

# Zakonodavna ograničenja pri izboru upravitelja javnih ustanova u Hrvatskoj

---

Helo, Sabrina

Master's thesis / Diplomski rad

2023

*Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj:* **University of Zagreb, Faculty of Teacher Education / Sveučilište u Zagrebu, Učiteljski fakultet**

*Permanent link / Trajna poveznica:* <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:147:914480>

*Rights / Prava:* [In copyright](#)/[Zaštićeno autorskim pravom.](#)

*Download date / Datum preuzimanja:* **2025-01-27**

*Repository / Repozitorij:*

[University of Zagreb Faculty of Teacher Education - Digital repository](#)



**SVEUČILIŠTE U ZAGREBU  
UČITELJSKI FAKULTET  
ODSJEK ZA ODGOJITELJSKI STUDIJ**

**Sabrina Helo**

**PRAVNA OGRANIČENJA PRI IZBORU RUKOVODEĆEGA KADRA  
U JAVNIM SLUŽBAMA NA PRIMJERU HRVATSKE**

**Diplomski rad**

**Zagreb, lipanj 2023.**

**SVEUČILIŠTE U ZAGREBU  
UČITELJSKI FAKULTET  
ODSJEK ZA ODGOJITELJSKI STUDIJ**

**Sabrina Helo**

**PRAVNA OGRANIČENJA PRI IZBORU RUKOVODEĆEGA KADRA  
U JAVNIM SLUŽBAMA NA PRIMJERU HRVATSKE**

**Diplomski rad**

**Mentor rada:  
prof. dr. sc. Vatroslav Zovko**

**Zagreb, lipanj 2023.**

## Zahvala

Veliku zahvalnost u prvom redu dugujem mentoru prof. dr. sc. Vatroslavu Zovku koji je svojim trudom, savjetima, vremenom i strpljenjem doprinio boljoj i kvalitetnijoj izradi ovog diplomskog rada. Hvala na velikom povjerenju zbog kojeg sam neizmjernopuno naučila i napredovala.

Hvala svim prijateljima i kolegama te ostalim divnim profesoricama i profesorima.

## **Sažetak**

Sektor javnih službi u Hrvatskoj zapošljava više od 170 000 tisuća djelatnika, pri čemu su neke od ustanova javnoga sektora među najvećim poslodavcima u Hrvatskoj. Takvo stanje stvara potrebu odabira najsposobnijih rukovodećih kadrova. Budući da javni sektor pruža javne usluge, potpada pod državnu ili općinsku upravu. Kao takav zakonski je reguliran u visokom stupnju, uglavnom državnim zakonima, u nekoj mjeri i statutima. Pravni okvir nameće brojna ograničenja pri odabiru rukovodećeg kadra koji bi trebao biti odgovoran za upravljanje spomenutim ustanovama, no ta se ograničenja uglavnom ne odnose na sposobnost rukovođenja i iskustvo u poslovnom upravljanju. Logično je pitanje omogućuje li zakonski okvir upravnim odborima izbor najboljega kadra za vodeća mjesta u javnome sektoru. Ovaj se rad temelji na analizi zakonskoga okvira različitih javnih ustanova i statuta odabranih institucija u javnome sektoru iz očišta tipičnog raspisa za mjesto ravnatelja.

**Ključne riječi:** javni sektor, upravljanje, zakonski okvir, ravnatelji, birokracija

## **Abstract**

Public services sector in Croatia employs more than 170.000 people with some of the public sector institutions being among the largest employees in Croatia. That situation imposes the need to select the most capable personnel at the leadership positions. As public sector provides public services, it is under the domain of central state or local municipalities. As such it is highly regulated, mainly by state laws, and to some extent with statutes. This legal framework imposes many restrictions in selection of managing directors that should be responsible for the governance of these institutions but mainly these restrictions do not pertain to management skills and experience in business administration. The logical question is does the legal framework allow governing boards to select truly the best personnel for managing director positions in public sector. This paper is based on the analysis of legal framework of various public institutions and statutes of selected public service sector institutions from the perspective of typical managing director job description.

**Keywords:** public sector, management, legal framework, directors, red tape

## Sadržaj

1. Uvod.....	1
2. Sektor javnih službi u Hrvatskoj .....	3
3. Uloga ravnatelja u javnim službama.....	5
3.1. Dječji vrtići.....	6
3.2. Osnovne i srednje škole .....	7
3.3. Bolnice .....	13
3.4. Domovi zdravlja .....	13
3.5. Muzeji .....	14
3.6. Kazališta.....	15
3.7. Knjižnice .....	15
4. Pravni okvir pri odabiru ravnatelja u sektoru javnih službi .....	19
5. Razmatranje.....	22
6. Zaključak.....	26
7. Literatura.....	27
8. Prilozi.....	31

## 1. Uvod

Sektor javnih službi strogo je zakonski reguliran, što se neposredno odražava na odabir i funkcioniranje rukovodećih kadrova. Javni sektor je skup organizacija i institucija kojima izravno ili neizravno upravlja država, a predstavlja kolektivno ili javno vlasništvo, za razliku od privatnog sektora (pojedinačno vlasništvo ljudi ili tvrtki). Država ga predstavlja putem institucija, organizacija i tvrtki s dijelom ili cijelim kapitalom državnog podrijetla. Pojam rukovodećega kadra odnosi se na sve vodeće pozicije u javnome sektoru, a obično ih se naziva ravnateljima, generalnim direktorima, upraviteljima itd. Iako su generalni direktori odgovorni za cjelokupno poslovanje pojedine ustanove, često se od njih ne traži osnovno upravljačko obrazovanje i/ili određeno upravljačko iskustvo. Takvo je stanje u neposrednom odnosu prema zakonskom okviru nametnutom ustanovama u javnome sektoru. Taj zakonski okvir nameće brojna ograničenja pri izboru rukovodećega kadra odgovornog za upravljanje tim ustanovama, no ta se ograničenja uglavnom ne odnose na upravljačke sposobnosti i iskustvo na rukovodećim mjestima. Logično je pitanje omogućuje li zakonski okvir upravnim odborima izbor najboljega kadra za vodeća mjesta u javnom sektoru. Znanje i iskustvo upravljanja organizacijom potrebni su svakoj organizaciji, a posebno ustanovama javnog sektora kao što su zdravstvene ustanove, ustanove u kulturi te odgojno obrazovne ustanove na koje je stavljen naglasak u ovome radu. Svaki menadžer odnosno rukovoditelj trebao bi posjedovati tri ključne kompetencije koje su neophodne za učinkovito i efikasno upravljanje. Tehničke kompetencije uključuju sposobnosti i znanja u korištenju raznih tehnika u svrhu postizanja ciljeva, konceptualne vještine se odnose na sposobnost menadžera da uvidi cjelokupan koncept te pronalaženje kreativnih rješenja nakon analize i dijagnosticiranja problema. Također konceptualne vještine uključuju apstraktno razmišljanje te predviđanje prepreka prije nego uopće dođe do problema. Interpersonalne vještine koje se još nazivaju i vještinama osobnog razvoja, odnose se na učinkovitu komunikaciju sa zaposlenicima, motiviranje te rukovođenje ljudskim resursima vodeći ih do ostvarivanja njihovog punog potencijala.

U Republici Hrvatskoj Zakon propisuje poslove ravnatelja, a statuti propisuju djelokrug rada i način odlučivanja. Analizom zakona i statuta utvrđen je nesklad između prava i obaveza ravnatelja. Zakonski okvir trebao bi omogućiti izbor najboljih pojedinaca za mjesto ravnatelja ustanova u javnom sektoru, a ne ograničavati takvu mogućnost.

