

SVEUČILIŠTE JOSIPA JURJA STROSSMAYERA U OSIJEKU
FAKULTET ZA ODGOJNE I OBRAZOVNE ZNANOSTI

Poslijediplomski specijalistički studij Vođenje i upravljanje odgojno-obrazovnim ustanovama

Klaudija Kovač i Goran Podunavac

**Analiza policy problema u hrvatskoj obrazovnoj politici: Nezagarantirano radno mjesto
ravnatelja nakon dva mandata**

Osijek, 2026.

1. UVOD

Ravnatelji odgojno-obrazovnih ustanova imaju ključnu ulogu u funkcioniranju hrvatskog obrazovnog sustava. Njihova odgovornost ne iscrpljuje se u administrativnom upravljanju školom, već uključuje pedagoško vodstvo, razvoj školskih politika te provedbu nacionalnih obrazovnih reformi na razini ustanove. Unatoč tome, njihov radnopravni status oblikovan je normativnim rješenjima koja stvaraju značajnu razinu profesionalne nesigurnosti.

Jedan od najizraženijih problema odnosi se na neizvjestan radno-pravni status ravnatelja nakon isteka zakonom propisanog razdoblja mirovanja ugovora o radu, što otvara pitanje njihova daljnjeg profesionalnog položaja unutar sustava obrazovanja. S obzirom na to da navedeni problem proizlazi iz važećeg zakonodavnog okvira, a ne iz njegove pogrešne primjene, riječ je o strukturnom policy problemu koji zahtijeva analitičko razmatranje.

Cilj ovog rada je definirati navedeni problem, analizirati njegove uzroke i posljedice te razmotriti moguće smjerove njegove politike regulacije.

2. OPIS POLICY PROBLEMA

Ravnatelji imaju ključnu ulogu u osiguravanju kvalitete rada odgojno-obrazovnih ustanova. Suvremena literatura o školskom vodstvu naglašava da uspješnost škole u velikoj mjeri ovisi o kvaliteti njezina vodstva, pri čemu ravnatelji imaju važnu ulogu u oblikovanju školske kulture, profesionalnom razvoju nastavnika i provedbi obrazovnih politika (Agencija za odgoj i obrazovanje, 2009; OECD, 2019). Unatoč sve većim zahtjevima koji se postavljaju pred ravnatelje, njihov radno-pravni status nakon isteka mandata ostaje nedovoljno uređen.

Nacionalni plan razvoja sustava obrazovanja za razdoblje do 2027. godine među prioritetima ističe unaprjeđenje kvalitete upravljanja odgojno-obrazovnim ustanovama te jačanje kvalitete školskog vodstva (Ministarstvo znanosti i obrazovanja, 2023). Međutim, Nacionalni plan ne razmatra pitanje dugoročne profesionalne sigurnosti ravnatelja nakon isteka mandata, iako upravo takvi čimbenici mogu utjecati na privlačnost ravnateljske funkcije i dostupnost kvalificiranih kandidata za vođenje odgojno-obrazovnih ustanova. Time se otvara pitanje usklađenosti između strateških ciljeva razvoja školskog vodstva i postojećeg normativnog uređenja radno-pravnog statusa ravnatelja.

Pravni okvir koji uređuje status ravnatelja u Hrvatskoj temelji se na Zakonu o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi, prema kojem se ravnatelji imenuju na mandat od pet godina, uz mogućnost ponovnog imenovanja. Osoba imenovana za ravnatelja sklapa ugovor o radu na određeno vrijeme za trajanje mandata, dok joj ugovor o radu na neodređeno vrijeme za poslove učitelja, nastavnika ili stručnog suradnika može mirovati za vrijeme obnašanja ravnateljske dužnosti. Međutim, zakon propisuje da takvo mirovanje može trajati najdulje za vrijeme dvaju uzastopnih mandata, odnosno deset godina. Stručna tumačenja zakonskih odredbi dodatno potvrđuju da je pravo na mirovanje ugovora o radu vremenski ograničeno na dva uzastopna mandata ravnatelja (Zakon o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi, 2024; Zovko Tomaš, 2022). Po isteku drugog mandata ravnatelj ima pravo povratka na radno mjesto koje je obnašao prije imenovanja. Međutim, u slučaju da nastavi obnašati ravnateljsku dužnost i tijekom trećeg ili nekog sljedećeg mandata, zakon mu više ne jamči pravo povratka na prethodno radno mjesto, čime se otvara pitanje njegova daljnjeg radno-pravnog statusa u sustavu obrazovanja.

