the works of H. Beare (2001), J. Cohen (2004), who stated that educational decentralization, or the autonomy of schools, allow for the improvement of the schools' work quality. This marks the relevance of research which focuses on school autonomy, understood as the school's right and ability to independently, without breaking the set order, accept decisions and implement activities. The object of research is the rule of school autonomy, the basis of which is the combination of the principles of centralization and decentralization. The work also uses the idea of school autonomization, which defines the process of providing more self-direction for schools. Therefore, the autonomization of schools is related to the decrease of the government's rule of the educational system and the increase of the school's responsibility.

The autonomy of schools has been widely researched in the works of scientists from the United States. However, in continental Europe research into this issue is relatively modest. This is explained by the fact that except for a few countries (Belgium and the Netherlands), the autonomy of schools in Europe is rather a new phenomenon. This type of school management model was first implemented in 1980 in the previously mentioned countries and only in a few spheres. A wider implementation of school autonomy occurred only after 1990. This process is still going on, and more new countries are accepting this type of school management model, while countries that introduced these changes in the 1980-90's are still expanding the spheres of their school's independence.

Scientists have done quite a bit of research on school autonomy (Döbert H., 2007; Mitter W., 1999; Nowosad I., 2008; Kubiczek B., 2002, PB, 2007, Euridice, 2007 and others). It is important to note that the aforementioned

object of research and analysis, i.e. the process of providing more independence to schools as well as the first step of implementing reform at schools – the school community is prepared for acceptance of new obligations. However, research and analysis of school autonomy management, understood as the creation of an autonomous school, the combination of its centralization and decentralization principles, is often lacking in scientific works. Therefore, in this context the goal of this dissertation becomes clear—to analyze the management process of school autonomy and the conditioning factors, which raise new challenges for the central and local level educational leaders who want maximum effectiveness for the educational institution. The topic of this dissertation is particularly relevant in Lithuania, because the problem of school autonomy rule has barely been researched in scientific works. The only project worth mentioning is the “Time for Leaders,” coordinated by the Ministry of Education, called “Research on the Effectiveness of School Management” (2010), where school independence has been explored in the context of the possibilities of leadership expansion. The relevance of researching school autonomous management is marked by the fact that creation of school autonomy is process that involved everyone interested in the school’s activities. The process’ quality and the involvement of the students, parents and teachers determines not only the results of the school’s activities, but also the improvement of the school community’s behavior and abilities, necessary in a civil society.

**Research problem.** The origin of the research problem has been mentioned when different viewpoints regarding the centralized and decentralized management models have been presented. The specificity of the research problem lies in the fact which is predetermined by how school autonomization process in Lithuania, as well as in other post-socialist countries, differs from the one of more developed democratic countries, since the starting positions of the countries differ greatly. The change of aforementioned countries from a vertical management model to a horizontal model was particularly difficult and required a lot of time. On the other hand, even though those countries that evolved over the past decades still show decentralization tendencies, defined as the transfer of responsibility from the national level to a local level, there are still signs of some countries turning down those types of reforms. The issues which were valued as the main advantage of decentralization in the end of 1980 and beginning of 1990 – “namely, the possibility of tailor-made policies, short lines between the allocating agency and the receivers thereof, service delivery based on greater knowledge of the actors at the local level, with regard for local circumstances, greater possibilities for civil participation and, in general, more effective allocation of public goods and services – are nowadays disputed points” (De Vries M. S., 2000). The rising arguments underline the need to combine centralization and decentralization. As shown by R. A. W. Rhodes

(1996, p. 658-659), the relationship between central government and local government is mostly of the combined manner, when neither side has the ability for total domination.

The necessity for the combination of centralization and decentralization becomes especially clear in the context of education, because the educational system can be decentralized in one field (for example, the teaching program), yet still remains centralized elsewhere (such as in finance management) (L. Cerych, 1997, p. 86-89). In decentralizing the educational system, a specific educational institution—the school—takes on a greater role. More and more authority is given from the central government to schools, so this means that the school's independence limits expand. Therefore, the school's responsibility for the effectiveness of its activities constantly increases.

However, it is important to note the limitations of autonomy in the school context. Schools are one element of the whole educational system, which is a sub-system of the government's general social system, and this means that the school cannot exist if it is isolated and its work has to match other elements of the social system. On the other hand, the school is a subject that provides educational services, and these providing programs are all combined at a national level with the aim of the whole system harmony. Strict school autonomy limits are determined based on the financial dependence to the governmental institutions, considering that the educational system uses one of the largest parts of the public resources. Therefore, on the one hand, the school is required to provide good-quality and effective services, oriented towards the client, prompting a variety of educational services, creating a competitive environment, supporting the school's self-governing, its democratization, etc. On the other hand, its decision-making discretion is constrained by external limits—governmental regulation and other outside factors.

These and other aspects influence the understanding of autonomy in the school environment, complicate the school's autonomy management, and emphasize the importance of centralization and decentralization principle. This formulates the following **problematic research questions**:

- *How does the interaction of education management individuals change in the process of school autonomization?*
- *What changes occur in the school management process with the increase of school autonomy?*
- *What factors influencing school autonomy management increase/decrease the school work effectiveness?*
- *How do centralization and decentralization principles correlate in the school management process?*

**Research object.** School autonomy management.



**Scientific research goal.** To reveal the characteristics features of a school autonomy management, by defining the preconditions for the school work effectiveness.

**Goals of the scientific research.**

- To analyze the tendencies of educational management, enhancing the school autonomization process.
- To characterize the contents of school autonomy, identifying the factors, which influence the school autonomy management.
- To substantiate and conceptualize the model of school autonomy management as a prerequisite of school work effectiveness.

**Stages and methods of solving the research problems:**

1. Analysis of the education governing tendencies that prompt the school autonomization processes.
<p><b>Methods:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>analysis of scientific literature</i>—done to reveal the school autonomy development;</li> <li>• <i>systemic analysis</i>—employed to ascertain the stages of school autonomization;</li> <li>• <i>comparative analysis</i>—applied to analyze the school autonomy process in European countries by identifying mutual and differing tendencies;</li> <li>• <i>document analysis</i>—applied to analyze the school autonomy process in Lithuania and other European countries;</li> <li>• <i>historical document analysis</i>—employed to establish the historical circumstances of school autonomy in Europe.</li> </ul>
2. Describing the contents of school autonomy.
<p><b>Methods:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>analysis of scientific literature</i>—done to reveal the contents of school autonomy management, define the main concepts;</li> <li>• <i>systemic analysis of scientific literature</i>—applied to reveal the conceptual regulations of school autonomy;</li> <li>• <i>logical analysis</i>—done to ascertain the pros and cons of school autonomy;</li> <li>• <i>document analysis</i>—applied to analyze the internal and external limits of school autonomy.</li> </ul>
3. Defining the parameters of the school work effectiveness.
<p><b>Methods:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>analysis of scientific literature</i>—done to reveal the school activity effectiveness parameters and evaluation criteria;</li> <li>• <i>document analysis</i>—done to reveal the conceptual regulations of school autonomy;</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>discourse analysis</i>—primary data gathered through empirical research on the understanding of the effectiveness parameters of school work.</li> </ul>	
<p>4. Substantiate and conceptualize school autonomy management model as a prerequisite of school work effectiveness</p>	
<p><b>Methods:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>quality research methods</i>—applied to do empirical research on school autonomy management. The research perspectives are based on regulations of <i>inductively grounded theory</i>;</li> <li>• <i>quality data gathering methods</i>: <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>individual interviews</i> (11 experts);</li> <li>- <i>group interviews: group discussions</i> (18 school committee members) and “<i>delfi</i>” method (13 school leaders).<i>quality data analysis methods</i>: <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>announced data analysis</i>;</li> <li>- <i>latent data analysis</i>.</li> </ul> </li> <li>• <i>systemic quality data analysis</i>—done to find the main semantic units;</li> <li>• <i>quality content analysis</i>—used to divide the received data into categories and subcategories (announced content expression) and themes (latent content expression);</li> <li>• <i>descriptive method</i>—scientific literature, document and law analysis, based on the results of quality research;</li> <li>• <i>interpretation</i>—quality research result interpretation.</li> </ul> </li></ul>	
<p>4.1. find school autonomy management research instruments, choose methods and prepare their application project,</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>scientific literature analysis</i>—done to choose and base the empirical research instruments and methods;</li> </ul>
<p>4.2. analyze school autonomy management process,</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>discourse</i>—collecting primary information about school autonomy and school work effectiveness, as understood between educational subjects;</li> </ul>
<p>4.3. identify actions that influence school autonomy management,</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>scientific literature analysis</i>—identification of factors based on the theories and conclusions of other scientists;</li> <li>• <i>document analysis</i>—done to establish the EU and national political tendencies, that condition the school autonomy management process;</li> <li>• <i>classical content analysis</i>—establishment of the quality of the factors that determine school</li> </ul>

	<p>autonomy management;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>coordination evaluation</i>—done to establish the coordination of expert factors in school autonomy management;</li> </ul>
4.4. carry out structural functional school autonomy management analysis,	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>classification</i>—done to establish the main fields of school autonomy management;</li> <li>• <i>document analysis</i>—applied as a subsidiary method in doing a structural functional analysis of school autonomy management;</li> <li>• <i>case analysis</i>—quality research method, which is used to complete an analysis of a specific area of school autonomy management;</li> <li>• <i>comparative and logical secondary statistical data analysis</i> is done through a structural functional analysis of school autonomy management;</li> </ul>
4.5. present systemic school autonomy management model.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>modelling</i>—applied with the aim to form a systemic model of school autonomy management;</li> <li>• <i>expert evaluation</i>—done to establish an expert evaluation of the school autonomy management model.</li> </ul>
5. To formulate the research conclusion and recommendations.	
<p><b>Methods:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>systemic analysis</i>—applied to summarize the research results;</li> <li>• <i>conceptualization</i>—the application of scientific meaning to the received quality information;</li> <li>• <i>generalization</i>—the formulation of the conclusion for the completed research.</li> </ul>	

### Scientific and Practical Meaning of the Work

- The school autonomy development in European countries has been researched to identify the reasons for this process, the development stages, and the changes in the reciprocity of individuals involved in education process.
- Based on the systemized theoretical material, the school autonomy content and its conceptual regulations, the school autonomy characteristics have been revealed.
- The definitions of concepts of *school autonomy*, *school autonomy management*, *school autonomization*, *effective school work*, *educational system*, *responsibility culture* have been formulated, as well as other concepts related to the research topic.

- Based on theoretical analysis, the parameters of school work effectiveness, their measurement criteria, which were used to determine the school autonomy management research data, have been provided.
- A complex school autonomy management methodology has been created, which can be applied to research on the educational systems of other countries.
- A systemic school autonomy management research model, which can be applied in research of other management fields in the public sector has been created.
- By applying empirical methods, significant data has been collected on the school autonomy management process and the factors that stipulate it.
- Empirical analysis has helped to evaluate the regulations on school autonomy politics and to identify the problematic aspects of school autonomy management in Lithuania.
- A functional analysis of the fields of school autonomy management provides normative models of particular models of school work fields, which can be the basis for coordination of centralization and decentralization principles in forming or putting into practice the school autonomization politics.
- Research results can help a country education policy creators to realize the current situation regarding the process of putting into practice the school autonomy policy and to accept rational solutions grounded in research data.
- The created school autonomy management systemic model can serve as the basis to implement the complex school autonomization policy.
- The collected scientific facts open up the possibility to improve the implementation of the school autonomization policy and the solutions associated with it. The applicative meaning of the work is conditioned by various potential users of the research results. That could be leaders and assistants of general educational institutions, people working at other educational institutions of different levels, politicians, society members.

**The scientific research** consists of four parts, each of which presents the investigation of the issues raised in the research problem realization stages.

***The first part of the work*** looks into the experience and tendencies of educational system management in Europe, which has given a start to educational decentralization reforms. The changes in the reciprocity of the individual of educational system, the understanding of the definition specifics of centralization and decentralization in the context of the educational system, the influence of public ruling environment on the trajectories of school autonomy reform have been analyzed. This part presents definitions of the main concepts explored in the paper. The concept of autonomy has been explored, the limits of autonomy in the context of the school and the school autonomy content have

been revealed, the pros and cons of the autonomy as well as the theoretical preconditions for the effectiveness of school work have been identified.

In order to generalize everything we can separate these main goals of the increase of school independence: *democratic spread; orientation towards the needs of local communities; more effective management of resources and educational structures; the increase of the results of the community's responsibility towards school work; improvement of education quality.*

It is worth noticing that decentralization does not necessarily mean more democracy. It can happen that giving more power to schools will only legalize more power for educational workers—teachers and school leaders—and that would not at all be related to the wider participation of society in educational matters (Želvys R., 2002). On the other hand, central government very rarely is interested in real decentralization, while local leaders and school communities usually are uninterested in accepting more responsibilities. We can also mention what scientist Zajdos J. (2006) noticed, that split government can complicate the process of reaching decisions, mainly because of conflict of interests and the weakened responsibility for accepted decisions.

This paper presents arguments and counterarguments of the following aspirations:

**Fig. 1.** School autonomy arguments and counter arguments.

Arguments	Aspiration of school <u>autonomization</u>	Counterarguments
- participation incentive; - school societization.	Expansion of democracy	- lack of political support; - the community doesn't want extra responsibilities.
- adaptation to location specifics.	Orientation towards the needs of the area/community	- The equality principle is harmed.
- bigger responsibility obligates the implementation of work supervision.	The increase of the responsibility of the community	- Responsibility weakens when spread over a larger number of individuals.
- local resource mobilization; - saving of funds	More effective management of educational structures and resources	- Centralize the more effective spread of funds; - Local leaders lack leadership competence
- competitive conditions prompt the improvement of service quality.	Improvement of service quality	- The lack of standards decreased the level of education.

Source: prepared by the author.

It is claimed that one of the merits of school autonomy is more attention towards the needs of the community. However, some scientists claim that this sort of “orientation towards the client” is doubtfully effective, because in different local governments the possibility for citizens to get equal quality public

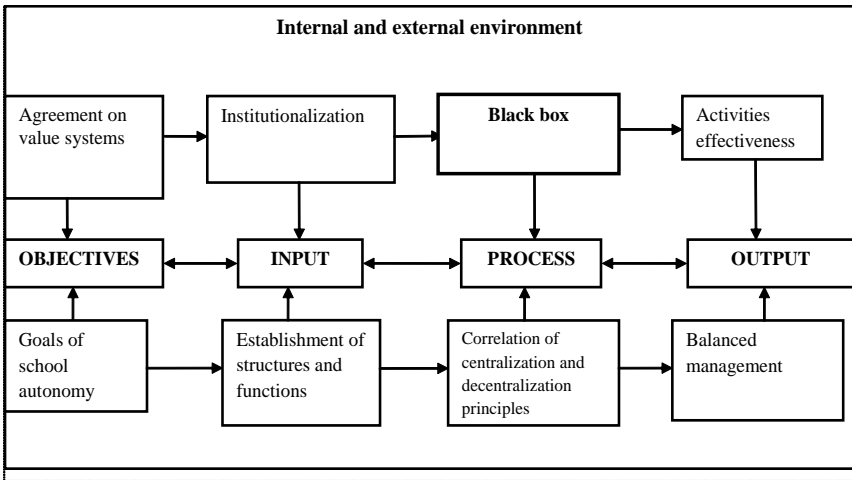
services decreases, meanwhile, “centralization allows for administrative actions to be made uniform,” meaning that the equality principle is unharmed (Knosala E., 2006). We can counter the other argument, that concentrating government at the school level helps more effectively manage the educational structures and use the resources, or simply decrease the expenditure, because it has been noticed that exactly centralization allows for more effective sharing of resources and lessens the differences between richer and poorer regions.