Rad je strukturiran u šest glavnih dijelova. U drugom dijelu nakon uvoda opisuje se sektor javnih službi u Hrvatskoj te što ga sve čini, a glavni naglasak jest na ustanove pod Ministarstvom znanosti i obrazovanja (dječji vrtići, osnovne škole, srednje škole), Ministarstvom zdravstva (bolnice i druge



zdravstvene ustanove) te Ministarstvom kulture (muzeji, kazališta i knjižnice). U trećem dijelu daje se uvid u kompleksnost uloge ravnatelja navedenih ustanova, njihova prava, obveze i ograničenja u upravljanju i rukovođenju. Analizirani su statuti dječjih vrtića, osnovnih i srednjih škola, bolnica, domova zdravlja, muzeja, kazališta te knjižnica. Četvrti dio donosi pregled zakonskog okvira odnosno zakonskih regulativa te prikaz u tablici Pravni okvir za izbor ravnatelja ustanova u sektoru javnih službi - izborni kriteriji. Sljedeći, peti dio donosi razmatranje analiziranih statuta i zakona te se konačno u zadnjem dijelu, odnosno zaključku iznose prijedlozi za promicanje kvalitete vođenja u ustanovama javnog sektora koje su analizirane u ovome radu.

Tokom pisanja rada proučavala se različita znanstvena i stručna literatura kao i zakonski akti te statuti. Korištena je induktivna metoda kojom se analizom pojedinačnih činjenica i zapažanja konkretnih slučajeva dolazi do zaključka o općem sudu i do općih zaključaka, te deduktivna metoda kojom se na temelju poznavanja općih znanja donose pojedinačni zaključci i spoznaje. Uz pomoć metode analize koja podrazumijeva znanstveno istraživanje raščlanjenjeni su složeni pojmovi, sudovi i zaključci, na njihove jednostavnije sastavne dijelove i elemente. Korištenjem metode sinteze postiže se suprotno od metode analize, dakle pomoću jednostavnijih sudova se dolazi do složenijih zaključaka. Korištena je i metoda komparacije, te metoda dokazivanja kojom se utvrđuje istinitost pojedinih spoznaja.

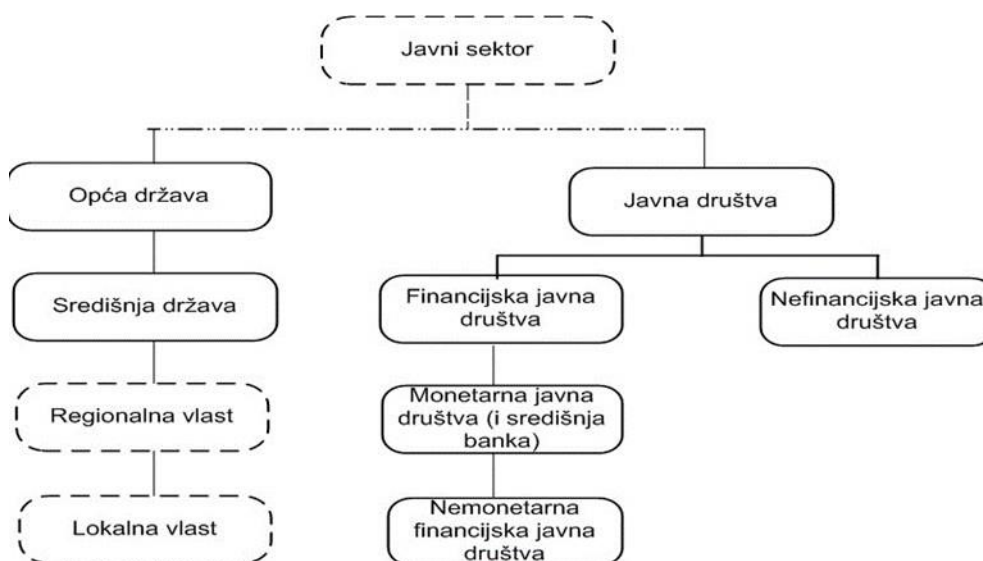
Cilj ovoga rada jest odrediti u kojem opsegu zakonski okvir ograničava izborni postupak rukovodećeg kadra u odabranim javnim ustanovama u Hrvatskoj.

## 2. Sektor javnih službi u Hrvatskoj

Sektor javnih službi dio je većega javnog sektora. Prema podacima Ministarstva pravosuđa i uprave, sektor javnih službi u Hrvatskoj imao je 2021. godine 173 662 zaposlenika (Ministarstvo pravosuđa i uprave, 2021.). Obuhvaća zdravstvene ustanove, socijalne službe, kulturne ustanove, znanost i više obrazovanje, obrazovne ustanove, ustanove za zaštitu okoliša i druge ustanove, financirane izravno iz državnog proračuna. Kako javne službe potpadaju pod različita ministarstva, svako od njih nameće svoju posebnu regulativu. U ovome radu predstavljene su ustanove pod Ministarstvom znanosti i obrazovanja (dječji vrtići, osnovne škole, srednje škole), Ministarstvom zdravstva (bolnice i druge zdravstvene ustanove) te Ministarstvom kulture (muzeji, kazališta i knjižnice).

### Slika 1.

Struktura javnog sektora



Izvor: [www.efos.unios.hr/arhiva/dokumenti/00A1.%20JAVNI%20SEKTOR%20lf.ppt](http://www.efos.unios.hr/arhiva/dokumenti/00A1.%20JAVNI%20SEKTOR%20lf.ppt)

(preuzeto 20.3.2023.)

Javni sektor predstavlja zajednički naziv za sektor opće države i javnih poduzeća i agencija koje su u njnom vlasništvu. Sve institucije kojima je vlasnik država te koje proizvode javna dobra i usluge spadaju u javni sektor. On kao takav nastoji ostvariti sve funkcije i aktivnosti države i svih pripadajućih institucionalnih državnih subjekata, koji pripadaju pod ovlasti države. Iako Republika Hrvatska nema

velik javni sektor, udio zaposlenih u javnom sektoru je ipak veći od prosjeka Europske unije. Hrvatska po tom pitanju ima veći udio zaposlenih u javnim poduzećima u ukupnoj zaposlenosti.

Slika 1. prikazuje strukturu javnog sektora koja se dijeli na sektor opće države i sektor javnih društava. Opću državu čine sve državne jedinice i neprofitne institucije koje kontrolira i uglavnom financira država, a koji čine podsektori: središnja država, regionalna vlast i lokalna vlast. Središnja država je podsektor opće države, tj. najviša razina fiskalne vlasti koja postoji na području jedne države. Podsektor regionalne vlasti najveće je geografsko područje na koje se država može podijeliti s ciljem političkih ili administrativnih razloga, dok lokalnu vlast predstavljaju područja samouprave poput općine, grada i županija čija tijela obavljaju funkcije, izvršavaju zadaće i donose programe propisane zakonom i odlukama donesenim na temelju zakona, za što sredstva osiguravaju u svom proračunu i financijskom planu proračunskih korisnika.

Da bi se pokazalo kako je složen pravni okvir sektora javnih službi u Hrvatskoj, tablica 1. pokazuje broj uredbi u sklopu svake regulative prikazane u ovome radu. Složenost zakonskoga sustava u cijelome svijetu posljedica je regulatorne djelatnosti kojima se odgovara na nestabilnu situaciju (OECD, 2009., str. 6), što vodi gomilanju birokracije. U tom kontekstu birokracija znači „donošenje obveznih odredbi i ustanovljavanje procedura bez postizanja zakonske svrhe kojoj bi trebale poslužiti“ (Bozeman prema Tummersu i dr., 2015.)