Ovakvo normativno rješenje stvara specifičnu situaciju u kojoj ravnatelj, nakon dugotrajnog obnašanja odgovorne javne funkcije, može ostati bez zaposlenja u sustavu obrazovanja. Problem, stoga, nije posljedica administrativnih propusta, već proizlazi iz samog dizajna politike, što ga svrstava u kategoriju policy problema. Temeljni uzrok problema

proizlazi iz zakonskog ograničenja prema kojem pravo na mirovanje ugovora o radu traje najdulje za vrijeme dvaju uzastopnih mandata ravnatelja, nakon čega njihov daljnji radno-pravni status nije posebno uređen.

Iako je pitanje radno-pravnog statusa ravnatelja slabije zastupljeno u dostupnoj znanstvenoj literaturi, na njegove moguće posljedice kontinuirano upozoravaju predstavnici struke, stručni skupovi i mediji.

Na moguće negativne posljedice takvog zakonskog uređenja upozoravalo se još prilikom donošenja izmjena Zakona o odgoju i obrazovanju. Predstavnici ravnatelja isticali su da je ranije zakonsko rješenje osiguravalo višu razinu radnopravne zaštite nakon isteka mandata, dok je novim uređenjem povećana profesionalna nesigurnost ravnatelja te otvoreno pitanje njihova daljnjeg zaposlenja nakon prestanka obnašanja dužnosti (Novi list, 2011).

Važnost ovog pitanja dodatno se potvrđuje analizom veličine sustava. U Republici Hrvatskoj djeluje više od 1.300 osnovnih i srednjih škola, što ujedno znači i više od 1.300 ravnateljskih pozicija (Državni zavod za statistiku, 2024a; Državni zavod za statistiku, 2024b; Ministarstvo znanosti, obrazovanja i mladih, 2026). Budući da mandat traje pet godina, sustav kontinuirano generira nove skupine ravnatelja kojima istječe drugi mandat, čime problem poprima ponavljajući i strukturni karakter.

Demografski podaci dodatno pojačavaju ozbiljnost situacije. Prema istraživanju TALIS, prosječna dob ravnatelja u Hrvatskoj iznosi oko 52 do 53 godine (OECD, 2019). U kontekstu trajanja dvaju mandata, to znači da velik broj ravnatelja završava svoju funkciju u dobi kada su mogućnosti ponovnog zapošljavanja ograničene. Istodobno, riječ je o visoko obrazovanoj profesionalnoj skupini – više od 90 % ravnatelja ima visoku stručnu spremu – što upućuje na značajna javna ulaganja u njihov razvoj.

Posljedice postojećeg normativnog uređenja vidljive su i na primjeru dugogodišnje ravnateljice Osnovne škole Kuršanec Marije Tepalović, koja je nakon 22 godine obnašanja ravnateljske dužnosti i pet uzastopnih mandata, nakon neuspješnog reizbora ostala bez posla. Istaknula je kako važeće zakonsko uređenje ravnateljima nakon isteka prava na mirovanje radnog odnosa ne osigurava odgovarajuću radnopravnu zaštitu te ih može dovesti u financijski i profesionalno nesiguran položaj. U istom članku navodi se i stav predstavnika struke prema kojem je status ravnatelja radno nesiguran i nepovoljniji u odnosu na druge zaposlenike u sustavu obrazovanja (Jutarnji list, 2022).