Therefore, school autonomization is not absolutely good, an indisputable merit. It has its strong and weak characteristics. Besides, the problem is much more difficult than it may seem at first glance (see Fig. 1). Sometimes the same arguments are used for statements supporting one or another reform, or different countries use different arguments, support the same regulations.

Of course, sometimes it is difficult to ascertain the characteristics that differentiate centralization and decentralization, especially in the school context, where both ruling principles are coordinated. Education theorists claim that education system reformers should formulate the question of not whether to centralize or decentralize all education, but rather which educational functions should be centralized, and which—decentralized. Therefore scientists agree that in the school management context, the need for coordinating the principles of centralization and decentralization becomes clear. These educational system and school management aspects burden the *school autonomy creation process* and mark the need for *autonomy management*. The concept of *school autonomy management* in this paper is understood as the reciprocity of the educational system individuals through the coordination of centralization and decentralization, aiming to guarantee the effective functioning of the whole system and school.

Based on the theoretical conclusions from the first part, the ***second part*** explores how conceptual regulations transform at the practical level. As was already mentioned, school autonomy management relies on the coordination of the principles of centralization and decentralization, which is based on the distribution of functions between education management subjects. That is why school autonomy management research relies on the ideas of structural functionality. Representatives of structural functionality claim that there are two main components of the functioning of the social system: *status* (structural aspect) and *role (function)* (process aspect). Based on these regulations we can claim that one of the social systems is the education system, which is made up of a few particular structures: Ministry of Education, ministry subdivisions, educational institutions, etc. The aforementioned structures perform particular functions in various system management spheres. The basis for structural functionality can be expanded by using Easton’s “black box” model elements that are constructed using the school autonomy management systemic analysis model.

**Fig. 2.** School autonomy management systemic analysis model



Source: prepared by author.

Based on structural functionality, society is a system working on *motivated compliance* or *consensus* and *so-called accepted norms* basis. This way the education system should be understood as a subsystem of the social system, working on motivated agreement, concord and mutual values, and on the basis of culture and ideology. The regulations of the theory of *societal system* are chosen as the base for analysis of the phenomenon of school autonomy management, separating three equal categories of societal work: 1) The first category of culture subcategory would be made with mutual ideological and strategic information associated with school autonomy management. 2) The second category needs to be described by performing an analysis of the coordination of the work of management institutions and interested groups, as well as defining quality ties with ideological school autonomy regulations. 3) The third category defines the process if individual integration in school autonomy management.

Based on school autonomy management systemic analysis model (Fig. 2) the stages of empirical research are constructed.

### ***Methodology of Empirical Research***

Empirical research is conducted by using **quality research** methods. The perspectives of quality research are based on the regulations of *inductively grounded theory*. The aforementioned principles mark how the theoretical regu-

lations are ignored while collecting data and grouping them into categories. During the research, data was collected in stages, that is, data was analyzed immediately after each interview of “delfi” group session, the partly structured interview topics were edited, lists of potential informants were looked over. Data collection lasted until the categories were formulated, i.e. collecting data, expanding and shortening it, moving “forwards and backwards,” until no more new information was acquired.

This paper uses the quality research *interview* method. The research was performed by applying *individual* and *group* interviews. Since the quality research was conducted using inductively grounded theory regulations, the *individual* interviews were conducted in two stages. The first, the *lookout* research stage, was for collecting general information about the research object—school autonomy management, its environment, contents, object understanding, etc. The second, *systemic* stage, was when several interview questions were rigidly standardized, seeking to better analyze particular aspects of school autonomy management.

Other research stages were conducted using *group interview* types: *group (focus groups) discussions* and “delfi” method. *Group discussions* were organized while conducting research with school committee representatives, seeking to explain their hopes regarding school work, their understanding of the concept of school autonomy, and the need to take part in the school management processes. The group interview “delfi” method was conducted with school leaders. During the research process, problematic questions were formulated, connected with school autonomy implementation and the answers were collected later. The answers were generalized, interpreted, the questionnaire was corrected, and then again presented to the same experts. During the research process, experts were reached via telephone, e-mail, or were visited directly. Although this method is difficult to implement, according to scientists, the *delfi* method helps get the most accurate results. The objectivity of the results is guaranteed by competent expert opinions and the change of those opinions over time.

The research informant population was made up of leaders and their assistants at general education schools in Lithuania, education policy formers and implementers, scientists, representatives from educational management institutions, and members of school boards. Informants for the research were selected proportionally from each region of Lithuania and each type of school (except kindergartens and primary schools), with the purpose to objectively reveal the school autonomy management perspectives in Lithuania.

**Research validity** of this paper is guaranteed using these methods: triangulation, when data is collected and analyzed from various sources using vari-

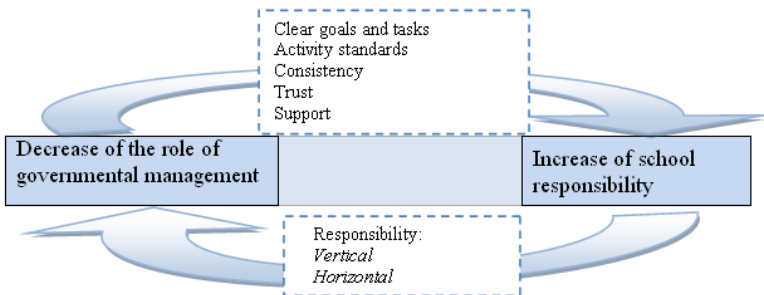


ous ways; participant control (repeated checking over interpretation); detailed research situation description; expert agreement coordination.

**Received data analysis** was completed using *announced* and *latent* content analysis types. The analyzed text content (presented in categories and subcategories) reflects obvious components of the text (main concepts). Based on the model of inductive category expansion, first the categories were collected and developed, which were divided into meaningful elements, while these were divided into subcategories. The established categories and subcategories were interpreted in the context of the research phenomenon, based on analysis of the latent quality content.

The first stage of quality research has the task of exploring education expert understanding of the concept of school autonomy and school work effectiveness. Based on the critical reflexes of education experts regarding the results of school autonomy analysis, we can claim that education experts understand school autonomy and as the changes in the coordination of the subjects of education system, which determine the increase in the school responsibility (see Fig. 3). In the understanding of education experts, the main elements of school autonomy are *the nation education management decrease* and *the increase of school responsibility*. The competency on the national level leaves consistent formation of national educational policy, based on an agreement between parties involved, mutual educational goals and tasks, the formation of activity standards. The main function of local administration chapters, as seen by education experts, becomes the rendering of aid to schools, while schools should be given the opportunity to freely, independently, using all possible resources and involving the school community and social partners, to implement those goals. Therefore, schools become responsible for the results of their activities.

**Fig 3.** Changes in the relationship between governmental and school level management



Source: prepared by author.

The quality analysis of critical reflections in the effectiveness of school activities shows that experts often pay most attention to the questions of the content and the process of educational development, especially to the process of individualization, while, the rational aspects of the use of resources (human, material, financial) are mentioned very briefly, though financial independence dominates in the categories of understanding school autonomy.

*The third part* presents a discussion on the results of quality research, based on latent analysis of received data. The main factors that influence school autonomy management, their causal links are explored. Quality research data analysis exposes the main factors that influence autonomy management:

Internal: *competency of leader management, the community's participation and support, social dialogue and collaboration.*

External: *national education policy consistency, trust and support, financial capacity of the government and the opportunity for their independent disposition, international tendencies, social-economic changes in the country.*

It is worth noticing that some factors, for example social dialogue, trust, can be part of both internal and external factors.

Noticeably, school autonomy models in Europe are different, sometimes even in the same country schools differ in their level of independence and methods of implementation. Regardless, in different European countries we can separate similar factors that influence school autonomy management (see Fig. 4).

**International tendencies.** European school autonomization process became more active only in the 1980's. This was influenced by international TIMSS and PISA research. It is noticeable that many countries, which are distinguished by good student results in international achievement studies, have provided great autonomy in the upbringing contents and resource management for local government and schools. Therefore, a few, even economically strong countries, disappointed in the results of student achievements, have begun debates on school autonomization reforms.

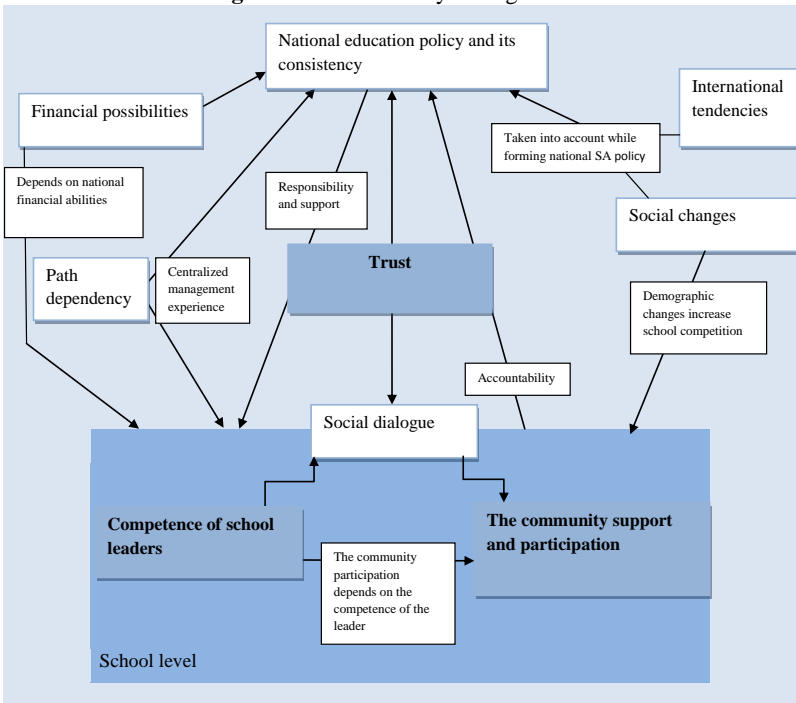
EU country educational systems, besides other factors, experience pressure from international institutions (for example OECD- Organisation for Economic Cooperation and Development, World Bank, EK, and others), whose politics prompt competition between educational systems, and this stipulates the expansion of school autonomization process.

**National educational policy and its consistency.** Aiming for school independence regulations to be institutionalized, we need a consistent national educational policy. The main function of national educational institutions is the prioritized establishment of the educational system activity direction and the coordination of various interested groups and the formulation of school activity standards. When the primary system goals and tasks are limited, schools can

complete these tasks independently. In this type of system, not only the task implementation process is valued, but also the results, and only then, when the results are negative, the task implementation process is analyzed.

Problems arise because the results of school autonomization (as with other management reforms) become clear only after a few years, and this does not always correspond with the interests of politicians. School management reforms require a lot of time first of all because school autonomy is based on local community and citizen participation in making decisions. Schools need time to adapt to the changing conditions. Schools need the new activity order to settle in and the school community needs to accept new functions and new roles. This is why, in the research of various countries, it is often claimed that school reforms fail in the implementation stage because of a lack of support and/or political stability, especially when the distribution of political power changes.

**Fig. 4.** School autonomy management factors



Source: prepared by the author based on quality research data.

**Education management experience.** If school autonomy implementation is left to drift, community members often lack the acceptance of collective solutions and organizational management experience. The lack of such experience is associated with the education management experience in many European countries, especially in CEE countries, where education policy historically was characterized as a management system working on the basis of centralization, bureaucracy and control. The control of such a system was oriented towards regulation: laws, decisions and indications. This means that schools were totally non-independent, their leaders were only implementers of the centrally accepted solutions, which do not need any special abilities necessary for accepting decisions on the organization of services.

**Competence of school leaders.** Successful school autonomy management is necessary not only for the moving of accepted decisions to the school level, but also for the competency upbringing of individuals who accept decisions. For school leaders it is not only important to implement central government, the local government accepted decisions, but to also know how to independently identify problems, know when to apply one or another type of strategy and know when to change it.

**The community participation and support.** It has been noticed that when a school community is involved in the school activities it becomes more interested in what is going on at a school, so this means that, in a way, they perform the school activity review, and this stipulates the improvement of the school activities.

The school communities, and the involvement of interested groups, on the one hand prompts the expansion of school independence, forms new school leaders, the school activities become more public. On the other hand, if the decision-making process includes more and more members of different organizations, groups, individuals, all having different needs and hopes, so the school management process becomes more difficult. The school autonomy management process is complicated by the fact that the school independence is achieved by a school community, although most European schools implement their independence policy from “top to bottom.” This means that school communities have not been the initiators of this process and therefore this could have determined their indifference to the school independence increase process.

**Financial opportunities.** Another important school autonomy management success guarantee is independent disposition of school financial resources. Finances are the axis of school autonomy management, because they are closely related to all fields of school management and functioning. Scientists have also noticed that if there are financial worries at the central level, then there is a move towards the decentralization of responsibility. On the other

hand, governmental institutions hardly ever refuse to regulate financial resources, because they do not want to lose their power.

**Social changes.** The change of values, demographic changes, immigration, decrease in employment possibilities—all of these and other social changes complicate school work, increase competition between schools, and create the need to search for alternative solutions, expand activity spheres, while taking into account the needs of the society.

**Social dialogue.** The factor of social change is directly associated with social dialogue. Social dialogue that takes place between teachers and school administrators or professional unions, government institutions and social partners influences the formation of the school image. On the other hand, professional unions, while protecting the rights of their members, can stop the education decentralization process, for example, by arguing against bigger school autonomy in the field of payment.

**Trust.** Less-marked, but no less important, is the factor of trust. The transmission of authority to the school level means that the interested groups will lose part of their power, while others will gain power. Interest groups that have lost authority can choose a defensive position and block actions associated with the implementation of autonomy. At the same time the newly authorized interest groups have to learn how to use their authority, therefore consultation is particularly important for them, and support from those same central and territorial institutions that lose authority. This can complicate and even distort the smooth process of school autonomy management. Therefore, the factor of trust is associated with the preparation of central institutions to refuse part of the authority and trust, that schools will perform their authorization, also the central institution ability to provide support to schools correctly and in a timely manner.

All of these discussed actions have been analyzed with members of the *delfi* method group, the importance of these factors has been determined. The importance of the analyzed factors has been established through expert evaluation methods (evaluated based on the 5 point Likert scale) The reliability of the results gained has been established by using the Kendall concordance coefficient and achieving the *expert evaluation coordination*.

School autonomy management is stipulated by factors where the ranged data defines *school leader leadership competence, school community participation and support, national policy support*, and *trust* factors which are important for school autonomy management and in the general autonomization process. Based on the research results it can be claimed that the coordination of all of these factors is based on the formation of responsibility culture.

The competence of the school leader determines whether he/she will be able to share the increased responsibility at school and whether he/she will be

trusted by the school community members and whether they will agree to accept part of the responsibility. In other words, a certain level of responsibility has to be formed at school, so that each school community member could feel individual responsibility for the school activity. This sort of responsibility culture level is trusted by central and territorial management institutions as they expand the limits of school work independence. On the other hand, a higher level of responsibility culture is expected from central and territorial level institutions for responsibility in establishment of educational policy, the consistency of that policy and constant support for schools in their autonomy fostering process.