### **Tablica 1.**

*Pregled regulative odabranih ustanova u sektoru javnih službi*

Ministarstvo	Zakonski akt			Broj uredbi
	Naziv	Donesen (god.)	Broj izmjena	
Ministarstvo znanosti i obrazovanja	Zakon o predškolskom obrazovanju	1997	3	12
	Zakon o obrazovanju u osnovnim i srednjim školama	2008	13	27
Ministarstvo zdravstva	Zakon o zaštiti zdravlja	2018	2	15
Ministarstvo kulture	Zakon o upravljanju javnim kulturnim ustanovama	2001	1	0
	Zakon o muzejima	2018	1	3
	Zakon o kazalištu	2006	3	9
	Zakon o knjižnicama i knjižničnoj djelatnosti	2019	1	4

### 3. Uloga ravnatelja u javnim službama

Uloga ravnatelja javne ustanove različita je i ovisi o vrsti ustanove. Svaka od tih ustanova djeluje u značajno reguliranom pravnom okviru koji određuje njezine osnovne funkcije. Od ravnatelja ustanova ranog i predškolskog odgoja očekuje se da zauzme uloge financijskog menađera, pedagoškog vođe te voditelja ljudskih resursa te je zbog toga vođenje ustanova ranog i predškolskog odgoja vrlo kompleksna vještina. (Hujala, Waniganayake i Rodd, 2013 prema Terlević 2020 )

Zakonom o predškolskom odgoju na mjesto ravnatelja predškolske ustanove može doći osoba koja ima minimalno pet godina radnog staža na poslovima odgojitelja ili stručnog suradnika. Ravnatelj svakako treba biti upoznat sa načinima pedagoškog rada, odnosno poznavati sve zakonitosti odgojno obrazovnog procesa, ali s obzirom na opis poslova i obaveza koje se od njega očekuju, ovaj uvjet ne može biti dovoljan za rukovođenje i upravljanje ustanovama ranog i predškolskog odgoja.

Ravnatelji zdravstvenih ustanova (bolnica, domova zdravlja i ambulanti) organiziraju i vode poslovanje zdravstvene ustanove. Njihov je zadatak organizirati rad svih zaposlenih, tako da se odvija bez poteškoća i što kvalitetnije. Ravnatelji su u svom radu odgovorni upravnom vijeću zdravstvene ustanove i Ministarstvu zdravstva. Ravnatelj zastupa zdravstvenu ustanovu u odnosima s Ministarstvom zdravstva, zavodom za zdravstvenu zaštitu te tijelima jedinica lokalne uprave i samouprave (općina, grad, županija). Ravnatelj planira i koordinira financijsko poslovanje zdravstvene ustanove i za njega je odgovoran. Ravnatelj podnosi izvješće o poslovanju Upravnom vijeću zdravstvene ustanove. U suradnji sa stručnim vijećem zdravstvene ustanove, organizira stručni rad zdravstvene ustanove i koordinira rad zaposlenika. U njegov djelokrug rada ulazi zaključivanje ugovora o provođenju zdravstvene zaštite sa zavodom za zdravstvenu zaštitu na temelju prethodne odluke upravnog vijeća.

Iako je delegiranje vještina koja se češće koristi u privatnom sektoru, za uspješno upravljanje i vođenje također je prijeko potrebna i u javnom sektoru. Prema definiciji, delegiranje uključuje prenošenje određenih poslova i zadataka koji su u nadležnosti rukovoditelja, na svoje podređene te na taj način prenošenje ovlasti i odgovornosti za izvršavanje zadataka koji su inače u rukama jedne osobe. S obzirom da su pred ravnatelje stavljeni složeni zadaci uz uvjet njihovog brzog, djelotvornog i efikasnog rješavanja nameće se potreba za razvijanjem vještina i kompetencija potrebnih za učinkovito upravljanje i delegiranje. (Pejić N., Buntak K. 2012)

### *3.1. Dječji vrtići*

Na početku pedagoške godine 2021./2022., prema metodologiji statističkog praćenja podataka, bilo je 1 708 izvještajnih jedinica koje su ostvarivale programe predškolskog odgoja i naobrazbe, od toga 1 548 dječjih vrtića i 160 drugih pravnih osoba (osnovne škole, igraonice u knjižnici ili druge ustanove ili udruge). Dječje vrtiće kojima su osnivač jedinice lokalne uprave i samouprave pohađa 81,2% djece. Ukupan broj djece koja su bila obuhvaćena nekim programom predškolskog odgoja i naobrazbe bio je 142 440, a od toga 68 933 djevojčice (48,4%). Redovitim programom bilo je obuhvaćeno 130 250 djece, programom predškole 9 310 djece i kraćim programom 2 880 djece. U vrtiću osam i više sati boravi 78,8% djece. Od ukupnog broja vrtića, 372 su samostalna, tj. bez područnih odjela, 283 dječja vrtića imala su u svom sastavu područne odjele, a bila su i 893 područna odjela. U odnosu na prethodnu godinu, ukupan broj izvještajnih jedinica povećao se za 0,6% i ukupan broj djece u izvještajnim jedinicama također se povećao, za 3,6%. Od ukupnog broja zaposlenih, na odgojitelje i učitelje odnosi se 61,9%. U školskoj godini 2020./2021. programom predškole bilo je obuhvaćeno 9 310 djece koja nisu bila polaznici redovitog programa predškolskog odgoja, što je manje za 6,9% nego prethodne godine. Programi predškolskog odgoja i naobrazbe te skrbi o djeci predškolske dobi ustrojavaju se u jasličkim i vrtićkim odgojnim skupinama u dječjem vrtiću bez obzira na osnivača, a mogu biti: redoviti programi, programi predškole i kraći programi. Programi predškolskog odgoja pri drugim pravnim osobama ostvaruju se pri osnovnim školama, pri zdravstvenim ustanovama za djecu s teškoćama u razvoju, pri socijalnim ustanovama za djecu s teškoćama u razvoju, kao igraonice u knjižnicama, kraći programi pri sportskim ustanovama, kraći programi pri kulturnim ustanovama te kraći programi pri udrugama. Svi programi predškolskog odgoja i naobrazbe moraju imati verifikaciju Ministarstva znanosti i obrazovanja, a ustrojavaju se kao ustrojbene jedinice navedenih pravnih osoba i ispunjavaju sve uvjete potrebne za rad s predškolskom djecom. Dječji vrtići jesu javne ustanove koje djelatnost predškolskog odgoja obavljaju kao javnu službu. Dječji vrtić može osnovati Republika Hrvatska i jedinice lokalne uprave (državni vrtići), vjerske zajednice (vrtići vjerskih zajednica) te druge domaće, pravne i fizičke osobe (privatni vrtići). Predškolskim odgojem u dječjim vrtićima obuhvaćena su djeca od navršenih šest mjeseci života do polaska u osnovnu školu. Predškolsko obrazovanje koje se provodi u dječjim vrtićima i drugim pravnim osobama u Republici Hrvatskoj za djecu stariju od tri godine odgovara razini 0 Međunarodne standardne klasifikacije obrazovanja – International Standard Classification of Education (ISCED 2011.).

Stručni suradnici jesu pedagog, psiholog, defektolog, učitelj stranog jezika, glazbe, likovnog odgoja, ritmike i sl. Ustrojstvo i djelatnost dječjih vrtića temelji se na Zakonu o predškolskom odgoju i naobrazbi (NN, br. 10/97., 107/07., 94/13., 98/19. i 57/22.). (izvor <https://podaci.dzs.hr/2022/hr/29018>)

Prema podacima Ministarstva znanosti i obrazovanja, u Hrvatskoj postoji 685 vrtića. Njihov rad reguliran je Zakonom o predškolskim ustanovama, dok unutarnju organizaciju regulira statut. Statuti vrtića napisani su toliko slično da se razlikuju jedino u naslovu i ovlaštenoj osobi koja ovjerava njihov sadržaj. Zbog toga svi oni ravnateljevu ulogu definiraju jednako: ravnatelj je „organizacijski i profesionalni upravitelj vrtića“, pa prema tome „organizira i upravlja radom vrtića, predstavlja ga i poduzima sve pravne korake u svrhu zakonitosti rada vrtića“ (primjerice DV Rijeka, 2013.) Odgovoran je za investicije i odluke glede javne nabave. Također nadgleda svakodnevne aktivnosti i upravlja njima, a one su npr. raspored rada, koordinacija svih vrtićkih usluga, kao i donošenje odluka o svakodnevnim financijskim transakcijama. Njegova prava ravnateljska uloga pokazuje se u prijedlozima financijskog plana i nabave, kao i prijedlozima glede stjecanja ili prodaje vrtićkih dobara. Na osnovi statuta odabranih vrtića može se zaključiti da imaju propisane postupke odabira i rada ravnatelja.