Na nedostatke postojećeg zakonskog uređenja upozorila je i ravnateljica splitske III. gimnazije Mirjana Matijević u razgovoru objavljenom u Školskim novinama: „Radno-pravni status ravnatelja je apsurdan, jer imaju ugovor na određeno vrijeme i upitno radno mjesto nakon

deset godina. Je li to stimulativno za mlađe kadrove koji imaju ambiciju raditi za dobrobit škole i učenika? Treba hrabrosti javiti se na natječaj za ravnatelja s 40 godina života i perspektivom da ostanete bez posla u pedesetoj.” (Školski portal, 2018).

Ovakva upozorenja upućuju na mogućnost da trenutačno zakonsko rješenje odvraća kvalitetne i ambiciozne kandidate od preuzimanja ravnateljske dužnosti te dugoročno otežava osiguravanje stručnog i kvalitetnog vodstva odgojno-obrazovnih ustanova. Hrvatska radiotelevizija također je problematizirala pitanje radno-pravne sigurnosti ravnatelja, ističući da neizvjesnost zaposlenja nakon isteka mandata može utjecati na interes kandidata za ravnateljske dužnosti (HRT, 2024).

O tome je govorila i ravnateljica Ekonomsko-birotehničke i trgovačke škole u Zadru Zdenka Sršen Juričević na državnom stručnom skupu ravnatelja srednjih škola održanom 2024. godine, istaknuvši: „Ja sam ravnateljica na kraju svog prvog mandata, planiram možda i drugi, a moje radno mjesto me čeka dva mandata. Tako da jedan od problema je i ta nesigurnost povratka na posao. Naravno, tu je i cijela priča oko koeficijenata i svega što nas čeka“ (Radio Zadar, 2024).

U stručnoj javnosti ističe se kako nesigurnost radno-pravnog statusa može utjecati na interes za ravnateljske funkcije te pridonijeti oklijevanju potencijalnih kandidata pri prijavi na natječaje (Školski portal, 2018; HRT, 2024). Takve okolnosti mogu otežati privlačenje i zadržavanje kvalitetnih kandidata za vođenje odgojno-obrazovnih ustanova. Posljedice postojećeg normativnog okvira ne očituju se samo na individualnoj razini kroz profesionalnu nesigurnost ravnatelja, nego i na razini sustava kroz moguće smanjenje interesa za preuzimanje ravnateljskih dužnosti. Zbog toga pitanje radno-pravnog statusa ravnatelja nadilazi pojedinačne slučajeve te predstavlja pitanje od interesa za cjelokupni sustav odgoja i obrazovanja.

3. PRIJEDLOG POLICY OPCIJA/ALTERNATIVA

Policy opcije analizirane su prema kriterijima učinkovitosti u rješavanju problema, provedivosti, financijske zahtjevnosti i dugoročnog utjecaja na kvalitetu upravljanja odgojno-obrazovnim ustanovama.

Prva opcija jest zadržavanje postojećeg stanja, odnosno neinterveniranje u normativni okvir. Iako je riječ o najjednostavnijoj i financijski najmanje zahtjevnoj opciji, njezina učinkovitost u rješavanju problema vrlo je niska jer dugoročno održava postojeće negativne trendove i ne uklanja identificirane uzroke problema.

Druga opcija podrazumijeva uvođenje zakonskog jamstva povratka ravnatelja na prethodno ili odgovarajuće radno mjesto u sustavu obrazovanja. Ova mjera izravno adresira problem profesionalne nesigurnosti i može povećati interes za ravnateljsku funkciju, uz relativno ograničene sistemske zahvate. Ova opcija pokazuje visoku učinkovitost u uklanjanju identificiranog problema te je relativno lako provediva uz ograničene financijske posljedice.

Treća opcija odnosi se na uspostavu karijernog statusa ravnatelja kao posebne profesionalne kategorije unutar obrazovnog sustava. Iako bi takvo rješenje dugoročno moglo osigurati visoku razinu profesionalizacije, ono zahtijeva složene institucionalne promjene i veću razinu političke i administrativne spremnosti. Premda ima potencijal ostvariti najveće dugoročne koristi za profesionalizaciju školskog vodstva, riječ je o organizacijski i politički najzahtjevnijoj opciji.