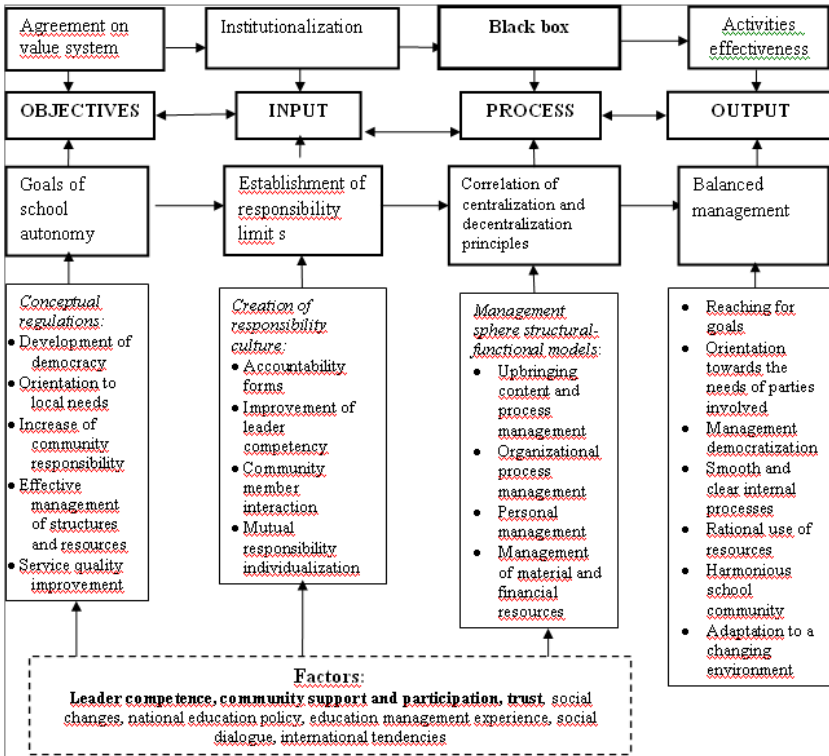
This paper separates three levels of responsibility culture: 1) delegation level, where members of the school community are delegated particular authority; 2) intermediate level, where new teams are formed, new roles and fields of responsibility; 3) depth level, when responsibility culture is adopted and applied to the everyday activities of community members.

The *fourth part of the paper* models the school autonomy management process. Centralization and decentralization principles are coordinated as the basis for school autonomy management, the models are formed using school management structural-functional analysis. This instrument of analysis allows for the exploration of education subjects and their responsibility in particular limits of the field of school management.

This chapter provides evaluations by school leaders, reached through the quality research *delfi* method, regarding school management sphere centralization and decentralization. School leaders, while analyzing each of these spheres, analyzed which level of the educational system should be responsible for the implementation of particular functions. A large number of functions, in the opinion of education experts, should be performed while coordinating the principles of centralization and decentralization. In this case, the dynamics of the weight of power was evaluated, and the suitable position between centralization and decentralization piles was established. Based on theoretical regulations, international research data and received quality research results, the end of each chapter offers a normative structural-functional management model of a particular field.

The completed quality research data analysis reveals reciprocity between autonomous school *culture* (values, principles, ideas), *social institutions* implementing school autonomy (subject, institution, institutionally occurring activities and the relationship between working individuals) and *individual* (social workers performing a particular role), which works through integration with the purpose for effective school management. This allows for the construction of a comprehensive systemic school autonomy management model.

Fig. 5. Systemic school autonomy management model.



As we can see, the implementation of school autonomy processes begins from a goal, the formation of a system of values, reaching an agreement, the responsibility limits are established, a responsibility culture system is established within the system and in the schools, incorporating all the management processes. A balanced school autonomy management process is guaranteed by clearly established responsibility limits between education subjects, the reciprocity of which takes place through the coordination of the principles of centralization and decentralization. This type of school autonomy management model, when all the members of the school feel a personal responsibility for the results of school work and can make provisions on effective school work.

## CONCLUSIONS

Theoretical regulations, international and national research and the quality research data analysis of this paper allows us to formulate these conclusions:

### ***I. Provisions of school autonomization reforms***

1.1. School autonomization, which started in the United States in the beginning of the 20<sup>th</sup> century, is not part of the European tradition. The implementation of school autonomy in Europe began only in the last decade of the 1980s. Many European countries began to implement school autonomization policies “from top to bottom,” i.e. school communities were not the initiators of this process, therefore this could have determined their indifference towards school autonomization process.

1.2. Analysis of the school autonomization process reveals the parallels with public management concepts, which, depending on the period, influenced school management changes: the 1970’s are associated with political tendencies, oriented towards “democratic participation,” the 1980’s were associated with more effective management of resources for schools, forming a market for educational services. In recent times, school autonomy is seen as a method of education quality improvement.

1.3. Theoretical education management reform analysis reveals that decentralization is a multi-aspect phenomenon, which is unequally understood by various authors, different concepts, ideas, terms, type and form classifications are used to define it. And even if rapid decentralization processes are noticed in various nations, it is still accented that the move from centralized towards decentralized management is still a complicated and long-term process. It is also worth noticing that all educational systems are the result of the coordination of the principles of centralization and decentralization. This shows how complicated school autonomy management is and emphasizes that education system reformers should formulate questions of not whether to centralize or decentralize education, but rather what education functions should be centralized, and which—decentralized.

### ***II. School autonomy contents***

2.1. The concept of autonomy in the school context can be understood only as “partial autonomy,” because schools cannot work in isolation and they need to coordinate their activities with other elements of the social system. School autonomy always influences the limits of school work (national educational policy, wider political, economic and administrative context) and internal limits (local needs and abilities). This means that in the school context autonomy can



be characterized only as the school independence in making decisions and implementing activities at a particular level.

2.2. During the analysis of school autonomization process, the main characteristics of school autonomy became clear, which are interconnected by reasonable ties: seeking for more effective use of public resources, school autonomization reforms are implemented and market conditions are created, therefore functional structure of education management individuals changes as well—the influence of central government management decreases, and this means that school responsibility for their activities increases. The increase of the school responsibility and the increase of bigger competition between schools determines orientation towards the community needs and the wider school community involvement in school activities. This guarantees the acceptance of rational, clear, and smoothly implemented decisions, so the school work increases in effectiveness.

2.3. Theoretical analysis underlines that it is difficult to evaluate school autonomy management provisions for the effectiveness of its activity. There are also arguments on how both school autonomy models and school work effectiveness criteria differ not only from country to country, but also in nearby schools, therefore it is difficult to evaluate the relationship between two difficult-to-define and measure concepts.

2.4. Theoretical analysis shows that conceptual school autonomy goals are oriented towards the achievement of the dominating criteria in school work effectiveness analysis models, so we can claim that school autonomy creates provisions to increase activity effectiveness. This means that effectiveness of autonomous school work depends on the school autonomy management process and the factors that influence it.

### ***III. Factors of school autonomy management***

3.1. The analysis of school autonomy management process reveals the most important factors: school leader's leadership competency, school community involvement and support as well as their trust (central government trust in the school and vice versa). The aforementioned factors can halt the smooth school autonomy process, since during the quality research, education experts accented specifically the lack of competency in school leaders and the passivity of community involvement. This can be associated with the experience of long-term centralized management, the underused opportunities of social dialogue and collaboration, as well as formal activities of school self-government.

3.2. The analysis of quality research data reveals that the coordination of the determining factors of the autonomy management of many schools is made up of the already formed responsibility culture level. This is why we can claim

that school work effectiveness is proportional to the responsibility level at school.

#### ***IV. The reciprocity of responsibility culture and school autonomy management.***

4.1. Responsibility culture is formed when responsible behavior is integrated into all the organization processes and becomes a habit of every member. The highest responsibility culture level at schools creates the opportunity to build an autonomous school environment, increases institutional consciousness and forms new abilities, necessary for the realization of school authority. This forms the society opinion and especially the opinion of those who are interested in the activities performed by the school. A positive image of the school in society determines the community trust in school and its active participation in seeking to achieve the goals of the school.

4.2. The school leader's leadership competency level also determines whether or not he/she will be able to share the increased school responsibility and if he/she will be trusted by members of the school community and if they will agree to accept part of the responsibility. A higher school responsibility level guarantees the trust of central and territorial management institutions in the school and the expansion of its self-governing limits. On the other hand, a higher responsibility level is required from central and territorial level institutions, forming a consecutive and stable policy, as well as providing support to autonomous schools.

4.3. Therefore, important issues in school autonomy management are not only an increase in school responsibility, but also the ability to share that responsibility between school members and the formation of responsible behavior habits. Looking for effective responsibility sharing in schools, the school structure is changed, creating possibilities to implement shared responsibility culture, teachers are drawn into command activities, educational professional communities, the community is drawn into not only a formal, but also an active decision-making and school management process.

#### ***V. The model of school autonomy management***

5.1. The analysis of theoretical model of educational management shows that existing models do not explore autonomy management—the centralization and decentralization principle coordination process, which is problematic in educational systems around the world. Some models (the formal ones, and, in part, political) are based on a vertical management system, but most models are oriented towards horizontal, decentralized solutions. It is worth noticing that the implementation of decentralization principles is more widespread in management models that are based on management ideas. The variety of competi-

tive models shows that there is no theory that can be relied on in the school autonomy management process. On the contrary, leaders have to create conceptual pluralism, so that they could choose the most suitable outlook for solving concrete issues.

5.2. The specifics of the presented model is defined by the fact that in the school autonomy management model, the consumers become participants in the management process, next to direct providers (leaders, teachers), because parents of students, or community representatives, receiving a particular amount of freedom in making decisions, can directly affect the upbringing process. The student himself becomes a participant in the process of providing and using services. So, we can claim that, on the one hand, this type of system can guarantee a higher responsibility culture, while, on the other hand, long-term ties with consumers/partners help expand the supply of services, create provisions to increase quality, prompt innovation.

5.3. Since the long-term relationship between consumers and the school acquire strategic importance, schools have concentrated attention towards changes and improvement of *relationship system*. The creation of this type of system is associated with the changes and improvements in *internal communication* and *external communication*. If internal or external consumers notice an inadequacy between the declared values of the school and the actually functioning values, this information, through internal or relationship communication channels quickly reaches the outside and ruins the image of the school and whole educational system. Therefore, education experts underline the incremental increase in school autonomy, taking into account the possible school potential.

5.4. The variety of school autonomy models shows that a universal autonomy management model cannot be formed. Based on the quality research data we can state that the most important conditions for effective school autonomy are: *consistency of national policy, leader competence, incremental self-government increase, the community's maturity's implementation and support for schools*. This means that school autonomy cannot be completed in a unified manner, a gradual implementation model needs to be applied, and taking into account the leader competency level and the school community maturity level in accepting bigger responsibility, as well as foreseeing the mechanism of support rendering to schools.

5.5. A clear matching of functions/roles between education subjects determines not only functional effectiveness, but also guarantees a particular order, stability, balanced work, prompt collaboration. This is why, based on the subsidiary principle, it is rational to define the distribution of management functions between the system levels.

5.6. School autonomy management structural functional analysis allows us to conclude that all school management functions should be carried out while combining the principles of centralization and decentralization. This is based on the provision that:

- *At the national level*, the functioning standards of common education system are established, striving for the system harmony and continuation.

- *At the self-government level*, the goals of the common educational system are applied to the specifics of the region.

- *At the school level*, national and regional goals are attained by taking into account the location opportunities and needs.

## LIST OF SCIENTIFIC PUBLICATIONS

### **Scientific publications:**

1. Urbanovič J. Aspects of Decentralization in Management Reforms of the Education System in Lithuania. *Viešoji politika ir administravimas*, 2009, Nr. 30, p. 102-113.

2. Urbanovič J. Rozwój akademickich programów kierunku administracji publicznej na Litwie w kontekście modernizacji administracji publicznej (The development of public administration curricula in Lithuania in the context of modernizing public administration). *Administracja Publiczna. Studia krajowe i międzynarodowe = Public Administration. National and International Studies*. Białystok: Wyższa Szkoła Administracji Publicznej im. Stanisława Staszica w Białymstoku (Stanislaw Staszic College of Public Administration in Białystok). ISSN 1730-5306, 2009, Nr. 1(13), p. 103-115.

3. Urbanovič J. ir Garcia-Zamor J.-C. Tendencies of the development of public service in Lithuania. *Public organization review: a global journal*. [S.l.]: Springer. ISSN 1573-7098, 2010, Vol.11, No.2. p. 177-192.

### **Scientific publications on the basis of conference report:**

1. Urbanovič J. Traditions of Public Administration in Lithuania and New Public Management in Reforms of the Education System Management. *The 17th NISPAcee Annual Conference 2009*. Budva, Montenegro: NISPAcee. ISBN: 978 – 80 – 89013-44-9, 2009, p. 1-12.

2. Urbanovič J. Decentralization Reforms of the General Education System Management in Lithuania. *Changes in Social and Business Environment: proceedings of the 3rd international conference 2009*. Selected papers. Panevėžys: Kaunas University of Technology Panevėžys Institute, Bank of Finland, Kocaeli University, Panevėžys Sciences and Technology Park, Kursan National University, St. Cyril and Methodius University, Université du Québec A Montreal. ISSN 1822-7090, 2009, p. 445-452.

3. Urbanovič J. and Urbanovič L. Public Administration Reform in the Baltics. *The 18th NISPAcee Annual Conference 2010*. Warsaw: NISPAcee, ISBN: 978-80-89013-52-4, 2010, p. 1-14.

## REPORTS AT CONFERENCES

1. Urbanovič J. *School Autonomy in Europe*. International Conference “Educational Change in the Global Context”. CCES and Charles University in Prague, Faculty of Education, Praha, 30 August – 3 September, 2010.

2. Urbanovič J. and Urbanovič L. *Public Administration Reform in the Baltics*. The 18th NISPAcee Annual Conference „Public Administration in Times of Crisis“. Warsaw, May 12 – 14, 2010.

3. Urbanovič J. *Decentralization Reforms of the General Education System Management in Lithuania*. The 3rd International Conference „Changes in Social and Business Environment“ CISABE`. Kaunas University of Technology, Panevėžys Institute, Panevėžys, 4-5 November, 2009.

4. Urbanovič J. *Traditions of Public Administration in Lithuania and New Public Management in Reforms of the Education System Management*. The 17th NISPAcee Annual Conference „State and Administration in a Changing World“. Montenegro, Budva, 12-16 May, 2009.

5. Urbanovič J. *Quality Improvement of the Masters Study Process*. International Conference „Quality Assurance in Higher Education Institutions“. Mykolas Romeris University, 6-7 February, 2008.

## CURRICULUM VITAE

**Name:** Jolanta

**Last Name:** Urbanovič

**Contacts:** jolanta@mruni.eu; jolanta.urbanovic@gmail.com

### **Education:**

- 2007-2011** Mykolas Romeris University, Doctoral studies in Management and Administration
- 2003-2005** Mykolas Romeris University, Master studies in European Union Policy and Administration
- 1998-2000** Vilnius University, Master studies in Science of Language
- 1994-1998** Vilnius University, Bachelor studies in Lithuanian Language and Literature

### **Professional Experience:**

- From 2005** Mykolas Romeris University, Faculty of Public Administration, Department of Public Administration, Lecturer
- 2005 - 2007** Mykolas Romeris University, Directorate of Academic Affairs, Academic Assistant
- 2002 - 2005** Secondary School in Sudervė, Vilnius District, Deputy Director
- 2000 - 2001** Vilnius District Municipality, Department of Education, Supervisor

Jolanta Urbanovič

## Mokyklos autonomijos valdymo modelis

Santrauka

**Mokslinės problemos aktualumas ir naujumas.** Vienas iš pastaraisiais dešimtmečiais plačiai taikomų viešojo sektoriaus optimizavimo būdų yra valdymo ir paslaugų teikimo decentralizacija. Valdymo pokyčius patiria ir švietimo įstaigos, tačiau jų santykis su kaita yra prieštaringas. Viena vertus, vykstant švietimo decentralizacijai stiprinamas lokalinis ir autonominis mokyklos veiklos pobūdis, kita vertus, mokykla turi atsižvelgti į socialinį ir ekonominį kontekstą bei ugdyti gebėjimus, reikalingus pozityviam funkcionavimui šiuolaikinėje globalioje aplinkoje. Toks dvilypumas komplikuoja mokyklos veiklos efektyvumo principų paiešką.