### *3.2. Osnovne i srednje škole*

Na području Republike Hrvatske na kraju školske godine 2020./2021. djelovalo je 880 osnovnih škola (matičnih i samostalnih). Škole su u svom sastavu imale 1 120 područnih škola/odjela. U obrazovnom sustavu Republike Hrvatske osnovno obrazovanje organizirano je s obzirom na namjenu kao redovito i posebno obrazovanje. Redovito obrazovanje jest obvezatno osnovno obrazovanje koje se provodi prema redovitim obrazovnim programima. Obrazovanje djece i mladeži s teškoćama u razvoju provodi se prema programima prilagođenima njihovim posebnim potrebama. Posebno obrazovanje obuhvaća osnovne glazbene i plesne škole i osnovno obrazovanje odraslih. Školom se smatra svaka skupina učenika koja prati nastavu određene vrste i stupnja prema istovrsnome nasavnom planu i programu na određenoj lokaciji. Osnovno obrazovanje traje najmanje osam godina, obvezatno je za svu djecu, u pravilu, od 6 do 15 godina, a svrha mu je da učeniku omogući stjecanje znanja, pojmova, umijeća, stavova i navika potrebnih za život i rad ili daljnje školovanje. Ciljevi i zadaće osnovnog školstva ostvaruju se prema utvrđenim nastavnim planovima i programima. Osnovno obrazovanje djece i mladeži s teškoćama u razvoju provodi se u posebnim ustanovama odgoja i obrazovanja i osnovnim školama u posebnim odgojno-obrazovnim skupinama ili razrednim odjelima. Broj osnovnih škola za djecu i mladež

s teškoćama u razvoju jednak je broju ustanova za odgoj i obrazovanje djece i mladeži s teškoćama u razvoju uvećan za broj škola koje u svom sastavu imaju razredne odjele za učenike s teškoćama u razvoju. Osnovne glazbene i plesne škole pripremaju djecu za nastavak školovanja u srednjim glazbenim i plesnim školama, a učenici pohađaju te škole usporedo s osnovnom školom u kojoj stječu obvezatno osnovno obrazovanje. Osnovno obrazovanje odraslih omogućuje obrazovanje odraslim osobama koje u dobi za redovito školovanje nisu stekle odgovarajuće osnovno obrazovanje. Osnovno obrazovanje odraslih provodi se u osnovnim školama i drugim za to ovlaštenim ustanovama (pučka otvorena učilišta). Za osnovne škole prikazan je broj učitelja koji predaju u jednoj ili više školskih jedinica (područnih škola/odjela). Broj učitelja i stručnih suradnika prikazan ekvivalentom pune zaposlenosti odgovarao bi stvarnom broju fizičkih osoba. U podatke o učiteljima i stručnim suradnicima, uz osobe zaposlene na temelju ugovora o radu, uključene su i osobe angažirane na temelju ugovora o djelu ili autorskog ugovora. Stručni suradnici jesu psiholog, pedagog, defektolog, socijalni radnik i knjižničar. Podaci po županijama prikazani su prema Zakonu o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj (NN, br. 86/06., 125/06., 16/07., 95/08., 46/10., 145/10., 37/13., 44/13., 45/13. i 110/15.) sa stanjem 31. prosinca 2021. Ustrojstvo i djelatnost osnovnih škola temelji se na Zakonu o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi (NN, br. 87/08., 86/09., 92/10., 105/10., 90/11., 5/12., 16/12., 86/12., 126/12., 94/13., 152/14., 7/17., 68/18., 98/19. i 64/20.).

Sve su veći zahtjevi za profesionalizacijom pedagoškog vođenja škola kao i usavršavanja ravnatelja. Dosadašnje instruktivno vođenje (nadzor ravnatelja kritički fokusiran na rad nastavnika i njihov utjecaj na razvoj učenika) se zamjenjuje transformacijskim, suradničkim, timskim (promjena odnosa moći “odozdo prema gore”) vođenjem. Osnaživanjem uloge ravnatelja kao motivatora, kreatora, inovatora i nositelja novih razvojnih programa škole, ravnatelj postaje ključni čimbenik o kome ovise rezultati i ugled škole. Od ravnatelja suvremene škole očekuje se da posjeduje ključne menadžerske kompetencije, a stjecanje i razvoj menadžerskih kompetencija zahtjeva kontinuirano usavršavanje ravnatelja. Na osnovi podataka Ministarstva znanosti i obrazovanja 2022. u Hrvatskoj su postojale 922 osnovne škole i 442 srednje škole, čija je djelatnost regulirana Zakonom o osnovnoškolskom i srednjoškolskom obrazovanju. Pregledom statuta osnovnih i srednjih škola u Republici Hrvatskoj vidimo da je situacija slična kao i s dječjim vrtićima; cjelokupni tekst statuta je isti za sve škole. Definiira ravnatelja kao organizacijskog i profesionalnog upravitelja škole, odgovornog za zakonitost i stručnost rada u školi. Odgovara za organizaciju rada i postupaka škole, poduzima svekolika zakonska djelovanja u ime i za račun škole, zajedno s predstavljanjem u svim procesima pred sudovima, upravnim i drugim državnim tijelima i zakonskim subjektima s pravom javnosti. Priprema prijedloge financijskih planova zajedno sa svim knjigovodstvenim izvješćima. Uz odobrenje školskog odbora stječe ili prodaje školska

dobra. Zahtijeva se da ravnatelj škole ima sveučilišnu diplomu na području nastave ili pedagoškog zvanja. Dodatne sposobnosti kandidata za mjesto ravnatelja koje se vrednuju jesu poznavanje stranih jezika, osnovna računalna znanja i rad na projektima.

Kod ravnatelja predškolskih i školskih ustanova postoji izraziti nesklad između potpune odgovornosti i vrlo ograničenih ovlasti. Ravnatelji tih ustanova imaju, u odnosu na ravnatelje drugih ustanova u javnom sektoru, više ograničenja i manje ovlasti, a neusporedivo manje nego direktori tvrtki. Zakonske ovlasti ravnatelja školskih ustanova ograničene su Zakonom o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi, prema kojem školskom ustanovom upravlja školski odbor, a ne ravnatelj, Ipak, ravnatelj je odgovoran za zakonitost rada iako gotovo ni o čemu ne može samostalno odlučivati. Najbolji primjer za to je krajnje ograničena ovlast u vezi zasnivanja radnog odnosa radnika u školama. Ravnatelj predškolske ustanove te osnovnih i srednjih škola ima samostalnost u zapošljavanju samo za ugovor do 15 dana. Također, još uvijek ne postoje zakonske mogućnosti za zaduženje vezano uz veličinu škole i složenost poslova za pomoćnika ravnatelja koje imaju većina zemalja u Europi. Poslovi ravnatelja obuhvaćaju sve širi spektar aktivnosti, stoga je važno da se sve potrebne aktivnosti, kao i kontinuirana briga o kvaliteti rada škole, procesa učenja i poučavanja sustavno provodi. Za taj najvažniji proces u školi ravnatelji često nemaju dovoljno vremena jer su zajedno sa stručnim službama opterećeni administrativnim poslovima, individualnim radom s učenicima, učiteljima i roditeljima te drugim poslovima. Školski odbor donosi pravilnike o radu i druge opće akte, a ne ravnatelji škola. Također nemaju nikakve ovlasti niti mogućnosti utjecati na plaće radnika. Isto tako ravnatelji predškolskih ustanova nikako ne mogu utjecati na broj djece po skupinama što bitno utječe na kvalitetu odgojno obrazovnog rada. Zakonski okvir daje mogućnost subjektivne procjene skupini pojedinaca izabranih za članove Školskog odbora u donošenju bitnih odluka vezanih za procjenu stručnog rada ravnatelja.