Četvrta opcija uključuje uvođenje prijelaznih profesionalnih rješenja, poput savjetničkih ili mentorskih uloga nakon isteka mandata. Iako takav model može ublažiti posljedice problema, on ga ne rješava u potpunosti jer ne osigurava trajnu radnopravnu sigurnost. Financijski i organizacijski ova je opcija provediva, ali njezina učinkovitost ostaje ograničena jer ne uklanja temeljni uzrok problema.

4. PRIJEDLOG NAJBOLJEG RJEŠENJA I IMPLEMENTACIJA

Uzimajući u obzir učinkovitost, provedivost i razinu potrebne intervencije, najprihvatljivijom se pokazuje opcija zakonskog jamstva povratka ravnatelja na odgovarajuće radno mjesto unutar sustava obrazovanja. Ova alternativa izravno uklanja temeljni uzrok problema, a istodobno ne zahtijeva dubinsku reformu sustava.

Predloženi model podrazumijeva jasno razdvajanje radnopravnog statusa i funkcije ravnatelja, pri čemu bi ravnatelji zadržali ugovor o radu na neodređeno vrijeme, dok bi sama funkcija ostala vremenski ograničena. Po isteku mandata, ravnatelju bi se osigurao povratak na odgovarajuće radno mjesto u sustavu.

Osiguravanjem profesionalne sigurnosti ravnatelja povećala bi se atraktivnost ravnateljske funkcije te smanjio rizik da kvalificirani kandidati odustaju od preuzimanja odgovornih upravljačkih uloga. Dugoročno bi takvo rješenje moglo doprinijeti stabilnijem i kvalitetnijem školskom vodstvu, što je u skladu sa strateškim ciljevima razvoja obrazovnog sustava.

Ipak, valja uzeti u obzir da ovakvo rješenje može otvoriti pitanje preraspodjele radnih mjesta i potencijalnog stvaranja viška zaposlenika u pojedinim ustanovama. Stoga uspješnost njegove provedbe ovisi o sposobnosti sustava da paralelno razvije mehanizme upravljanja kadrovima, čime se sprječava prebacivanje problema s jedne skupine zaposlenika na drugu.

Provedba ovog rješenja zahtijevala bi izmjene relevantnih zakonskih odredbi te dodatno normativno uređenje pitanja statusa zaposlenika koji su tijekom mandata obnašali zamjensku funkciju. Time bi se osigurala pravednost i stabilnost sustava u cjelini.

5. ZAKLJUČAK

Nezagarantirano radno mjesto ravnatelja nakon dva mandata predstavlja strukturni policy problem hrvatskog obrazovnog sustava koji proizlazi iz postojećeg zakonodavnog okvira. Njegove posljedice očituju se na razini pojedinaca, institucija i sustava u cjelini, što potvrđuje njegovu važnost kao pitanja od javnog interesa.

Predloženo rješenje, koje uključuje zakonsko jamstvo povratka na odgovarajuće radno mjesto, predstavlja uravnotežen i provediv odgovor na identificirani problem. Njegova implementacija može doprinijeti povećanju profesionalne sigurnosti ravnatelja, jačanju atraktivnosti funkcije i dugoročnoj stabilnosti obrazovnog sustava.

Pitanje statusa ravnatelja ne odnosi se samo na pojedinačna radna prava, već odražava širi odnos obrazovne politike prema profesionalizaciji školskog vodstva kao ključnog čimbenika kvalitete obrazovanja.