Viešojo sektoriaus reformų strategijas, kuriomis siekiama viešųjų paslaugų teikimo efektyvumo formą, turinį ir akcentus lengviau suprasti panagrinėjus šių strategijų evoliuciją. Jau 1887 m. Woodrow Wilson straipsnyje „Administravimo tyrimas“ (angl. *The Study of Administration*) argumentavo, kad administracinio efektyvumo principų reikia ieškoti privačiame sektoriuje, atskyrus politinę veiklą nuo administravimo procesų. Šios idėjos sukėlė ilgą diskusijas vėlesnių autorių darbuose. Principų, didinančių viešųjų organizacijų efektyvumą, paieškos būdingos ir šių dienų viešojo sektoriaus tyrėjams, ypač *verslininkiškos perspektyvos* šalininkams (Osborn D. ir Gaebler T., 1992; Pollitt Ch., 1990; Hood Ch., 1991; Thom N. and Ritz A., 2004 ir kt.). Jų požiūris į viešąjį administravimą irgi remiasi koncepcija, kad efektyvumo prielaidas sudaro verslo valdymo, ekonomikos principų integravimas į viešojo valdymo sistemą. Galima teigti, kad efektyvumo siekis išliko per visą viešojo valdymo raidą, keitėsi tik efektyvaus administravimo principai. Pagrindinis skirtumas tarp ankstyvųjų XX a. teorijų ir pastarųjų dešimtmečių *verslininkiškos* viešojo valdymo koncepcijos nuostatų yra tas, kad ankstyvųjų viešojo administravimo teorijų autoriai akcentavo valdžios centralizacijos, hierarchijos, racionalumo svarbą viešojo sektoriaus organizacijų veiklos efektyvumui, tuo tarpu šiuolaikinių teorijų autorių darbuose keliama nuomonė, kad būtent decentralizacijos, dereguliavimo, dalyvavimo principai leidžia pasiekti didesnio viešųjų paslaugų teikimo efektyvumo. Taigi šiame, nutolusiame laike, moksliniame diskurse iškyla klausimas: *koks administravimo modelis (centralizuotas ar decentralizuotas) sudaro palankesnes sąlygas efektyvesniam viešųjų (šiuo atveju švietimo) paslaugų teikimui?*

Decentralizacijos ir centralizacijos tema nėra nauja mokslininkų darbuose. Per pastaruosius dešimtmečius pasaulyje pasirodė daug įvairiausios literatūros



(mokslinių straipsnių, oficialių dokumentų, tarptautinių organizacijų studijų, mokymo priemonių ir pan.), kurioje analizuojami decentralizacijos ir centralizacijos aspektai. Švietimo sistemos decentralizacija išnagrinėta mažiau, tačiau galima paminėti mokslininkus, kurie domėjosi ta tematika. Visų pirma, paminėtini M. Fullan (1998, p. 59-63), E. B. Fiske (1996), T. Welsh ir N. F. McGinn (1999), D. Winkler (2002) darbai, įvairūs tarptautiniai Pasaulio Banko (toliau – PB), Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos (toliau – EBPO, angl. *OECD*), Europos komisijos (toliau – EK) tyrimai. Švietimo decentralizacijos problematiką Vidurio ir Rytų Europoje (toliau – VRE) nagrinėjo L. Cerych (1997), R. Želvyš (1999, 2002, 2003). Santykis tarp decentralizacijos ir mokyklos kokybės analizuojamas H. Beare (2001), J. Cohen (2004) darbuose, kuriuose teigiama, kad švietimo decentralizacija, arba mokyklos autonomizavimas, leidžia sudaryti sąlygas mokyklos veiklos kokybės tobulinimui. Tai pabrėžia aktualumą nagrinėti mokyklos autonomijos, suvokiamos kaip mokyklos teisė ir gebėjimas savarankiškai, nepažeidžiant nustatytos tvarkos, priimti sprendimus ir vykdyti veiklą, įgyvendinimą. Vadinasi, tyrimo objektu tampa mokyklos autonomijos valdymas, kurio pagrindas yra centralizacijos ir decentralizacijos principų derinimas. Darbe dar vartojama mokyklų autonomizavimo sąvoka, kuri apibrėžia didesnės autonomijos mokykloms suteikimo procesą. Taigi, mokyklos autonomizavimas sąlygoja valstybinio valdymo švietimo sistemoje mažėjimą ir mokyklos atsakomybės didėjimą.

Mokyklų autonomizavimas plačiai nagrinėtas JAV mokslininkų darbuose, tačiau kontinentinėje Europoje šios tematikos mokslinių tyrimų bazė gan kukli. Tai paaiškinama tuo, kad išskyrus kelias valstybes, mokyklų autonomizavimas Europoje yra palyginti naujas reiškinys. Autonomiškų mokyklų valdymo modelis buvo pradėtas diegti nuo 1980 metų tik keliose (Belgija ir Nyderlandų Karalystė) valstybėse ir tik keliose veiklos srityse. Plačiau autonomizavimas paplito tik po 1990 m. Šis procesas tebesitęsia. Tokį mokyklų valdymo modelį priima vis daugiau valstybių, o valstybės, kurios vykdė ankstesnius pokyčius 80 – 90 metais, vis plečia mokyklų savarankiškumo sritis.

Mokslininkai yra atlikę nemažai mokyklos autonomijos tyrimų (Döbert H., 2007; Mitter W., 1999; Nowosad I., 2008; Kubiczek B., 2002, PB, 2007, Euridice, 2007 ir kt.). Visgi verta pastebėti, kad minėtų tyrimų ir analizių objektas yra autonomizavimo procesas, t.y. didesnio savarankiškumo mokykloms suteikimo procesas bei pirminis reformų mokyklose įgyvendinimo etapas – mokyklos bendruomenės parengimas priimti naujus įpareigojimus. Tačiau mokyklos autonomijos valdymo, suvokiamo kaip autonomijos mokykloje kūrimo, centralizacijos ir decentralizacijos principų derinimo, tyrimų, jį sąlygojančių veiksnių analizės mokslininkų darbuose pasigendama. Todėl šiame kontekste išryškėja disertacinio darbo aktualumas – išanalizuoti mokyklų autonomijos valdymo procesą, jį sąlygojančius veiksnus, kurie kelia naujus

iššūkius tiek centrinio, tiek vietinio lygmens švietimo vadovams, siekiantiems švietimo institucijų veiklos efektyvumo. Darbo tema ypač aktuali Lietuvoje, nes mokyklos autonomijos valdymo problematika yra beveik nenagrinėta mokslininkų darbuose. Paminėtinas tik Švietimo ir mokslo ministerijos kuruojamo projekto „Lyderių laikas“ „Mokyklų valdymo efektyvumo tyrimas“ (2010), kur mokyklų savarankiškumas nagrinėjamas lyderystės plėtros galimybių kontekste. Mokyklos autonomijos valdymo tyrimų aktualumą pabrėžia ir tai, kad mokyklos autonomijos kūrimas yra procesas, kuriame dalyvauja visi mokyklos veikla suinteresuotieji asmenys. Šio proceso kokybė bei mokinių, tėvų ir mokytojų įsitraukimas sąlygoja ne tik mokyklos veiklos rezultatyvumą, bet ir mokyklos bendruomenės elgesio ir gebėjimų, reikalingų pilietinėje visuomenėje, tobulinimą.

**Tyrimo problema.** Tyrimo problemos kilmė jau buvo išdėstyta kalbant apie skirtingų laikotarpių autorių požiūrį į centralizuotus ir decentralizuotus valdymo modelius. Šio darbo nagrinėjamos problemos objekto specifiką lemia tai, kad Lietuvos, kaip ir kitų posocialistinių valstybių mokyklų autonomizavimo procesas skiriasi nuo išsivysčiusių demokratinių valstybių, kadangi skirtingos to proceso išeities pozicijos. Posocialistinių valstybių perėjimas nuo vertikalios valdymo modelio prie horizontalaus modelio ypač sudėtingas ir reikalaujantis daug laiko. Kita vertus, nors pastaraisiais dešimtmečiais išsivysčiusiose ir besivystančiose šalyse pastebimos decentralizacijos tendencijos, apibrėžiamos kaip atsakomybės perdavimas nuo nacionalinio lygmens į vietinį lygmenį, tačiau randasi požymių rodančių, kad kai kurios valstybės atsisako tos krypties reformų. Tai, kas buvo vertinama kaip pagrindiniai decentralizacijos pranašumai 1980-ųjų pabaigoje ir 1990-ųjų pradžioje – būtent – veiklos *orientavimas į klientą*, didesnis jautrumas vietos poreikiams, didesnės galimybės pilietiniam dalyvavimui ir, apskritai, efektyvesnis ir produktyvesnis viešų gėrybių ir paslaugų paskirstymas – dabar yra diskutuoti aspektai (De Vries M. S., 2000).

Iškylančios prieštaravimai pabrėžia centralizacijos ir decentralizacijos derinimo poreikį. Kaip nurodė R. A. W. Rhodes (1996, p. 658-659), santykis tarp centrinės valdžios ir vietos valdžios yra daugiausia derybinio pobūdžio, kai nei viena pusė neturi visiško dominavimo galimybės. Centralizacijos ir decentralizacijos principų derinimo būtinybė ypač išryškėja švietimo kontekste, nes švietimo sistema gali būti decentralizuota vienoje srityje (pavyzdžiui, mokymo programa) tačiau išlieka centralizuota kitoje (pavyzdžiui, finansavimas) (Cerych L., 1997, p. 86-89). Decentralizuojant švietimo sistemą vis didesnį vaidmenį atlieka konkreti švietimo įstaiga – mokykla. Vis daugiau įgaliojimų iš centrinės valdžios perduodama mokykloms, vadinasi mokyklos savarankiškumo ribos plečiasi. Taigi, mokyklų atsakomybė už veiklos efektyvumą vis didėja.

Tačiau verta pabrėžti autonomijos ribotumą mokyklos kontekste. Mokykla yra viena iš visos švietimo sistemos elementų, kuri yra bendros valstybės socialinės sistemos posistemė, vadinasi mokykla negali egzistuoti izoliuotai ir savo veiklą turi derinti su kitais socialinės sistemos elementais. Kita vertus, mokykla yra subjektas, teikiantis švietimo paslaugas, kurių teikimo programos derinamos nacionaliniame lygmenyje siekiant visos sistemos dermės. Griežtas mokyklos autonomijos ribas nustato finansinis priklausomumas nuo valdžios institucijų, juolab švietimo sistema suvaržo vieną didžiausių viešųjų išteklių dalį. Taigi, viena vertus, iš mokyklos reikalaujama kokybiškų ir efektyvių paslaugų teikimo, orientavimosi į klientą, skatinama švietimo paslaugų įvairovė, kuriama konkurencinė aplinka, remiama mokyklos savivalda, mokyklos demokratiškumas ir t.t. Kita vertus, jos sprendimų priėmimo diskrecija yra suvaržyta išorinių ribų – valstybinio reguliavimo ir kitų išorinių veiksnių.

Šie ir kiti aspektai veikia autonomijos sampratą mokyklos aplinkoje, komplikuoja mokyklos autonomijos valdymą bei pabrėžia centralizacijos ir decentralizacijos principų derinimo svarbą. Todėl formuluojami šie **probleminiai tyrimo klausimai**:

- *Kaip keičiasi švietimo valdymo subjektų sąveika mokyklų autonomizavimo sąlygomis?*
- *Kokie mokyklos valdymo pokyčiai vyksta didėjant mokyklų savarankiškumui?*
- *Kokie mokyklų autonomiją įtakojantys veiksniai didina/mažina mokyklų veiklos efektyvumą?*
- *Kaip derinami centralizacijos ir decentralizacijos principai mokyklos valdyme?*

**Tyrimo objektas.** Mokyklos autonomijos valdymas.

**Mokslinio tyrimo tikslas:** Atskleisti mokyklos autonomijos valdymo bruožus, nustatant mokyklos veiklos efektyvumą charakterizuojančias prielaidas.

**Mokslinio tyrimo uždaviniai:**

- Išanalizuoti švietimo valdymo tendencijas, paskatinusias mokyklų autonomizavimo procesus.
- Apibūdinti mokyklų autonomijos turinį, identifikuojant veiksnius, turinčius įtakos mokyklų autonomijos valdymui.
- Pagrįsti ir konceptualizuoti mokyklų autonomijos valdymo, kaip mokyklos veiklos efektyvumo prielaidos, modelį.

## Tyrimo uždavinių įgyvendinimo etapai ir metodai:

1. Išanalizuoti švietimo valdymo tendencijas, paskatinusias mokyklų autonomizavimo procesus.
<b>Metodai:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• <i>mokslinės literatūros analizė</i> – atliekama siekiant atskleisti mokyklų autonomizavimo raidą;</li><li>• <i>sisteminė analizė</i> – atliekama siekiant nustatyti mokyklų autonomizavimo etapus;</li><li>• <i>lyginamoji analizė</i> – taikoma siekiant išanalizuoti mokyklų autonomizavimo procesą Europos šalyse identifikuojant bendras ir išsiskiriančias tendencijas;</li><li>• <i>dokumentų analizė</i> – taikoma analizuojant mokyklų autonomizavimo procesą Europos šalyse ir Lietuvoje;</li><li>• <i>istorinių duomenų analizė</i> – atliekama siekiant nustatyti Europos šalių mokyklų autonomizavimo istorines aplinkybes.</li></ul>
2. Apibūdinti mokyklų autonomijos turinį.
<b>Metodai:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• <i>mokslinės literatūros analizė</i> – atliekama siekiant atskleisti mokyklos autonomijos valdymo turinį, apibrėžti pagrindines sąvokas;</li><li>• <i>sisteminė mokslinės literatūros analizė</i> – taikoma siekiant atskleisti mokyklos autonomijos koncepcines nuostatas;</li><li>• <i>loginė analizė</i> – atliekama siekiant nustatyti mokyklų autonomizavimo privalumus ir trūkumus;</li><li>• <i>dokumentų analizė</i> – taikoma analizuojant mokyklos autonomijos vidines ir išorines ribas.</li></ul>
3. Apibrėžti mokyklos veiklos efektyvumo parametrus.
<b>Metodai:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• <i>mokslinės literatūros analizė</i> – atliekama siekiant atskleisti mokyklos veiklos efektyvumo parametrus ir vertinimo kriterijus;</li><li>• <i>dokumentų analizė</i> – atliekama siekiant nustatyti taikomus mokyklų veikos vertinimo kriterijus;</li><li>• <i>diskurso analizė</i> – empirinio tyrimo metu renkami pirminiai duomenys apie mokyklos veiklos efektyvumo parametrų suvokimą.</li></ul>
4. Pagrįsti ir konceptualizuoti mokyklų autonomijos valdymo, kaip mokyklos veiklos efektyvumo prielaidos, modelį.
<b>Metodai:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• <i>kokybinis tyrimo metodas</i> – taikomas atliekant mokyklos autonomijos valdymo empirinį tyrimą. Tyrimo perspektyva paremta <i>induktyviai grindžiamosios teorijos</i> nuostatomis.</li></ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>kokybinių duomenų rinkimo metodai:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>– <i>individualusis interviu</i> (11 ekspertų);</li> <li>– <i>grupiniai interviu: grupinės diskusijos</i> (18 mokyklos tarybos narių) ir „delfi“ metodas (13 mokyklų vadovų).</li> </ul> </li> <li>• <i>kokybinių duomenų analizės metodai:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>– <i>skelbiamoji duomenų analizė;</i></li> <li>– <i>latentinė duomenų analizė.</i></li> </ul> </li> <li>• <i>sisteminė kokybinių duomenų analizė</i> – atliekama siekiant nustatyti pagrindinius prasminius vienetus;</li> <li>• <i>kokybinė turinio analizė</i> – naudojama skaidant gautus duomenis į kategorijas ir subkategorijas (skelbiamoji turinio raiška) ir temas (latentinė turinio raiška)</li> <li>• <i>deskriptyvinis (aprašomasis) metodas</i> – kokybinio tyrimo metu gautų rezultatų analizė remiantis moksline literatūra bei reglamentuojančiais teisės aktais;</li> <li>• <i>interpretavimo</i> – kokybinio tyrimo metu gautų rezultatų interpretavimas.</li> </ul>
<p>4.1. pagrįsti mokyklos autonomijos valdymo tyrimo instrumentus, parinkti metodus ir parengti jų taikymo projektą.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>mokslinės literatūros analizė</i> – atliekama siekiant parinkti bei pagrįsti empirinio tyrimo instrumentus ir metodus;</li> </ul>
<p>4.2. išanalizuoti mokyklos autonomijos valdymo procesą.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>diskursas</i> – pirminės informacijos rinkimas apie mokyklos autonomijos ir mokyklos veiklos efektyvumo suvokimą tarp švietimo subjektų</li> </ul>
<p>4.3. identifikuoti veiksnius, turinčius įtakos mokyklos autonomijos valdymui,</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>mokslinės literatūros analizė</i> – veiksnų identifikavimas remiantis kitų mokslininkų teorinėmis išvadomis;</li> <li>• <i>dokumentų analizė</i> – atliekama siekiant nustatyti Europos Sąjungos ir nacionalinės politikos tendencijas, sąlygojančias mokyklos autonomijos valdymo procesą;</li> <li>• <i>klasikinė turinio analizė</i> – mokyklos autonomijos valdymą sąlygojančių veiksnų kokybinių įverčių nustatymas;</li> <li>• <i>suderinamumo vertinimas</i> – atliekamas siekiant nustatyti ekspertų mokyklos autonomijos valdymo veiksnų vertinimo suderinamumą.</li> </ul>