Članovi ekspertne skupine koju je 2019. godine imenovala tadašnja ministrica znanosti i obrazovanja, izradila je prijedlog standarda zanimanja i standarda kvalifikacije za ravnatelje, a ti prijedlozi su 2020.godine upisani i u Registar kvalifikacijskog okvira. (tablica 2.)



**Tablica 2**

*Skupovi kompetencija : Standard zanimanja - Ravnatelj/ica odgojno-obrazovne ustanove prema Hrvatskom kvalifikacijskom okviru (2020.)*

<p>PLANIRANJE I PROGRAMIRANJE RADA ODGOJNO OBRAZOVNE USTANOVE</p>	<p>Planirati, pripremati i organizirati odgojno-obrazovni proces Sudjelovati u izradi novih odgojno-obrazovnih programa uvažavajući potrebe različitih skupina djece i učenika Planirati aktivnosti i projekte odgojno obrazovne ustanove na svim razinama Osiguravati uvjete za optimalno funkcioniranje rada odgojno-obrazovne ustanove Poznavati i primijeniti marketinške tehnike i alate za postizanje ciljeva odgojno-obrazovne ustanove Kreirati viziju i misiju odgojno-obrazovne ustanove Izraditi strateški dokument odgojno-obrazovne ustanove</p>
<p>ANALIZA OKRUŽENJA ODGOJNO OBRAZOVNE USTANOVE</p>	<p>Analizirati potrebe i interese te mogućnosti suradnje s okruženjem odgojno-obrazovne ustanove Pratiti provedbu aktivnosti odgojno-obrazovne ustanove vezane uz suradnju s okruženjem Vrednovati kvalitetu suradnje s okruženjem odgojno-obrazovne ustanove Planirati unapređivanje suradnje s dionicima okruženja odgojno obrazovne ustanove Aktivno sudjelovati u radu strukovnih udruga Prepoznavati odgojno-obrazovne potrebe društva te trendove tržišta rada</p>

<p>OSIGURAVANJE KVALITETE ODGOJNO OBRAZOVNE USTANOVE</p>	<p>Pratiti realizaciju godišnjeg plana i programa rada odgojno-obrazovne ustanove te kurikuluma i razvojnog plana Pratiti i analizirati rad zaposlenika/odgojno-obrazovnih radnika Vrednovati cjelokupni rad u odgojno-obrazovnoj ustanovi i samovrednovati svoj rad Uvoditi inovativne metode i tehnike rada kao rezultat ulaganja u svoj osobni i profesionalni razvoj Sudjelovati u radu i pratiti rad tima koji izrađuje plan unapređivanja kvalitete odgojno-obrazovne ustanove Vrednovati planirane aktivnosti i projekte koji se odvijaju u odgojno-obrazovnoj ustanovi Analizirati i vrednovati odgojno-obrazovni proces Koristiti i promovirati najnovije stručno-znanstvene spoznaje iz područja odgoja i obrazovanja Pratiti provedbu svih planiranih aktivnosti i projekata koje se odvijaju u odgojno-obrazovnoj ustanovi</p>
<p>ORGANIZACIJA RADA U ODGOJNO OBRAZOVNOJ USTANOVI</p>	<p>Donositi primjerene i pravovremene odluke vezane uz rad u odgojno-obrazovnoj ustanovi Primjenjivati znanja i vještine relevantne za istraživanje i mijenjanje kulture odgojno-obrazovne ustanove. Oblikovati kulturu odgojno-obrazovne ustanove i pritom razvijati klimu suradnje i povjerenja Koristiti informatičko-komunikacijske tehnologije u radnim procesima odgojno-obrazovne ustanove Osigurati uvjete za sigurno okruženje odgojno-obrazovnog procesa i sudionika Prepoznati i procijeniti potencijalne krizne situacije Koordinirati izradu preventivnih programa za izbjegavanje kriznih situacija Poznavati i primjenjivati standardne procedure za rješavanje kriznih situacija</p>
<p>SAVJETODAVNI RAD U ODGOJNO OBRAZOVNOJ USTANOVI</p>	<p>Pripremati i provoditi savjetodavni rad s djecom, učenicima i roditeljima Pripremati i provoditi zajedno sa stručnim suradnicima savjetodavni rad s nastavnicima odnosno odgajateljima početnicima Pripremati i provoditi zajedno sa stručnim suradnicima savjetodavni rad u svrhu podrške zaposlenicima odgojno-obrazovne ustanove</p>

<p>KOMUNIKACIJSKO PREZENTACIJSKE VJEŠTINE</p>	<p>Organizirati sve oblike suradnje s roditeljima Afirmirati identitet odgojno-obrazovne ustanove u javnosti uključujući i suradnju s medijima Predstavljati rad odgojno-obrazovne ustanove u javnosti Primjenjivati djelotvornu komunikaciju u radu sa zaposlenicima i djecom odnosno učenicima Suradivati s dionicima odgojno-obrazovne ustanove na nacionalnoj, lokalnoj i međunarodnoj razini</p>
<p>UPRAVLJANJE LJUDSKIM POTENCIJALIMA U ODGOJNO- OBRAZOVNOJ USTANOVI</p>	<p>Sudjelovati u selekciji kandidata za zaposlenike odgojno-obrazovne ustanove Uvoditi pripravnike i novozaposlene osobe i integrirati ih u kulturu odgojno-obrazovne ustanove Organizirati i pratiti profesionalni razvoj zaposlenika/odgojno-obrazovnih radnika uključujući i informiranje o pravnim propisima te vođenje poučavanja Uočavati izvore stresa i provoditi aktivnosti s ciljem smanjenja stresa u odgojno-obrazovnom procesu Voditi sastanke kolegijalnih tijela te ostale sastanke u kojima aktivno sudjeluje Organizirati rad u projektnim timovima iz područja obrazovanja Organizirati rad timova u odgojno-obrazovnoj ustanovi Planirati zapošljavanje prema specifičnim potrebama odgojno-obrazovne ustanove u skladu s njezinom vizijom</p>
<p>PROVOĐENJE PRAVNE REGULATIVE</p>	<p>Osiguravati zakonitost rada ustanove Primijeniti odgovarajuće pravne, uključujući i financijske propise u realnim situacijama vođenja odgojno-obrazovne ustanove Sudjelovati u izradi pravnih i drugih akata odgojno-obrazovne ustanove Pratiti vođenje pravno propisane dokumentacije za funkcioniranje odgojno-obrazovne ustanove</p>
<p>FINANCIJSKO POSLOVANJE ODGOJNO OBRAZOVNE USTANOVE</p>	<p>Upravlјati materijalnim i financijskim poslovanjem odgojno-obrazovne ustanove Obrazložiti financijski plan, plan nabave i financijske izvještaje Raspolagati racionalno postojećim financijskim i drugim resursima materijalne i nematerijalne naravi u cilju ostvarivanja godišnjega plana i programa rada ustanove Predstaviti zainteresiranim dionicima načine i mogućnosti ostvarivanja vlastitih prihoda odgojno-obrazovne ustanove te svrhovito i racionalno njima raspolagati</p>