7. LITERATURA

- Agencija za odgoj i obrazovanje. (2009). *Ravnatelj škole – upravljanje – vođenje: zbornik radova*. Zagreb: Agencija za odgoj i obrazovanje. Dostupno na: <https://www.azoo.hr/app/uploads/uvezeno/datoteke/ravnatelj-skole-upravljanje-vodjenje-2009-1536865905.pdf> Pristupljeno: 1. lipnja 2026.
- Državni zavod za statistiku. (2024). *Osnovne škole, kraj šk. g. 2022./2023. i početak šk. g. 2023./2024*. Dostupno na: <https://podaci.dzs.hr/2024/hr/76961> Pristupljeno: 1. lipnja 2026.
- Državni zavod za statistiku. (2024). *Srednje škole, kraj šk. g. 2022./2023. i početak šk. g. 2023./2024*. Dostupno na: <https://podaci.dzs.hr/2024/hr/76963> Pristupljeno: 1. lipnja 2026.
- HRT. (2024). *S kakvim se problemima susreću ravnatelji srednjih škola?* Dostupno na: <https://vijesti.hrt.hr/hrvatska/ravnatelji-11806644> Pristupljeno: 3. lipnja 2026.
- Jutarnji list. (2022). *Posao ravnatelja u 63. godini zamijenila burzom: „Došla sam se prijaviti pa sam doživjela novi šok“*. Dostupno na: <https://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/posao-ravnatelja-u-63-godini-zamijenila-burzom-dosla-sam-se-prijaviti-pa-sam-dozivjela-novi-sok-15153279> Pristupljeno: 3. lipnja 2026.
- Ministarstvo znanosti i obrazovanja. (2023). *Nacionalni plan razvoja sustava obrazovanja za razdoblje do 2027. godine*. Zagreb: Ministarstvo znanosti i obrazovanja. Dostupno na: <https://mzom.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Obrazovanje/AkcijскиNacionalniPlan/Nacionalni-plan-razvoja-sustava-obrazovanja-za-razdoblje-do-2027.pdf> Pristupljeno: 1. lipnja 2026.
- Ministarstvo znanosti, obrazovanja i mladih. (2026). *ŠeR – Školski e-Rudnik*. Dostupno na: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjojZWZlZTE4OWQ0OWJmNC00OTJmLWE2MjktYTQ5MWJlNDNiZDQ0IiwidCI6IjJmTFYmNjLWI3NjEtNDVhYi1hOWY1LURhYzc3ZTk0ZTFkNCIsImMiOjh9> Pristupljeno: 1. lipnja 2026.
- Novi list. (2011). *U strahu od otkaza 1300 ravnatelja tuži državu!*. Dostupno na: <https://www.novolist.hr/rijeka-regija/rijeka/u-strahu-od-otkaza-1300-ravnatelja-tuzi-drzavu/> Pristupljeno: 3. lipnja 2026.
- OECD. (2019). *TALIS 2018 Results (Volume I): Teachers and School Leaders as Lifelong Learners*. Paris: OECD Publishing. Dostupno na:

https://www.oecd.org/en/publications/talis-2018-results-volume-i_1d0bc92a-en.html

Pristupljeno: 1. lipnja 2026.

Radio Zadar. (2024). *Ravnatelji se žale što im nakon više mandata nema povratka na radno mjesto – u goste im stigao Fuchs*. Dostupno na: <https://www.057info.hr/vijesti/2024-03-12/ravnatelji-se-zale-sto-nakon-vise-mandata-nema-im-povratka-na-radno-mjesto-u-goste-im-stigao-fuchs/> Pristupljeno: 3. lipnja 2026.

Školski portal. (2018). *Ravnatelji su nezaštićeni i rade na određeno vrijeme*. Dostupno na: <https://www.skolskiportal.hr/sadrzaj/skolstvo-u-medijima/ravnatelji-su-nezasticeni-i-rade-na-odredeno-vrijeme/> Pristupljeno: 3. lipnja 2026.

Zakon o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi. (2024). *Pročišćeni tekst zakona*. Dostupno na: <https://www.zakon.hr/z/317/zakon-o-odgoju-i-obrazovanju-u-osnovnoj-i-srednjoj-skoli> Pristupljeno: 1. lipnja 2026.

Zovko Tomaš, M.-A. (2022). *Prava i ovlasti ravnatelja školskih ustanova*. Stručno predavanje održano na stručnom skupu UTIRUŠ, Trogir, 20.–22. rujna 2022. Dostupno na: https://utirus.hr/index.php/rad-udruga2/prezentacije-strucno-edukacijski-dani-2021/25-marija-ana-tomas-zovko-prava-i-ovlasti-ravnatelja-skolskih/file?utm_source=chatgpt.com Pristupljeno: 3. lipnja 2026.