<p>4.4. atlikti struktūrinę funkcinę mokyklos autonomijos valdymo analizę,</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>klasifikavimas</i> – atliekamas siekiant nustatyti pagrindines mokyklos valdymo sritis;</li> <li>• <i>dokumentų analizė</i> – taikoma kaip pagalbinis metodas atliekant struktūrinę funkcinę mokyklos autonomijos valdymo analizę;</li> <li>• <i>atvejo analizė</i> – naudojama siekiant atlikti tam tikros mokyklos veiklos srities autonomijos valdymo analizę;</li> <li>• <i>lyginamoji ir loginė antrinių statistinių duomenų analizė</i> atliekant struktūrinę funkcinę mokyklos autonomijos valdymo analizę.</li> </ul>
<p>4.5. pateikti sisteminių mokyklos autonomijos valdymo modelių.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>modeliavimas</i> – taikomas siekiant suformuoti sisteminių mokyklos autonomijos valdymo modelių;</li> <li>• <i>ekspertinis vertinimas</i> – atliekamas siekiant nustatyti ekspertų mokyklos autonomijos valdymo modelio vertinimą.</li> </ul>
<p>5. Suformuluoti tyrimo išvadas ir rekomendacijas.</p>	
<p><b>Metodai:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>sistemine analizė</i> – taikoma siekiant apibendrinti tyrimo rezultatus;</li> <li>• <i>konceptualizacija</i> – mokslinės prasmės suteikimas gautai kokybinei informacijai;</li> <li>• <i>generalizavimas</i> – atlikto tyrimo išvadų formulavimas.</li> </ul>	

### **Mokslinė ir praktinė darbo reikšmė**

- Ištirta mokyklų autonomizavimo raida Europos valstybėse identifikuojant to proceso priežastis, raidos etapus, veiksnius, švietimo subjektų sąveikos pokyčius.

- Remiantis susisteminta teorine medžiaga atskleistas mokyklos autonomijos turinys, jo koncepcinės nuostatos, atskleistos mokyklos autonomijos charakteristikos.

- Suformuluotos *mokyklos autonomijos, mokyklos autonomijos valdymo, mokyklų autonomizavimo, efektyvios mokyklos veiklos, švietimo sistemos, atsakomybės kultūros* ir kitos su nagrinėjama tematika susijusių sampratų definicijos.

- Remiantis teorine analize pateikti mokyklos veiklos efektyvumo parametrai, jų matavimo kriterijai, kuriais buvo pagrįsti mokyklos autonomijos valdymo tyrimo metmenys.

- Sukurta kompleksinė mokyklos autonomijos valdymo tyrimo metodologija, kuri gali būti taikoma ir kitos šalies ar kito švietimo sistemos lygmens tyrimuose.

- Sukurtas sisteminis mokyklos autonomijos tyrimo modelis gali būti taikomas atliekant kitų viešojo sektoriaus sričių autonomijos valdymo tyrimus.
- Taikant empirinius metodus, sukaupti reikšmingi duomenys apie mokyklos autonomijos valdymo procesą ir jį sąlygojančius veiksnius.
- Empirinio tyrimo duomenys leidžia diagnozuoti švietimo subjektų nuostatas dėl įgyvendinamos mokyklos autonomizavimo politikos, identifikuoti mokyklos autonomijos valdymo probleminius aspektus Lietuvoje.
- Mokyklos autonomijos valdymo sričių struktūrinė funkcinė analizė pateikia normatyvinius tam tikrų mokyklos veiklos sričių valdymo modelius, kuriais remiantis galima derinti centralizacijos ir decentralizacijos principus formuojant ir įgyvendinant mokyklų autonomizavimo politiką.
- Tyrimo rezultatai gali padėti šalies švietimo politikos kūrėjams suvokti realiai vyraujančias įvairių švietimo subjektų nuostatas įgyvendinamos mokyklos autonomizavimo politikos atžvilgiu ir priimti racionalius, tyrimo duomenimis pagrįstus sprendimus.
- Sukurtas mokyklos autonomijos valdymo sisteminis modelis gali būti pagrindas kompleksiskam mokyklų autonomizavimo politikos įgyvendinimui.
- Sukaupti mokslo faktai atveria galimybę tobulinti mokyklų autonomizavimo politikos įgyvendinimą ir su ja susijusius sprendimus šalyje. Taikomąją darbo reikšmę sąlygoja ir įvairus potencialių tyrimo rezultatų vartotojų ratas. Tai – bendrojo lavinimo mokyklų vadovai, pavaduotojai, įvairių lygmenų švietimo valdymo subjektai, politikai, plačioji visuomenė

**Darbo struktūra** sudaro keturios dalys, atitinkančios iškeltų tyrimo uždavinių įgyvendinimo etapus.

**Pirmoje darbo** dalyje apžvelgiamos Europos valstybių švietimo sistemų valdymo patirtys ir tendencijos, paskatinusios švietimo decentralizacijos reformas. Analizuojami švietimo valdymo subjektų sąveikos pokyčiai, centralizacijos ir decentralizacijos sampratų specifika švietimo sistemos kontekste, viešojo valdymo aplinkos įtaka mokyklų autonomizavimo reformų trajektorijoms. Šioje dalyje pateikiamos pagrindinių darbe nagrinėjamų sampratų definicijos. Nagrinėjamas autonomijos konceptas ir jo ribotumai mokyklos kontekste, atskleidžiamas mokyklos autonomijos turinys, jos privalumai ir trūkumai bei teorinės prielaidos mokyklos veiklos efektyvumui.

Apibendrintai galima išskirti šiuos pagrindinius mokyklos autonomijos didinimo siekinius: *demokratijos plėtojimas; orientavimasis į vietos bendruomenės poreikius; efektyvesnis švietimo struktūrų ir išteklių valdymas; bendruomenės atsakomybės už mokyklos veiklos rezultatus didinimas; švietimo kokybės gerinimas.*

Darbe pateikiami argumentai ir kontrargumentai nurodytiems siekiniams:

1 pav. Mokyklos autonomijos argumentai ir kontrargumentai.

Argumentai		Mokyklos autonomizavimo siekinys		Kontrargumentai
- dalyvavimo skatinimas; - mokyklos suvisuomeninimas.	←	<b>Demokratijos plėtojimas</b>	⇒	- trūksta politinės paramos; - bendruomenė nenori papildomų išpareigojimų.
- prisitaikoma prie vietos specifikos	←	<b>Orientavimasis į vietos/ bendruomenės poreikius</b>	⇒	- pažeidžiamas lygybės principas
- didesnė atsakomybė įpareigoja vykdyti veiklos priežiūrą	←	<b>Bendruomenės atsakomybės didinimas</b>	⇒	- didesniam skaičiui asmenų paskirstyta atsakomybė susilpnėja
- vietos išteklių mobilizavimas; - lėšų taupymas	←	<b>Efektyvesnis švietimo struktūrų ir išteklių valdymas</b>	⇒	- centralizuotai paskirstyti lėšos efektyviau; - vietos vadovams trūksta vadybinės kompetencijos
- konkurencinės sąlygos skatina tobulinti paslaugų kokybę	←	<b>Paslaugų kokybės gerinimas</b>	⇒	- standartų nebūvimas mažina išsilavinimo lygį

Šaltinis: parengta autorės

Pastebėtina, kad decentralizacija nebūtinai reiškia didesnę demokratiją. Gali atsitikti taip, kad didesnių galių suteikimas mokykloms tik įteisins didesnę vietos valdžią švietimo darbuotojams – mokytojams bei mokyklų vadovams – ir tai visiškai nebus susiję su platesniu visuomenės įtraukimu į švietimo reikalus (Želvys R., 2002). Kita vertus, centrinė valdžia labai retai būna suinteresuota tikra decentralizacija, o vietos vadovai ir mokyklų bendruomenės paprastai būna nesuinteresuoti prisiimti didesnę atsakomybę. Dar galima paminėti mokslininko Zajdos J. (2006) pastebėjimą, kad išskaidyta valdžia gali komplikuoti sprendimų priėmimo procesą dėl interesų konflikto bei susilpninti atsakomybę už priimtus sprendimus.

Teigiama, kad vienas mokyklos autonomijos privalumų yra didesnis dėmesys bendruomenės poreikiams. Tačiau dalis mokslininkų teigia, kad toks „orientavimosi į klientą“ privalumas yra diskutuotinas, nes skirtingose savivaldybėse mažėja galimybė piliečiams gauti vienodos kokybės viešąsias paslaugas, tuo tarpu „centralizacija leidžia suvienodinti administracijos veiksmus“, vadinasi nepažeidžiamas lygybės principas (Knosala E., 2006). Kitam argumentui, kad sutelkus valdymą į mokyklos lygmenį galima sėkmingiau valdyti švietimo struktūras ir efektyviau panaudoti išteklius, arba tiesiog sumažinti išlaidas, irgi galima paprieštarauti, nes pastebėta, kad būtent centralizacija leidžia efektyviau perskirstyti išteklius ir sumažinti skirtumus tarp turtingesnių bei skurdėsių regionų.

Taigi, mokyklų autonomizavimas nėra absoliutus gėris, neginčijamas privalumas. Jis turi savo stipriųjų ir silpnųjų bruožų. Be to, problema yra gerokai sudėtingesnė nei atrodo iš pirmo žvilgsnio (žr. 1 pav.). Kartais tie patys argumentai naudojami teiginiams už vieną ar kitą reformų kryptį ir palaikyti, ir



paneigti, arba skirtingose valstybėse naudojami priešingi argumentai tų pačių nuostatų pagrindimui.

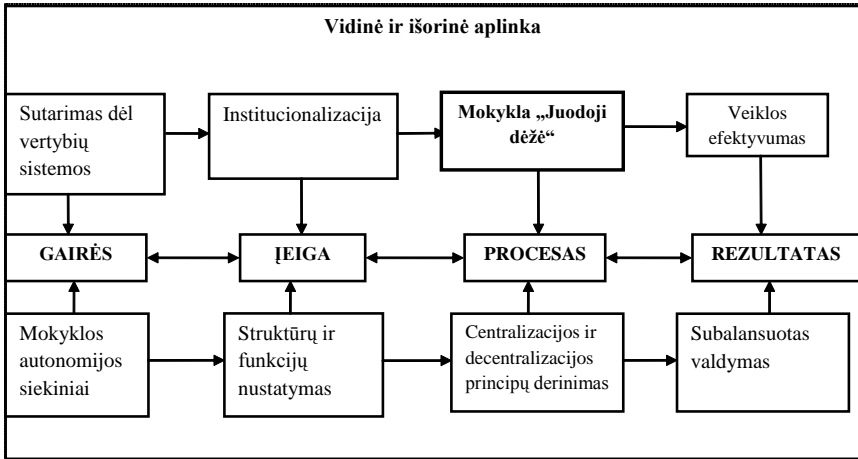
Aišku, kartais sunku nustatyti centralizacijos ir decentralizacijos skiriamuosius bruožus, ypač mokyklos kontekste, kur nuolat derinami abu valdymo principai. Švietimo teoretikai teigia, kad švietimo sistemos reformatoriai turėtų formuluoti klausimą ne centralizuoti ar decentralizuoti visą švietimą, o kokios švietimo funkcijos turėtų būti centralizuotos, kokios - decentralizuotos. Taigi, mokslininkai pripažįsta, kad mokyklos valdymo kontekste išryškėja centralizacijos ir decentralizacijos principų derinimo poreikis. Šie švietimo sistemos ir mokyklos valdymo aspektai apsunkina *mokyklos autonomijos kūrimo procesą* ir pabrėžia *autonomijos valdymo* poreikį. *Mokyklos autonomijos valdymo* samprata šiame darbe suvokiama kaip švietimo sistemos subjektų sąveika per centralizacijos ir decentralizacijos principų derinimą, siekiant užtikrinti efektyvų visos sistemos ir mokyklos funkcionavimą ir kt.

Remiantis pirmosios dalies teorinėmis išvadomis, *antroje dalyje* tiriama, kaip koncepcinės nuostatos transformuojasi praktiniame lygmenyje. Kaip jau buvo minėta, mokyklos autonomijos valdymas remiasi centralizacijos ir decentralizacijos principų derinimu, kurio pagrindas yra funkcijų pasiskirstymas tarp švietimo valdymo subjektų. Todėl mokyklos autonomijos valdymo tyrime remiamasi struktūrinio funkcionalizmo idėjomis. Struktūrinio funkcionalizmo atstovų teigimu, yra du pagrindiniai socialinės sistemos funkcionavimo komponentai: *statusas* (struktūrinis aspektas) ir *vaidmuo (funkcija)* (procesinis aspektas). Remiantis šiomis nuostatomis galima teigti, kad viena iš socialinių sistemų yra švietimo sistema, kurią sudaro tam tikros struktūros: Švietimo ir mokslo ministerija, ministerijos padaliniai, savivaldybių švietimo skyriai, švietimo įstaigos, institucijos ir pan.. Minėtosios struktūros atlieka tam tikras funkcijas įvairiose sistemos valdymo srityse.

Pagal struktūrinį funkcionalizmą, visuomenė yra sistema, veikianti motyvuoto sutikimo (*motivated compliance*) arba sutarimo (*consensus*) ir bendrų vertybių (*taip vadinamos pripažintos normos*) pagrindu. Tokiu būdu švietimo sistemą reikia suvokti kaip socialinės sistemos posistemę, veikiančią motyvuoto sutikimo, sutarimo ir bendrųjų vertybių, vadinamų kultūra arba ideologija, pagrindu. *Visuomenės sistemos* teorijos nuostatas pasirinkus pagrindu mokyklos autonomijos valdymo fenomeno analizei, išskirtos trijų lygių veiklos visuomenėje kategorijos: 1) Pirmąją kultūros kategoriją nusakančiais veiksniais subkategoriją sudarytų parinkta su mokyklos autonomijos valdymu susijusi bendroji ideologinė ir strateginė informacija. 2) Antrajai kategorijai apibūdinti reikia atlikti švietimo valdymo institucijų veiklos ir sąveikos su suinteresuotomis grupėmis analizę bei nustatyti kokybinius ryšius su ideologinėmis mokyklos autonomijos nuostatomis. 3) Trečiąją kategoriją apibūdina individualybių integracijos į mokyklos autonomijos valdymo procesas.