### *3.3. Bolnice*

Bolnice su najveći poslodavci u sektoru javnih službi. Ukupno 62 bolnice predstavljaju drugu (opću i specijalističku) te treću razinu zdravstvene zaštite (klinike i kliničke bolnice), onako kako ih definira i uređuje Zakon o zdravstvenoj zaštiti. Na primjer, Klinički bolnički centar u Zagrebu ima više od 6000 zaposlenika (Klinički bolnički centar u Zagrebu, 2022), s planiranim godišnjim proračunom za 2022. godinu od gotovo 420 milijuna eura. Bolnički statuti se prema poslu generalnoga upravitelja odnose slično, što znači da mu u radu daju više ovlasti i samostalnosti pri odlučivanju. Naglasak je više na donošenju izvršnih odluka, poput ugovora o zdravstvenoj zaštiti i upravljanja kadrovskom politikom u smislu zapošljavanja novih djelatnika i samostalnosti pri odlukama oko pristupa tržištu i formiranju cijena usluga. Statuti nameću ograničenja pri izboru generalnog upravitelja, posebno u kliničkim bolničkim centrima. Glavni upravitelj Kliničkog bolničkog centra u Zagrebu mora biti liječnik s jednom od specijalizacija u domeni bolnice te sveučilišni profesor. Druge kliničke bolnice također imaju zahtjeve glede vodeće pozicije u smislu da osim profesorskog zvanja kandidat mora biti i liječnik. Opće bolnice su manje stroge, jer dopuštaju da kandidati za mjesto glavnog upravitelja budu i iz drugih područja (poput prava ili ekonomije). U slučaju da odabrani kandidat za glavnoga upravitelja opće bolnice bude stručnjak izvan područja medicine, tada njegov zamjenik mora imati liječničko zvanje.

### *3.4. Domovi zdravlja*

Primarnu zdravstvenu zaštitu u javnome zdravstvenom sektoru predstavlja 49 domova zdravlja kako ih definira i regulira Zakon o zdravstvenoj zaštiti. Mnogi od njih, poput domova zdravlja u gradu Zagrebu, uključeni su u logistiku nego u stvarno pružanje zdravstvenih usluga, jer liječnici opće prakse uglavnom rade na ugovor. Zahtjevi za ravnatelje domova zdravlja nisu tako strogi kao za bolnice, jer nije nužno da im je struka liječnička. Bave se nabavom i investicijama, organiziraju stručni rad i koordiniraju rad u medicinskoj i drugim djelatnostima te financijskim ulaganjima. Prilagođuju poslovne i unutarnje akte i načine postupanja promjenama zakonskoga okvira. Ravnatelj samostalno odlučuje i pri izboru novih djelatnika i oblikovanju kadrovske politike.

Ravnatelji zdravstvenih ustanova (bolnica, domova zdravlja) kao i ravnatelji navedenih ustanova u javnom sektoru, organiziraju i vode poslovanje, a njihov je zadatak organizirati rad svih zaposlenih, tako da se odvija bez poteškoća i što kvalitetnije. U svom radu, ravnatelji su odgovorni Upravnom vijeću zdravstvene ustanove i Ministarstvu zdravstva. Ravnatelj zastupa zdravstvenu ustanovu u odnosima s Ministarstvom zdravstva, zavodom za zdravstvenu zaštitu te tijelima jedinica lokalne uprave i

samouprave (općina, grad, županija). Planira i koordinira financijsko poslovanje zdravstvene ustanove i za njega je odgovoran, a Upravnom vijeću podnosi izvješće o poslovanju zdravstvene ustanove. U suradnji sa stručnim vijećem zdravstvene ustanove, organizira stručni rad zdravstvene ustanove i koordinira rad zaposlenika. Ravnatelji odlučuju o nabavi potrebnih sredstava za rad zdravstvene ustanove, raspoložu sredstvima potrebnim za održavanje ustanove te ulaganjima u ustanovu do određene svote koja je propisana zakonom. Ravnatelji predlažu i provode plan razvoja ustanove, provode odluke upravnog vijeća, donose odluku o izboru kadrova za obavljanje poslova pojedinog radnog mjesta te raspoređuju zaposlenike na drugo radno mjesto u slučaju potrebe. Za razliku od ravnatelja vrtića i škola, ravnatelji zdravstvenih ustanova ovdje imaju veću autonomnost. Ravnatelj je odgovoran za zakonitost poslovanja i stručni rad zdravstvene ustanove. Posao ravnatelja zdravstvene ustanove zahtijeva osobine i vještine potrebne za organizaciju rada i rad s ljudima: dobru komunikativnost, smisao za probleme drugih ljudi i strpljivost u odnosu s njima, sposobnost kvalitetnog planiranja, odlučnost, objektivnost, odgovornost.

Menadžment odnosno vođenje i upravljanje zdravstvenim ustanovama odnosi se na skup znanja i vještina u planiranju, odlučivanju, rukovođenju i nadzoru u sustavu zdravstva. Zakonom o zdravstvenoj zaštiti definiran je samo uži pojam uprave. Postojećim Zakonom o ustanovama definiran je pojam stručnog voditelja, kao i procedura izbora ravnatelja. Jasno definiranje mjesta ravnatelja bolnice sa stanovišta profesija i djelokruga rada, jasno definiranje mjesta pomoćnika ravnatelja za medicinska pitanja sa stanovišta djelokruga rada, kontinuirana edukacija iz znanja i vještina menadžmenta, sve su to ključni čimbenici za učinkovitije upravljanje i rukovođenje zdravstvenih ustanova na zadovoljstvo svih zaposlenih te mnogobrojnih korisnika zdravstvenih usluga.

### *3.5. Muzeji*

Obradom statističkih izvještaja za 2021. na području Republike Hrvatske obuhvaćeno je 126 muzeja i muzejskih zbirki, 38 galerija i 39 zbirki. Od ukupno 126 muzeja koja su bila obuhvaćena ovim istraživanjem, njih 111 bilo je otvoreno za javnost, najvećim dijelom zbog posljedica oštećenja nastalih potresima u 2020. Od 15 zatvorenih muzeja za javnost, deset ih je bilo nacionalnih. Djelatnost muzeja i zbirki jest sustavno prikupljanje, evidentiranje, čuvanje, stručna zaštita, znanstvena obrada i prezentiranje muzejskih predmeta i druge građe na stalnim, povremenim i pokretnim izložbama. Također obuhvaća promicanje muzejske struke i suradnju s muzejskim i drugim kulturnim i znanstvenim ustanovama i institucijama u zemlji i inozemstvu.

Prema podacima Muzejskog dokumentacijskog centra (MDC, 2022.) u Hrvatskoj postoje 164 muzeja s 1891 zaposlenim. Rad muzeja regulira Zakon o muzejima. Kao što je slučaj sa svim spomenutim ustanovama, unutarnju organizaciju muzeja, kao i zahtjeve za ravnatelja regulira statut. Za poziciju ravnatelja muzeja, statuti odabranih muzejskih ustanova ponavljaju zahtjeve kako ih definira Zakon o muzejima (OG, 2018.). U osnovi ravnatelj muzeja treba imati pet godina radnoga iskustva u muzeju ili 10 godina u kulturi, znanosti ili obrazovanju. Njegova je samostalnost slična onoj glavnoga upravitelja u bolnicama, s jednakim opsegom prava i odgovornosti.