Išdėstytus struktūrinio funkcionalizmo pagrindus papildžius Eastono „Juodosios dėžės“ modelio elementais konstruojamas mokyklos autonomijos valdymo sisteminės analizės modelis.

2 pav. Mokyklos autonomijos valdymo sisteminės analizės modelis



Šaltinis: parengta autorės

Remiantis šiuo modeliu konstruojami empirinio tyrimo etapai.

### ***Empirinio tyrimo metodologija***

Empirinis tyrimas atliktas taikant **kokybinio tyrimo** metodus. Kokybinis tyrimo perspektyva remiasi *induktyviai grindžiamos teorijos* nuostatomis. Mėnėtosios teorijos principai pabrėžia teorinių nuostatų ignoravimą renkant duomenis ir grupuojant juos į kategorijas. Taigi, šiame darbe atliekant tyrimą vengta išankstinių teorinių apibrėžčių, apibūdinimų formulavimo. Tyrimo metu, duomenys buvo renkami laipsniškai, t.y. duomenys buvo analizuojami iš karto po kiekvieno interviu arba *delfi* grupės sesijos, tikslinamos pusiau struktūruoto interviu temos, peržiūrimas potencialių informantų sąrašas. Duomenų rinkimas tęsėsi iki tol, kol buvo suformuotos kategorijos, t.y. renkant duomenis, papildant ar sutrumpinant, taip judant „pirmyn ir atgal“, kol jau nebegaunama naujos informacijos.

Šiame darbe panaudotas kokybinio tyrimo *interviu* metodas. Tyrimas buvo atliekamas taikant *individualius* ir *grupinius* interviu tipus. Kadangi kokybinis tyrimas buvo atliekamas remiantis induktyviai grindžiamos teorijos nuostatomis, *individualieji* interviu buvo atliekami dviem etapais. Pirmajame, *žvalgomajame* tyrimo etape, buvo renkama bendra informacija apie tiriamą objektą –

mokyklos autonomijos valdymą, jo aplinką, sandarą, objekto suvokimą ir pan. Antrajame, *sisteminiame* etape, keli interviu klausimai buvo griežčiau standartizuoti siekiant išsamiau išanalizuoti tam tikrus mokyklos autonomijos valdymo aspektus.

Kiti tyrimo etapai buvo vykdomi naudojant *grupinio interviu* tipus: *grupinės (focus grupės) diskusijos* ir „*delfi*“ metodus. *Grupinės diskusijos* buvo organizuojamos atliekant tyrimus su mokyklų tarybų atstovais, siekiant išsiaiškinti jų lūkesčius mokyklos veiklos atžvilgiu, jų mokyklos autonomijos sampratos suvokimą bei poreikį dalyvauti mokyklos valdymo procesuose. Grupinio interviu *delfi* metodas buvo vykdomas su mokyklų vadovais. Tyrimo metu buvo formuluojami probleminiai klausimai, susiję su mokyklos autonomijos įgyvendinimu ir vėliau surenkami atsakymai. Atsakymai buvo apibendrinami, interpretuojami, koreguojamas klausimynas ir pakartotinai pateikiamas tiems pačioms ekspertams. Tyrimu metu su ekspertais buvo bendraujama telefonu, elektroniniu paštu, vykstama į ekspertų buvimo vietą. Nors šį metodą taikyti yra sudėtinga, tačiau mokslininkų teigimu, *delfi* metodo pagalba gaunamas tiksliausias rezultatas. Rezultatų objektyvumą garantuoja kompetentingų ekspertų nuomonės ir tų nuomonių kaita laike.

Tyrimo informantų populiaciją sudaro Lietuvos bendrojo lavinimo mokyklų vadovai, vadovų pavaduotojai, švietimo politikos formuotojai ir vykdytojai, mokslininkai, švietimo valdymo institucijų atstovai taip pat mokyklų tarybų nariai. Informantai tyrimui parinkti panašiomis proporcijoms iš kiekvieno Lietuvos regiono ir kiekvieno mokyklos tipo (išskyrus mokyklos – darželio bei pradinės mokyklos tipą), siekiant objektyviai atskleisti mokyklos autonomijos valdymo perspektyvas Lietuvoje.

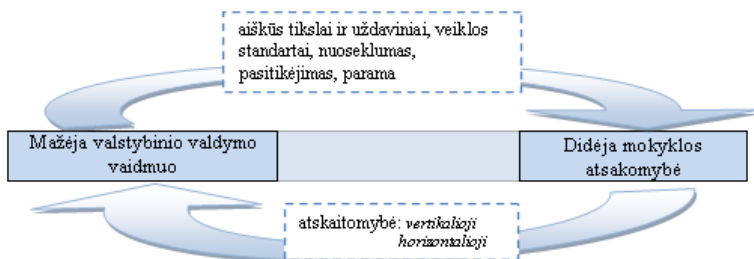
**Tyrimo validumo** užtikrinimui darbe buvo taikomos šios priemonės: trianguliacija, kai duomenis renkami ir analizuojami iš įvairių šaltinių įvairiais būdais; dalyvių kontrolė (pakartotinai patikrinama dėl interpretavimo); detalus tyrimo situacijos aprašymas; nustatomas ekspertinių vertinimų suderinamumas.

**Gautų duomenų analizė** buvo atliekama taikant *skelbiamosios* ir *latentinės* turinio analizės tipus. Šiame darbe skelbiamasis analizuojamo teksto turinys (pateikiamas kategorijomis ir subkategorijomis) atspindi akivaizdžius teksto komponentus (pagrindines sąvokas). Remiantis induktyviuoju kategorijų plėtojimo modeliu pirmiausia buvo kaupiamos ir vystomos kategorijos, kurių turinys skaidomas į prasminius elementus, o šie į subkategorijas. Nustatytos kategorijos ir subkategorijos interpretuojamos nagrinėjamo fenomeno kontekste, remiantis latentine kokybinio turinio analize.

Kokybinio tyrimo pirmojo etapo uždavinys buvo ištirti švietimo ekspertų mokyklos autonomijos ir mokyklos veiklos efektyvumo konceptų suvokimą. Remiantis švietimo ekspertų kritinių refleksijų dėl mokyklos autonomijos ana-

lizės rezultatais, galima teigti, kad švietimo ekspertai mokyklos autonomiją suvokia kaip švietimo sistemos subjektų sąveikos pokyčius, kurie lemia mokyklos atsakomybės didėjimą (žr. 3 pav.). Švietimo ekspertu suvokimu, pagrindiniai mokyklos autonomijos elementai yra *valstybės vaidmens švietimo valdyme mažėjimas* ir *mokyklų atsakomybės didėjimas*. Nacionalinio lygmens kompetencijoje lieka nuoseklos nacionalinės švietimo politikos formavimas remiantis susitarimu tarp suinteresuotųjų šalių, bendrų švietimo tikslų ir užduočių, veiklos standartų formavimas. Savivaldybių padalinių pagrindinė funkcija, švietimo ekspertų teigimu, tampa pagalbos mokykloms teikimas, tuo tarpu mokykloms turėtų būti suteikiama laisvė savarankiškai, panaudojant turimus išteklius, įtraukiant mokyklos bendruomenę, socialinius partnerius tuos tikslus įgyvendinti. Taigi, mokyklos tampa atsakingos už savo veiklos rezultatus.

**3 pav.** Valstybinio valdymo ir mokyklos lygmens valdymo santykio pokyčiai.



Šaltinis: sudaryta autorės.

Kokybinė kritinių refleksijų dėl mokyklos veiklos efektyvumo analizė parodo, kad ekspertai didžiausią dėmesį skiria ugdymo turinio ir proceso klausimams, ypač ugdymo turinio ir proceso individualizacijai, tuo tarpu išteklių (žmogiškųjų, materialinių, finansinių) panaudojimo racionalumo aspektus ekspertai paminėjo tik paviršutiniškai, nors mokyklos autonomijos suvokimo kategorijose dominavo būtent finansinis savarankiškumas.

**Trečioje dalyje** pateikiama gautų kokybinio tyrimo rezultatų diskusija remiantis latentine gautų duomenų analize. Nagrinėjami mokyklos autonomijos valdymui įtaką turintys veiksniai, jų priežastiniai ryšiai. Kokybinio tyrimo duomenų analizė išryškino pagrindinius veiksnius, turinčius įtakos autonomijos valdymui:

vidiniai: *vadovų valdymo kompetencija, bendruomenės dalyvavimas ir palaikymas, socialinis dialogas ir bendradarbiavimas,*

išoriniai: *valstybinės švietimo politikos nuoseklumas, pasitikėjimas ir parama, finansiniai valdžios pajėgumai ir savarankiško disponavimo jais galimybė, tarptautinės tendencijos, socialiniai – ekonominiai pokyčiai šalyje.*

Verta atkreipti dėmesį, kad kai kurie veiksniai, pavyzdžiui socialinis dialogas, pasitikėjimas gali būti priskiriami tiek prie vidinių, tiek prie išorinių veiksnių.

Pastebėtina, kad mokyklos autonomijos modeliai Europos valstybėse skiriasi, kartais netgi toje pačioje valstybėje mokyklos skiriasi savo savarankiško laipsniu ir jo įgyvendinimo būdais. Vis dėlto skirtingose Europos valstybėse galima išskirti panašius veiksnius, turinčius įtakos mokyklos autonomijos valdymui (žr. 4 pav.):

**Tarptautinės tendencijos.** Europoje mokyklų autonomizavimo procesas suaktyvėjo tik devintąjį praėjusio amžiaus dešimtmetį. Tam turėjo įtakos ir tarptautiniai TIMSS bei PISA tyrimai. Pastebėta, kad daugelyje šalių, kurios pasižymi gerais mokinių rezultatais tarptautiniuose pasiekimų tyrimuose, vietos valdžiai ir mokykloms yra suteikta didelė autonomija ugdymo turinio formavimo ir išteklių valdymo srityse. Todėl kai kurios, net ir ekonomiškai stiprios šalys, nusivylusios savo mokinių pasiekimų rezultatais, pradėjo debatus dėl mokyklų autonomizavimo reformų.

ES valstybių švietimo sistemos, be kitų faktorių, patiria spaudimą ir iš tarptautinių institucijų (pvz., EBPO (Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija), Pasaulio banko, EK ir kt.), kurių vykdoma politika skatina švietimo sistemų konkurencingumą, o tai sąlygoja mokyklų autonomizavimo plėtrą.

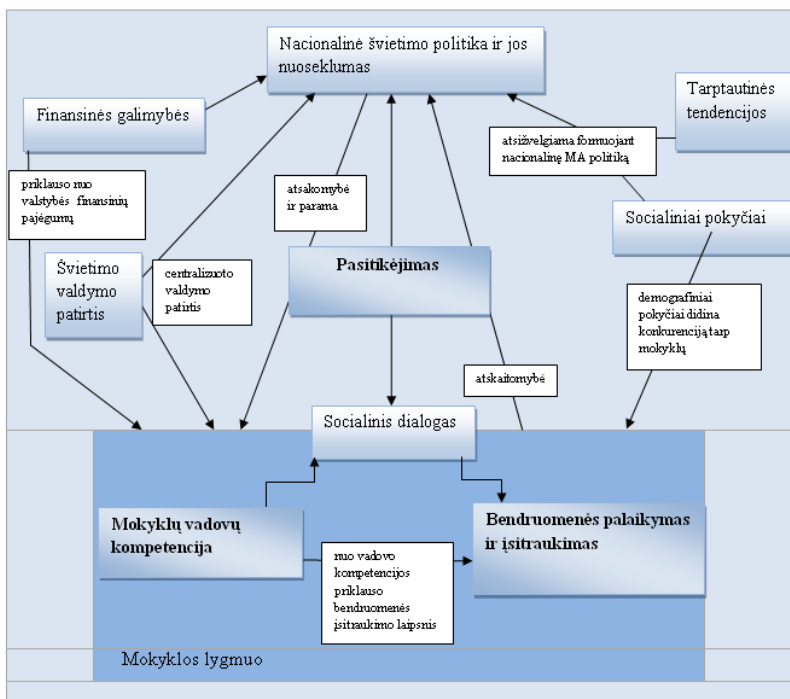
**Nacionalinė švietimo politika ir jos nuoseklumas.** Siekiant, kad mokyklų savarankiškumo nuostatos būtų institucionalizuotos, reikia nuoseklios nacionalinės švietimo politikos. Nacionalinių švietimo institucijų pagrindine funkcija tampa prioritetinių švietimo sistemos veiklos kryptių nustatymas bei suderinimas tarp įvairių suinteresuotųjų grupių ir mokyklų bendrų veiklos standartų suformulavimas. Kai arobuojami pagrindiniai sistemos tikslai ir uždaviniai, mokyklos šias užduotis gali savarankiškai įgyvendinti. Tokioje sistemoje vertinamas ne užduočių įgyvendinimo procesas, bet rezultatas, ir tik tada, kai rezultatas yra neigiamas, analizuojamas ir stebimas tikslų ir užduočių įgyvendinimo procesas.

Problema kyla todėl, kad mokyklų autonomizavimo (kaip ir kitų valdymo reformų) rezultatai paprastai išryškėja tik po kelerių metų, o tai ne visada atitinka politikų interesus. Mokyklų valdymo reformoms reikia ypatingai daug laiko visų pirma todėl, kad mokyklų autonomizavimas grindžiamas vietos bendruomenių ir piliečių dalyvavimu priimant sprendimus. Reikia laiko mokykloms prisitaikyti prie pakitusių sąlygų. Mokykloje turi nusistovėti nauja veiklos tvarka, mokyklos bendruomenė turi įsisavinti naujas funkcijas bei naujus vaidmenis ir pan. Todėl įvairių šalių tyrimuose neretai teigiama, kad mokyklų re-

formos žlunga būtent įgyvendinimo etape, nes pritrūksta paramos ir/ar politinio stabilumo, ypač tada, kai keičiasi politinių jėgų pasiskirstymas.

**Švietimo valdymo patirtis.** Jei mokyklų autonomijos įgyvendinimas paliekamas saviškai, bendruomenių nariams dažnai pritrūksta tiek kolektyvinių sprendimų priėmimo, tiek organizacijų vadybos patirties. Tokios patirties trūkumas susijęs su susiklosčiusia švietimo valdymo patirtimi daugelyje Europos valstybių, o ypač VRE šalyse, kuriose švietimo politika istoriškai buvo charakterizuojama kaip centralizuota, biurokratinė ir kontrolės pagrindu veikianti valdymo sistema. Tokios sistemos kontrolė buvo orientuota į sąnaudas, vadovaujantis „iš viršaus“ nustatytu reglamentavimu: įstatymais, nutarimais ar nurodymais. Vadinasi, mokyklos buvo visiškai nesavarankiškos, jų vadovai buvo tik centralizuotai priimtų sprendimų vykdytojai, kuriems nereikėjo vadybinių, derybinių ar kitų gebėjimų, reikalingų priimant sprendimus dėl švietimo paslaugų organizavimo.

4 pav. Mokyklos autonomijos valdymo veiksniai



Šaltinis: sudaryta autorės remiantis kokybinio tyrimo duomenimis.