### *3.6. Kazališta*

Zakon o javnim ustanovama u kulturi (NN 96/01, 98/19) definira da javnim ustanovama u kulturi ravnaju upravna vijeća, osim ako posebnim zakonom nije određeno drukčije. Pregledom pet statuta hrvatskih narodnih kazališta ustanovljeno je da kazalištem upravlja intendant koji predstavlja kazalište i poduzima sve zakonske akcije u ime i za račun kazališta. Intendant ima jednaki opseg prava i odgovornosti kao i ravnatelj muzeja; treba imati najmanje pet godina radnoga iskustva u kazalištu ili najmanje 10 godina radnoga iskustva u kulturi. Zakon o kazalištima u članku 22. naglašava važnost menadžerskih sposobnosti potrebnih za vođenje kazališta, jer propisano je da jedan od pomoćnika intendanta treba biti poslovni ravnatelj. Analiza javno dostupnih podataka utvrdila je da unatoč zakonskoj odredbi neka narodna kazališta još uvijek nemaju poslovnog ravnatelja (Bukvić i dr., 2015.).

Uz intendanta, kazalištem upravlja poslovni ravnatelj kao njegov pomoćnik koji organizira i vodi poslovanje nacionalnog kazališta. Prema nalogu i uputama intendanta, poslovni ravnatelj organizira, usmjerava i vodi financijsko poslovanje kazališta na način da u cijelosti provodi osnovni programski i financijski okvir. Stoga je poslovni ravnatelj osoba koja ima znanje i iskustvo u upravljanju organizacijom. Intendant je najčešće umjetničkog ili društvenog smjera te je stručnjak u vođenju umjetničke komponente nacionalnog kazališta, ali mu sigurno nedostaju kompletna znanja iz područja menadžmenta.

### *3.7. Knjižnice*

Obradom administrativne baze Nacionalne i sveučilišne knjižnice dobiveni su podaci o knjižnicama koje su djelovale na području Republike Hrvatske u 2021. Obuhvaćeno je 1 760 knjižnica, u koje su uključene jedna nacionalna, 102 visokoškolske, sveučilišne i znanstvene, 99 specijalnih, 316

narodnih, 879 osnovnoškolskih i 363 srednjoškolske knjižnice. Od ukupnog broja knjižnica u 2021., njih 11% samostalne su knjižnice, 7% djeluje u sastavu druge knjižnice (podružnice), a 82% ih je u sastavu druge institucije, poduzeća ili obrazovnih ustanova.

Knjižnica je pravna osoba koja obavlja knjižničnu djelatnost u skladu s odredbama Zakona o knjižnicama i knjižničnoj djelatnosti. Vrste knjižnica prema namjeni i sadržaju knjižničnog fonda jesu nacionalna, visokoškolske, sveučilišne, znanstvene, specijalne, narodne i školske. Specijalna knjižnica (stručna knjižnica) jest knjižnica koja pokriva jednu disciplinu ili određeno područje znanja. Naziv specijalna knjižnica u nekim se slučajevima koristi za knjižnicu koja ponajprije služi specijalnoj kategoriji korisnika (npr. bolesnicima) ili je usmjerena na određeni oblik dokumenta (npr. fonoteka, fototeka, filmoteka). Može biti javna, ako je osnivač Republika Hrvatska ili pravna osoba u pretežitom vlasništvu Republike Hrvatske, te privatna, ako je osnivač druga pravna ili fizička osoba. Administrativna jedinica jest knjižnica ili skupina knjižnica koje djeluju pod jednom knjižničnom upravom. Administrativna jedinica može se sastojati od središnje knjižnice i ogranaka, odnosno podružnica. Samostalna knjižnica jest samostalna javna ustanova, odnosno registrirana pravna osoba koja obavlja knjižničnu djelatnost u skladu sa Zakonom o knjižnicama i knjižničnoj djelatnosti.

U Hrvatskoj postoji više od 1600 knjižnica, ali ih samo 206 djeluje kao neovisne ustanove s vlastitim upravnim tijelima. Njihovo je djelovanje određeno Zakonom o knjižnicama i knjižničnoj djelatnosti. Ravnatelj knjižnice nužno mora biti knjižničar i mora imati licencu za rad kao neovisni knjižničar te najmanje pet godina radnoga iskustva u knjižnici. Zakon o knjižnicama i knjižničnoj djelatnosti ne regulira opseg poslova ravnatelja knjižnice, no on je određen statutom. I ovdje su poslovne djelatnosti ravnatelja u statutima odabranih knjižnica definirane na gotovo jednak način kao i u slučaju muzeja ili drugih ustanova u sektoru javnih službi, uz iznimku kazališta gdje je organizacija poslovnih aktivnosti isključiva odgovornost poslovnoga ravnatelja. Ravnatelje javnih ustanova u kulturi kojima je osnivač ili vlasnik Republika Hrvatska, imenuje i razrješava ministar kulture, ako posebnim zakonom nije drugačije određeno dok ravnatelje javnih ustanova u kulturi kojih su osnivači ili vlasnici županije, odnosno Grad Zagreb, gradovi ili općine, imenuju i razrješavaju predstavnička tijela osnivača ili vlasnika na prijedlog upravnih vijeća ustanova. Imenovanje ravnatelja javnih ustanova u kulturi koje imaju više suosnivača ili suvlasnika, a jedan od njih je Republika Hrvatska, podliježe naknadnoj potvrdi ministra kulture. Ukoliko je Republika Hrvatska većinski vlasnik ili osnivač takve ustanove, ravnatelja imenuje ministar kulture. Za imenovanje ravnatelja javne ustanove u kulturi potrebno je prethodno mišljenje nadležnoga kulturnog vijeća. Za ravnatelja javnih ustanova u kulturi mogu se imenovati osobe: koje imaju visoku stručnu spremu, položen stručni ispit ako je propisan za obavljanje djelatnosti ustanove, koje se odlikuju stručnim, radnim i organizacijskim sposobnostima te ispunjavaju ostale uvjete određene

posebnim zakonom, aktom o osnivanju ustanove ili njezinim statutom. Iznimno, za ravnatelja javnih ustanova u kulturi mogu se imenovati i osobe koje nemaju visoku stručnu spremu, ako su istaknuti i priznati stručnjaci na području kulture i s najmanje deset godina radnog staža. Zakonom o javnim ustanovama u kulturi (NN 96/01, 98/19) definirano je da javnim ustanovama u kulturi upravljaju upravna vijeća, ako posebnim zakonom nije drugačije određeno. Upravna vijeća javnih ustanova u kulturi kojih je osnivač ili vlasnik Republika Hrvatska, imaju sedam članova od kojih četiri imenuje ministar kulture, a tri biraju stručni djelatnici ustanove, odnosno umjetničko osoblje iz svojih redova, ako posebnim zakonom nije drugačije određeno. Za ravnatelja javnih ustanova u kulturi mogu se imenovati osobe: koje imaju visoku stručnu spremu, položen stručni ispit ako je propisan za obavljanje djelatnosti ustanove, koje se odlikuju stručnim, radnim i organizacijskim sposobnostima te ispunjavaju ostale uvjete određene posebnim zakonom, aktom o osnivanju ustanove ili njezinim statutom. Prema Zakonu o kazalištima (pročišćeni tekst zakona NN 71/06, 121/13, 26/14, 98/19 ,na snazi od 01.01.2020.), kazališta se dijele na javna i privatna. Republika Hrvatska i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave osnivaju javna kazališta koja mogu biti: nacionalna, županijska, gradska i općinska. Pregledom statuta Hrvatskih narodnih kazališta utvrđeno je da kazalištem upravlja intendant koji predstavlja i zastupa Kazalište te poduzima sve pravne radnje u ime i za račun Kazališta; organizira i provodi umjetnički program i za njega je odgovoran; odgovoran je za zakonitost rada Kazališta i za financijsko poslovanje Kazališta; predlaže Kazališnom vijeću imenovanje i razrješenje poslovnog ravnatelja, ravnatelja Drame, Opere i Tehnike; predlaže Kazališnom vijeću donošenje Statuta i drugih općih akata; tromjesečno, zajedno s poslovnim ravnateljem, podnosi Kazališnom vijeću izvješća o ostvarenju programskog i financijskog poslovanja; predlaže Kazališnom vijeću godišnji program rada i financijski plan sukladno Zakonu, donosi odluke o raspodjeli sredstava. Za intendanta Kazališta može biti imenovana osoba koja ima završen diplomski sveučilišni studij ili integrirani preddiplomski i diplomski sveučilišni studij ili specijalistički diplomski stručni studij ili visoku stručnu spremu; pet godina radnog staža u kazališnoj djelatnosti ili deset godina rada u kulturi ;znanje najmanje jednog stranog jezika. Kandidat je dužan i predstaviti četverogodišnji program koji obvezno sadrži financijski i kadrovski plan ostvarenja predloženog programa.