**Mokyklos vadovų kompetencija.** Sėkmingam mokyklų autonomijos valdymui yra būtinas ne tik sprendimų priėmimo perkėlimas į mokyklos lygmenį, bet ir sprendimus priimančių asmenų kompetencijos ugdymas. Mokyklų vadovams tampa ne tiek svarbu sugebėti įgyvendinti centrinės valdžios, savivaldybės priimtus sprendimus, kiek mokėti patiems savarankiškai identifikuoti problemas, žinoti, kada taikyti vienokias ar kitokias strategijas ir kada laikas jas keisti.

**Bendruomenės įsitraukimas ir palaikymas.** Pastebėta, kad kai mokyklos bendruomenė yra įtraukiama į mokyklos veiklą, ji tampa suinteresuota tuo, kas vyksta mokykloje, vadinasi savotiškai atlieka ir mokyklos veiklos stebėseną, o tai gerina mokyklos veiklos kokybę.

Mokyklos bendruomenės, suinteresuotųjų grupių dalyvavimas, viena vertus, skatina mokyklos savarankiškumo plėtrą, formuoja naujus mokyklos vadovų, kaip derybininkų, organizatorių vaidmenis, užtikrina mokyklos veiklos skaidrumą. Kita vertus, į sprendimų priėmimą įtraukiant vis daugiau skirtingų organizacijų, grupių, asmenų, turinčių skirtingus poreikius ir lūkesčius, mokyklos valdymo procesas tampa vis sudėtingesnis. Mokyklos autonomijos valdymo procesą komplikuoja ir tai, kad nors mokyklų savarankiškumo pagrindą sudaro stiprėjanti mokyklos bendruomenė, tačiau daugelyje Europos valstybių mokyklų savarankiškumo didinimo politika pradėta diegti „iš viršaus į apačią“. Tai reiškia, kad mokyklų bendruomenės nebuvo šio proceso iniciatorės ir tai galėjo lemti jų abejingumą vykstantiems mokyklų savarankiškumo didinimo procesams.

**Finansinės galimybės.** Kitas esminis mokyklos autonomijos valdymo sėkmės garantas yra savarankiškas disponavimas mokyklai skiriamais finansiniais ištekliais. Finansai yra tarsi mokyklų autonomijos valdymo proceso ašis, nes jie glaudžiai susiję su visomis mokyklos valdymo ir funkcionavimo sritimis. Mokyklininkai taip pat pastebi, kad jei centriniame lygmenyje yra finansinių rūpesčių, tada linkstama decentralizuoti atsakomybę. Kita vertus, aukštesnės valdžios institucijos vangiai atsisako finansinių išteklių reguliavimo įgaliojimų, nes nenori prarasti savo galios.

**Socialiniai pokyčiai.** Vertybių kaita, demografiniai pokyčiai, emigracija, užimtumo mažėjimas – visi šie ir kiti socialiniai pokyčiai komplikuoja mokyklų veiklą, didina konkurenciją tarp mokyklų, verčia ieškoti sprendimų alternatyvų, plėsti vykdomos veiklos sritis, atsižvelgiant į visuomenės poreikius.

**Socialinis dialogas.** Su socialiniais pokyčiais tiesiogiai yra susijęs socialinio dialogo veiksnys. Socialinis dialogas, vykstantis tarp pedagogų ir mokyklos administracijos arba profesinių sąjungų, valdžios institucijų ir socialinių partnerių turi įtakos mokyklos įvaizdžio formavimui bei išlikimui. Kita vertus, profesinės sąjungos, gindamos savo narių interesus, gali stabdyti švietimo decentra-

lizacijos procesus, pavyzdžiui, prieštaraudamos dėl didesnės mokyklų autonomijos pedagogų atlyginimų nustatymo srityje.

**Pasitikėjimas.** Mažiau pabrėžiamas, bet ne mažiau svarbus yra pasitikėjimo veiksnys. Įgaliojimų perdavimas į mokyklos lygmenį reiškia, kad vienos suinteresuotos grupės dalį valdžios praras, o kitos ją įgis. Įgaliojimus praradusios interesų grupės gali pasirinkti gynybos poziciją bei blokuoti veiksmus, susijusius su autonomijos įgyvendinimu. Tuo tarpu naujai įgaliosios interesų grupės privalo išmokti naudotis gautais įgaliojimais, todėl joms tuo metu ypatingai svarbios yra konsultacijos ir parama iš tų pačių įgaliojimus prarandančiųjų centrinių ar teritorinių institucijų. Tai gali komplikuoti ar netgi iškreipti sklandų mokyklų autonomijos valdymo procesą. Taigi, pasitikėjimo veiksnys yra susijęs su centrinės institucijos pasirengimu atsisakyti dalies įgaliojimų ir pasitikėjimu, kad mokyklos tinkamai įvykdys joms priskirtus įgaliojimus, centrinės institucijos sugebėjimu laiku ir tinkamai suteikti paramą mokykloms.

Visi šie aptarti veiksniai *delfi* metodu buvo nagrinėjami su mokyklų vadovais. Ekspertinio vertinimo metodu (vertinimas taikant 5 balų Likerto skalę), buvo nustatyta analizuojamųjų veiksnių svarba. Siekiant gautų rezultatų patikimumo taikant Kendall konkordancijos koeficientą buvo nustatomas *ekspertų vertinimo suderinamumas*.

Mokyklos autonomijos valdymą sąlygojančių veiksnių rangavimo duomenys pabrėžia *mokyklos vadovo vadybinės kompetencijos, mokyklos bendruomenės įsitraukimo ir palaikymo, nacionalinės politikos nuoseklumo* bei *pasitikėjimo* veiksnių svarbą mokyklos autonomijos valdymui ir bendram autonomizavimo procesui. Remiantis tyrimo rezultatais galima teigti, kad visų šių veiksnių sąveikos pagrindas yra susiformavusi atsakomybės kultūra.

Nuo mokyklos vadovo kompetencijos lygio priklauso, ar jis sugebės dalintis padidėjusia mokyklos atsakomybe ir ar juo pasitikės mokyklos bendruomenės nariai ir sutiks priimti dalį atsakomybės. Kitaip tariant, turi susiformuoti tam tikras atsakomybės kultūros lygis mokykloje, kad kiekvienas mokyklos bendruomenės narys jaustų individualią atsakomybę už mokyklos veiklą. Toks atsakomybės kultūros lygis pasiekusiomis mokyklomis užtikrins centrinių ir teritorinių valdymo institucijų pasitikėjimą plečiant mokyklos veiklos savarakiškumo ribas. Kita vertus, aukštesnio atsakomybės kultūros lygio reikalaujama ir iš centrinio ar teritorinio lygmens institucijų, dėl atsakomybės už formuojamą politiką, tos politikos nuoseklumą bei stabilią paramą autonomizuojamoms mokykloms.

Darbe išskiriami tris atsakomybės kultūros lygiai: 1) delegavimo lygis, kuriame mokyklos bendruomenės nariams yra deleguojama tam tikra atsakomybė; 2) tarpinis lygis, kuriame formuojasi naujos komandos, nauji vaidmenys ir atsakomybės sritys; 3) giluminis lygis, kai atsakomybės kultūra perimama ir taikoma visų bendruomenės narių kasdienėje veikloje.



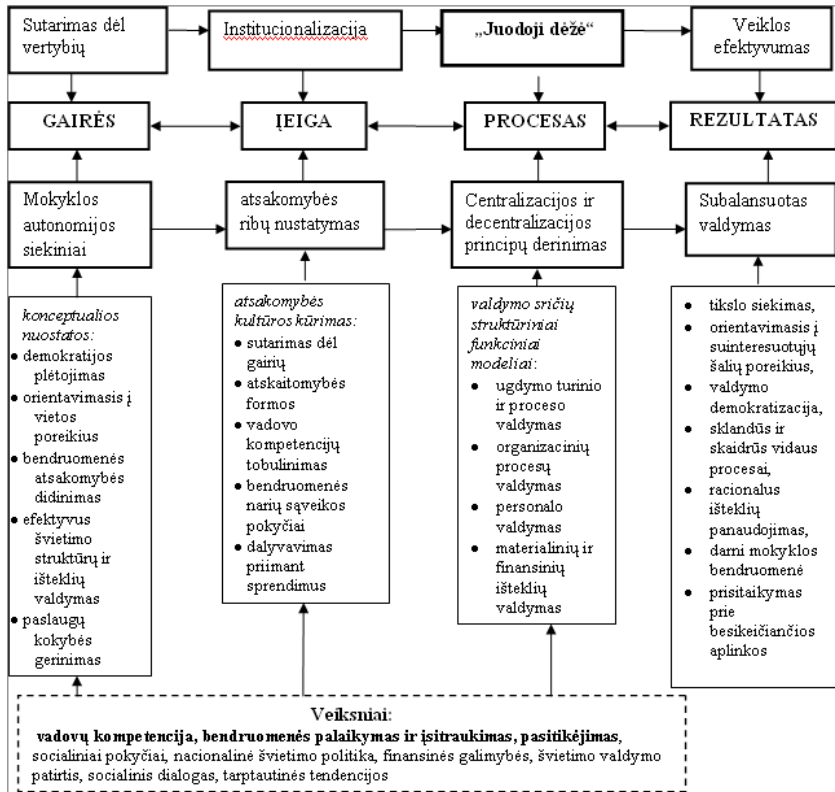
*Ketvirtojoje darbo dalyje* buvo modeliuojamas mokyklos autonomijos valdymo procesas. Centralizacijos ir decentralizacijos principo derinimo, kaip mokyklos autonomijos valdymo pagrindo, modeliui suformuoti pasitelkiama mokyklos valdymo struktūrinė – funkcinė analizė. Toks analizės instrumentas leidžia išnagrinėti švietimo subjektų ir jų atsakomybės tam tikroje mokyklos valdymo srityje ribas.

Šiame skyriuje pateikiami kokybinio tyrimo *delfi* metodu gauti mokyklų vadovų vertinimai dėl mokyklos valdymo sričių centralizacijos ir decentralizacijos. Mokyklų vadovai, analizuodami kiekvieną iš sričių, vertino, kuris švietimo sistemos lygmuo turėtų būti atsakingas už tam tikrų funkcijų vykdymą. Funkcijos, dėl kurių sprendimai turėtų būti priimami centriniame švietimo valdymo lygmenyje, identifikuojamos kaip centralizuotai vykdomos funkcijos, ir atvirkščiai - funkcijos, dėl kurių mokykloms turėtų būti suteikta teisė savarankiškai spręsti ir veikti, identifikuojamos kaip decentralizuotai vykdomos funkcijos. Nemaža dalis funkcijų, švietimo ekspertų nuomone, turėtų būti vykdoma derinant centralizacijos ir decentralizacijos principus. Tokių atveju buvo vertinama galios svorio dinamika ir nustatoma atitinkama pozicija tarp centralizacijos ir decentralizacijos polių. Remiantis teorinėmis nuostatomis, tarptautinių tyrimų duomenimis bei gautais kokybinio tyrimo rezultatais kiekvieno skyrelio pabaigoje siūlomas normatyvinis struktūrinis – funkcinis tam tikros srities valdymo modelis.

Atlikta kokybinio tyrimo duomenų analizė atskleidžia autonomiškos mokyklos *kultūros* (vertybių, principų, idėjų), mokyklos autonomiją įgyvendinančių *socialinių institutų* (subjektų, institucijų, institucionalizuotai vykstančios veiklos ir santykių tarp veikiančių individų) bei *individų* (socialinių veikėjų, atliekančių tam tikrus vaidmenis) sąveiką, vykstančią integracijos keliu, siekiant efektyvios mokyklos veiklos. Tai leidžia konstruoti išsamų sisteminį mokyklos autonomijos valdymo modelį.

Kaip matome, mokyklos autonomijos įgyvendinimo procesas prasideda nuo tikslų, vertybių sistemos formavimo. Pasiekus susitarimą, nustatomos atsakomybės ribos, kuriama atsakomybės kultūra visoje švietimo sistemoje ir mokykloje, kuri inkorporuojama į visus valdymo procesus. Subalansuotą mokyklos autonomijos valdymo procesą užtikrina aiškiai nustatytos atsakomybės ribos tarp švietimo subjektų, kurių sąveika vyksta per centralizacijos ir decentralizacijos principų derinimą. Toks mokyklos autonomijos valdymo modelis, kai visi mokyklos bendruomenės nariai jaučia asmeninę atsakomybę už mokyklos veiklos rezultatus gali sudaryti prielaidas efektyviai mokyklos veiklai.

7 pav. Sisteminis mokyklos autonomijos valdymo modelis.



## IŠVADOS

Teorinių nuostatų, tarptautinių ir nacionalinių tyrimų bei šio darbo kokybinio tyrimo duomenų analizė leido suformuluoti šias išvadas:

### ***I. Mokyklų autonomizavimo reformų nuostatos***

1.1. Mokyklų autonomizavimas, prasidėjęs JAV XIX ir XX a. sandūroje, nepriklauso europinei tradicijai. Plačiau Europoje mokyklų autonomija pradėta diegti tik devintąjį praėjusio amžiaus dešimtmetį. Daugelyje Europos valstybių mokyklų savarankiškumo didinimo politika pradėta diegti „iš viršaus į apačią“, t.y. mokyklų bendruomenės nebuvo šio proceso iniciatorės, todėl tai galėjo lemti jų abejingumą vykstantiems mokyklų autonomizavimo procesams.

1.2. Mokyklų autonomizavimo proceso analizė atskleidžia paraleles su viešojo valdymo koncepcijomis, kurios priklausomai nuo laikotarpio turėjo įtakos mokyklų valdymo pokyčiams: aštuntame XX a. dešimtmetyje siejama su politinėmis tendencijomis, orientuotomis į „demokratinį dalyvavimą“; devintajame dešimtmetyje buvo siekiama efektyvesnio mokykloms skiriamų išteklių valdymo, formuojama švietimo paslaugų rinka; pastaruoju metu mokyklų autonomija traktuojama kaip švietimo kokybės tobulinimo priemonė.

1.3. Teorinė švietimo valdymo reformų analizė atskleidžia, kad decentralizacija – daugiaaspektis reiškinys, kurį nevienodai suvokia įvairūs autoriai. Jam apibūdinti naudojamos skirtingos sąvokos, terminai bei tipų ir formų klasifikacijos. Ir nors įvairiose valstybėse pastebimi spartūs decentralizacijos procesai, akcentuojama, kad perėjimas nuo centralizuoto link decentralizuoto valdymo yra sudėtingas ir ilgalaikis procesas. Pastebėtina, kad visos švietimo sistemos yra centralizacijos ir decentralizacijos principų derinimo rezultatas. Tai parodo mokyklos autonomijos valdymo sudėtingumą ir pabrėžia, kad švietimo sistemos reformatoriai turėtų formuluoti klausimą ne centralizuoti ar decentralizuoti švietimą, o kokios švietimo funkcijos turėtų būti centralizuotos, kokios - decentralizuotos.

### ***II. Mokyklos autonomijos turinys***

2.1. Autonomijos samprata mokyklos kontekste gali būti suvokiama tik kaip „dalinė autonomija“, nes mokykla negali veikti izoliuotai ir savo veiklą turi derinti su kitais socialinės sistemos elementais. Mokyklų autonomijai visada turi įtaką išorinės mokyklos veiklos ribos (nacionalinė švietimo politika, platesnis politinis, ekonominis ir administracinis kontekstas) ir vidinės ribos (vietiniai poreikiai ir gebėjimai). Vadinasi, mokyklos kontekste autonomiją galima charakterizuoti tik kaip mokyklos tam tikro laipsnio savarankiškumą priimant sprendimus ir vykdant veiklą.

2.2. Mokyklų autonomizavimo proceso analizės metu išryškėjo pagrindinės mokyklos autonomijos charakteristikos, kurios tarpusavyje susijusios prie-

žastiniais ryšiais: siekiant efektyvesnio viešųjų išteklių panaudojimo vykdomos mokyklų autonomizavimo reformos ir formuojamos rinkos sąlygos, todėl keičiasi švietimo valdymo subjektų funkcinė struktūra - mažėja centrinės valdžios įtaka mokykloms, vadinasi, didėja mokyklos atsakomybė už vykdomą veiklą. Didėjanti mokyklų atsakomybė bei didėjanti konkurencija tarp mokyklų lemia orientavimąsi į bendruomenės poreikius bei platesnės mokyklos bendruomenės įtraukimą į mokyklos veiklą. Tai užtikrina priimamų sprendimų racionalumą, skaidrumą ir įgyvendinimo sklandumą, todėl gerėja mokyklos veiklos efektyvumas.

2.3. Teorinė analizė pabrėžia, kad yra sudėtinga vertinti mokyklos autonomijos valdymo prielaidas veiklos efektyvumui. Argumentuojama tuo, kad tiek mokyklų autonomijos modeliai, tiek mokyklos veiklos efektyvumo kriterijai skiriasi ne tik tarp šalių, bet ir tarp šalia esančių mokyklų, todėl sudėtinga vertinti santykį tarp dvejų, sunkiai apibrėžiamų ir pamatuojamų sampratų.

2.4. Teorinė analizė parodė, kad koncepciniai mokyklos autonomijos siekiniai yra orientuoti į mokyklos veiklos efektyvumo modeliuose dominuojančių kriterijų pasiekimą, todėl galima teigti, kad mokyklos autonomija sudaro prielaidas didinti veiklos efektyvumą. Vadinasi, autonomizuotos mokyklos veiklos efektyvumas priklauso nuo mokyklos autonomijos valdymo proceso ir jį sąlygojančių veiksnių.

### ***III. Mokyklos autonomijos valdymo veiksniai***

3.1. Pagrindiniai mokyklos autonomijos valdymo veiksniai yra veikiami švietimo subjektų sąveikos realizuojant nacionalinius ir konkrečios mokyklos tikslus. Ta sąveika grindžiama abipusiu pasitikėjimu derinant centralizacijos ir decentralizacijos principus.

3.2. Mokyklos autonomijos valdymo proceso analizė atskleidė svarbiausius veiksnius: mokyklos vadovo vadybinę kompetenciją, mokyklos bendruomenės įsitraukimą ir palaikymą bei pasitikėjimą (centrinės valdžios pasitikėjimas mokykla ir atvirkščiai). Minėtieji veiksniai gali stabdyti sklandų mokyklų autonomizavimo procesą, kadangi kokybinio tyrimo metu švietimo ekspertai akcentavo būtent mokyklų vadovų kompetencijos trūkumą ir bendruomenės dalyvavimo pasyvumą. Tai galima sieti su ilgalaikio centralizuoto valdymo patirtimi, neišnaudotomis socialinio dialogo ir bendradarbiavimo galimybėmis bei mokyklos savivaldos formalia veikla.

3.3. Latentinė kokybinio tyrimo duomenų analizė atskleidė, kad daugumos mokyklų autonomijos valdymą determinuojančių veiksnių sąveikos pagrindą sudaro susiformavęs atsakomybės kultūros lygis. Todėl galima teigti, kad mokyklos veiklos efektyvumas yra proporcingas atsakomybės kultūros lygiui mokykloje.

#### ***IV. Atsakomybės kultūros ir mokyklos autonomijos valdymo sąveika***

4.1. Atsakomybės kultūra formuojama, kai atsakingas elgesys yra integruojamas į visus organizacijos procesus ir tampa kiekvieno jos nario įgūdžiu. Aukščiausias atsakomybės kultūros mokykloje laipsnis teikia galimybes kurti autonomizuotos mokyklos aplinką, didina institucinį sąmoningumą ir formuoja naujus gebėjimus, reikalingus mokykloms priskirtų įgaliojimų realizavimui. Nuo to priklauso ir visuomenės, ypač suinteresuotųjų, nuomonė apie mokyklą ir jos veiklą. Susiformavęs teigiamas mokyklos įvaizdis visuomenėje lemia bendruomenės pasitikėjimą ir aktyvų jos dalyvavimą siekiant užsibrėžtų mokyklos tikslų.

4.2. Nuo mokyklos vadovo vadybinės kompetencijos lygio priklauso, ar jis sugebės dalintis padidėjusia mokyklos atsakomybe, ar juo pasitikės mokyklos bendruomenės nariai ir sutiks prisiimti dalį atsakomybės. Aukštesnis mokyklos atsakomybės kultūros lygis užtikrina centrinių ir teritorinių valdymo institucijų pasitikėjimą mokykla, jos savarankiškumo ribų plėtrą. Kita vertus, aukštesnio atsakomybės kultūros lygio reikalaujama ir iš centrinio ar teritorinio lygmens institucijų, formuojant nuoseklią ir stabilią politiką bei teikiant paramą autonomizuojamoms mokykloms.

4.3. Taigi, svarbiais mokyklos autonomijos valdymo akcentais tampa ne tik mokyklos atsakomybės didėjimas, bet ir gebėjimas pasidalinti ta atsakomybe tarp mokyklos narių, taip pat atsakingo elgesio įgūdžių formavimas. Siekiant efektyvaus atsakomybės pasidalijimo mokyklose, keičiamos mokyklų struktūros, sudarant galimybes diegti pasidalytosios atsakomybės kultūrą, mokytojai įtraukiami į komandinę veiklą, besimokančias profesines bendruomenes, bendruomenė įtraukiama ne tik į formalųjį, bet ir į aktyvųjį sprendimų priėmimo bei mokyklos valdymo procesą.

#### ***V. Mokyklos autonomijos valdymo modelis***

5.1. Švietimo valdymo teorinių modelių analizė parodo, kad egzistuojantys modeliai nenagrinėja autonomijos valdymo – centralizacijos ir decentralizacijos principų derinimo proceso, kuri problemiškas visose pasaulio šalių švietimo sistemose. Vieni modeliai (formalusis, iš dalies politinis) remiasi vertikalia valdymo sistema, tačiau dauguma modelių orientuojasi į horizontalius, decentralizuotus sprendimus. Pastebėtina, kad decentralizacijos principų taikymas labiau paplitęs valdymo modeliuose, kurie remiasi vadybinėmis idėjomis. Konkuruojančių modelių įvairovė parodo, kad nei viena teorija nėra pakankama vadovavimuisi mokyklos autonomijos valdymo procese. Atvirkščiai, vadovai turi kurti koncepcinį pliuralizmą, kad galėtų pasirinkti tinkamiausią požiūrį konkreitiems klausimams spręsti.

5.2. Formuojamo modelio specifika pasireiškia tuo, kad mokyklos autonomijos valdymo modelyje vartotojai patys tampa valdymo proceso dalyviais

greta tiesioginių teikėjų (vadovų, mokytojų), nes mokinių tėvai ar bendruomenės atstovai, gaudami tam tikrą laisvę priimant sprendimus, gali tiesiogiai paveikti ugdymo procesą. Pats mokinyš tampa paslaugų teikimo ir vartojimo proceso dalyviu. Todėl galima teigti, kad, viena vertus, tokia sistema gali garantuoti aukštesnę atsakomybės kultūrą, kita vertus, ilgalaikiai ryšiai su vartotojais – partneriais padeda išplėsti paslaugų pasiūlą, sudaro prielaidas gerinti kokybę, skatinti naujoves.

5.3. Kadangi vartotojų ir mokyklos ilgalaikiai santykiai įgyja strateginę svarbą, mokyklos turi sukcentruoti dėmesį į *santykių sistemos* kūrimą ir valdymą. Tokios sistemos kūrimas susijęs su *vidinės komunikacijos* ir *išorinės komunikacijos* pokyčiais ir tobulinimu. Jei vidinis ar išorinis vartotojas pastebi neatitikimą tarp deklaruojamų mokyklos vertybių ir realiai funkcionuojančių vertybių, ši informacija per vidinius ar santykių komunikacijos kanalus greitai patenka į išorę ir smukdo mokyklos bei apskritai švietimo sistemos įvaizdį. Todėl švietimo ekspertai pabrėžė inkrementinį mokyklos autonomijos didinimą, vykdomą atsižvelgiant į mokyklos turimą potencialą.

5.4. Mokyklos autonomijos modelių įvairovė parodo, kad negali būti suformuotas universalus autonomijos valdymo modelis. Remiantis kokybinio tyrimo duomenimis galima teigti, kad svarbiausios efektyvaus mokyklų autonomizavimo sąlygos yra *valstybinės politikos nuoseklumas, vadovų kompetencija, inkrementinis savarankiškumo didinimas, bendruomenės branda ir jos įgalinimas bei centrinių ar savivaldybių institucijų parama mokykloms*. Vadinasi, mokyklų autonomizavimas negali būti vykdomas unifikuotai, turi būti taikomas laipsniškas įgyvendinimo modelis, atsižvelgiant į vadovų kompetencijos lygį ir mokyklų bendruomenių brandą prisiimti didesnę atsakomybę bei numatant paramos teikimo mokykloms mechanizmą.

5.5. Aiškų funkcijų/vaidmenų suderinimas tarp švietimo subjektų lemia ne tik funkcinį efektyvumą, tačiau užtikrina tam tikrą tvarką, stabilumą, subalansuotą veiklą, skatina bendradarbiavimą. Todėl remiantis subsidiarumo principu yra racionalu apibrėžti valdymo funkcijų pasiskirstymą tarp švietimo sistemos lygmenų.

5.6. Mokyklos autonomijos valdymo struktūrinė funkcinė analizė leidžia apibendrintai teigti, kad visos mokyklos valdymo funkcijos turėtų būti vykdomos derinant centralizacijos ir decentralizacijos principus. Remiamasi nuostata, kad:

- *nacionaliniame lygmenyje* nustatomi bendri švietimo sistemos funkcionavimo standartai, gairės, siekiant sistemos dermės ir tęstinumo;
- *savivaldybės lygmenyje* bendri švietimo sistemos tikslai pritaikomi regiono specifikai;
- *mokyklos lygmenyje* nacionaliniai ir regioniniai tikslai įgyvendinami atsižvelgiant į vietos galimybes ir poreikius.

## MOKSLINIŲ PUBLIKACIJŲ SĄRAŠAS

### **Moksliniai straipsniai:**

1. Urbanovič J. Aspects of Decentralization in Management Reforms of the Education System in Lithuania (lt. Decentralizacijos aspektai Lietuvos švietimo sistemos valdymo reformose). *Viešojo politika ir administravimas*, 2009, Nr. 30, p. 102-113.

2. Urbanovič J. Rozwój akademickich programów kierunku administracji publicznej na Litwie w kontekście modernizacji administracji publicznej (lt. Akademinių viešojo administravimo programų raida viešojo administravimo modernizacijos kontekste). *Administracja Publiczna. Studia krajowe i międzynarodowe = Public Administration. National and International Studies*. Wyższa Szkoła Administracji Publicznej im. Stanisława Staszica w Białymstoku. Aukštoji Stanisłavo Stašico viešojo administravimo mokykla: mokslo darbų žurnalas. ISSN 1730-5306. – Białystok. – 2009, Nr. 1 (13), p. 103-115.

3. Urbanovič J. ir Garcia-Zamor J.-C. Tendencies of the development of public service in Lithuania. (lt. Valstybės tarnybos raidos tendencijos Lietuvoje). *Public organization review: a global journal*. [S.l.]: Springer. ISSN 1573-7098, 2010, Vol.11, No.2. p. 177-192.

### **Moksliniai straipsniai konferencijos pranešimo pagrindu:**

1. Urbanovič J. Traditions of Public Administration in Lithuania and New Public Management in Reforms of the Education System Management (lt. Lietuvos viešojo administravimo tradicijos ir naujoji viešojo vadyba švietimo sistemos valdymo reformose). *The 17th NISPAcee Annual Conference 2009*. Budva, Montenegro: NISPAcee. ISBN: 978 – 80 – 89013-44-9, 2009, p. 1-12.

2. Urbanovič J., 2009. Decentralization Reforms of the General Education System Management in Lithuania (lt. Mokyklinio švietimo sistemos valdymo decentralizacijos reformos Lietuvoje). *Changes in Social and Business Environment: proceedings of the 3rd international conference 2009*. Selected papers. Panevėžys: Kaunas University of Technology Panevėžys Institute, Bank of Finland, Kocaeli University, Panevėžys Sciences and Technology Park, Kursan National University, St. Cyril and Methodius University, Université du Québec A Montreal. ISSN 1822-7090, 2009, p. 445-452.

3. Urbanovič J. ir Urbanovič L. Public Administration Reform in the Baltics (lt. Viešojo valdymo reformos Baltijos šalyse). *The 18th NISPAcee Annual Conference 2010*. Warsaw: NISPAcee, ISBN: 978-80-89013-52-4, 2010, p. 1-14.

Pranešimai mokslinėse konferencijose:

1. Urbanovič J. *School Autonomy in Europe* (lt. Mokyklos autonomija Europoje). Tarptautinė konferencija “Educational Change in the Global Context”. CCES ir Prahos Karolio universitetas, Praha, 2010 m. rugpjūčio 30 – rugsėjo 4 d.

2. Urbanovič J. and Urbanovič L. *Public Administration Reform in the Baltics* (lt. Viešojo valdymo reformos Baltijos šalyse). Tarptautinė 18-toji NISPAcee konferencija „Public Administration in Times of Crisis“. Varšuva, 2010 m. gegužės 12-14d.

3. Urbanovič J. *Decentralization Reforms of the General Education System Management in Lithuania* (lt. Mokyklinio švietimo sistemos valdymo decentralizacijos reformos Lietuvoje). 3-oji tarptautinė mokslinė konferencija „Changes in Social and Business Environment“ CISABE`. KTU Panevėžio institutas, 2009 m. lapkričio 4-5 d.

4. Urbanovič J. *Traditions of Public Administration in Lithuania and New Public Management in Reforms of the Education System Management* (lt. Lietuvos viešojo administravimo tradicijos ir naujoji viešoji vadyba švietimo sistemos valdymo reformose). Tarptautinė 17 –toji NISPAcee konferencija „State and Administration in a Changing World“. Juodkalnija, Budva, 2009 m. gegužės mėn. gegužės 12-16 d.

5. Urbanovič J. *Magistrantūros studijų organizavimo proceso kokybės tobulinimas*. Tarptautinė konferencija „Kokybės užtikrinimo aspektai aukštojo mokslo institucijose“. MRU, 2008 m. vasario 6-7 d.



## CURRICULUM VITAE

**Vardas:** Jolanta

**Pavardė:** Urbanovič

**Kontaktai:** jolanta@mruni.eu; jolanta.urbanovic@gmail.com

### Išsilavinimas:

- 2007-2011** Mykolo Romerio universitetas, Vadybos ir administravimo doktorantūros studijos
- 2003-2005** Mykolo Romerio universitetas, Europos Sąjungos politikos ir administravimo magistrantūros studijos
- 1998-2000** Vilniaus universitetas, Lietuvių kalbotyros magistrantūros studijos
- 1994-1998** Vilniaus universitetas, Lietuvių kalbos ir literatūros bakalauro studijos

### Darbo patirtis:

- From 2005** Mykolo Romerio universiteto Politikos ir vadybos fakulteto Viešojo administravimo katedros lektorė
- 2005 - 2007** Mykolo Romerio universiteto Studijų direkcijos metodininkė
- 2002 - 2005** Vilniaus rajono Sudervės pagrindinės mokyklos direktoriaus pavaduotoja
- 2000 - 2001** Vilniaus rajono savivaldybės administracijos Švietimo skyriaus vyr. specialistė