Zanimljivo je da intendant i kazališta imaju i svoje pomoćnike odnosno poslovne ravnatelje. Poslovni ravnatelj organizira i vodi poslovanje nacionalnog kazališta i nacionalne kazališne družine, a zadaće i ovlasti intendanta i poslovnog ravnatelja utvrđuju se aktom o osnivanju i statutom. Prijedlog da se uz intendanta uspostavi i funkcija poslovnog ravnatelja pridonijela je situacija u HNK Zagreb, u kojem je došlo do znatnog probijanja proračuna zbog nesnalaženja tadašnjeg intendanta u financijskom vođenju



kazališta. Analizom javno dostupnih podataka utvrđeno je da, unatoč zakonodavnoj regulativi, pojedina nacionalna kazališta i dalje nemaju poslovnog ravnatelja. ( Bukvić I., Mihaljević M., Tokić I. 2015.)

Propisuje se da se za poslovnog ravnatelja može imenovati osoba koja ima završeni preddiplomski i diplomski sveučilišni studij ili integrirani preddiplomski i diplomski sveučilišni studij s područja ekonomije, visoka stručnu spremu s područja ekonomije, najmanje pet godina radnog iskustva na organizacijskim ili rukovodećim poslovima te ima znanje iz jednog stranog svjetskog jezika.

Za ravnatelja knjižnice imenuje se osoba na temelju predloženog četverogodišnjeg programa rada te osoba koja ima završen diplomski sveučilišni studij ili integrirani preddiplomski i diplomski sveučilišni studij ili specijalistički diplomski stručni studij ili s njim izjednačen studij, ima položen stručni knjižničarski ispit ima najmanje pet godina rada u knjižnici se odlikuje stručnim, radnim i organizacijskim sposobnostima poznaje jedan strani jezik. Također, slično vrijedi i za ravnatelje muzeja koji uz navedeno moraju imati i 5 godina radnog iskustva u knjižnici ili 10 godina radnog iskustva u kulturi. S obzirom da je opis poslova ravnatelja knjižnica i muzeja opsežan kao i u svakom upravljanju ustanovom, čini se logično da se ravnatelj treba odlikovati stručnim, radnim i organizacijskim sposobnostima.

#### **4. Pravni okvir pri odabiru ravnatelja u sektoru javnih službi**

Gore spomenute ustanove regulirane su Zakonom o ustanovama. Posebnosti svakoga dijela javnih službi nadalje reguliraju: Zakon o predškolskom obrazovanju za vrtiće, Zakon o obrazovanju u osnovnim i srednjim školama; Zakon o upravljanju javnim ustanovama u kulturi sastavljen od 15 članaka koji određuju okvir za izbor ravnatelja, ali vodeću strukturu detaljnije regulira Zakon o muzejima u slučaju muzeja, Zakon o kazalištima u slučaju kazališta i Zakon o knjižnicama i knjižničnoj djelatnosti za neovisne knjižnice. Područje zaštite zdravlja regulira Zakon o zaštiti zdravlja. U osnovi su svi ti zakoni u pogledu upravljanja napisani na temelju istih načela. Svi zahtijevaju da upravitelj bude usko povezan s osnovnom strukom koja predstavlja osnovnu djelatnost određenog posebnog dijela sektora javnih službi, ali ni jedan od njih, osim Zakona o kazalištima koji naglašava važnost poslovnog ravnatelja, ne naglašava važnost poslovno usmjerenih aktivnosti povezanih s održivim funkcioniranjem odabranih ustanova (tablica 2.). Ostala pitanja povezana s izborom i opisom radnoga mjesta poslovnog ravnatelja prebačena su na statute.

U Republici Hrvatskoj, statut označava i pravni akt jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. „Statutom se podrobnije uređuje samoupravni djelokrug jedinice, njena obilježja, javna priznanja, ustrojstvo, ovlasti i način rada tijela, način obavljanja poslova, oblici konzultiranja građana, provođenje referenduma u pitanjima iz djelokruga, mjesna samouprava, ustrojstvo i rad javnih službi, oblici suradnje jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te druga pitanja od važnosti za ostvarivanje prava i obveza.“ (Pravni leksikon, Leksikografski zavod Miroslav Krleža, Zagreb, 2006.)

**Tablica 4.***Pravni okvir za izbor ravnatelja ustanova u sektoru javnih službi - izborni kriteriji*

Vrsta ustanove / regulatorna odredba	Zakon	Izborni kriteriji					
		Osnovno zanimanje / diploma	Menadžersko obrazovanje	Menadžersko iskustvo	Stručno iskustvo zahtjevi osim menadžmenta	Imenuje ga	Trajanje mandata (godina)
Vrtić	Zakon o predškolskom obrazovanju	Osoba kvalificirana da bude odgajatelj ili stručni suradnik	Nije određeno	Ne traži se	Pet godina ili više rada u struci	Ako je osnivač Republika Hrvatska, ministar odgovoran za obrazovanje	4
Osnovna i srednja škola	Zakon o osnovnoškolskom i srednjoškolskom obrazovanju	Završen studij za nastavnika, predavača ili stručnog suradnika	Tražila se ravnateljska licenca (članak 126a), uvedena 2014. Ukinuta 2017.	Ne traži se	8 godina ili više iskustva u obrazov. sektoru, od toga najmanje pet godina u obrazovanju	Školski odbor uz dopuštenje ministra	5

Vrsta ustanove / regulatorna odredba	Zakon	Izborni kriteriji					
		Osnovno zanimanje / diploma	Menadžersko obrazovanje	Menadžersko iskustvo	Stručno iskustvo zahtjevi osim menadžmenta	Imenuje ga	Trajanje mandata (godina)
					djelokrug (članak 126)		
Bolnice	Zakon o zdravstvenoj zaštiti	Završen sveučilišni studij i najmanje pet godina iskustva u struci	Nije određeno	Ne traži se	Pet godina iskustva u struci	Upravni odbor	4
Domovi zdravlja	Zakon o zdravstvenoj zaštiti	Završen sveučilišni studij i najmanje pet godina iskustva u struci	Nije određeno	Ne traži se	Pet godina radnog iskustva u struci	Upravni odbor	4
Kazališta	Zakon o kazalištima	Studij na području društvenih znanosti ili umjetnosti za intendanta, a za poslovnog ravnatelja studij prava ili ekonomije	Nije određeno	Traži se za poslovnog ravnatelja	Intendant - pet godina radnog iskustva u kazalištu ili deset u kulturi	Predstavnička tijela osnivača uz potvrdu ministra kulture	4
Muzeji	Zakon o muzejima	Prvostupanjski studij	Nije određeno	Ne traži se	Najmanje pet godina rada u muzeju ili 10 u kulturi, znanosti ili obrazovanju	Predstavnička tijela osnivača, ako je osnivač Republika Hrvatska, ministar kulture	4
Knjižnice	Zakon o knjižnicama i knjižničarskoj djelatnosti	Prvostupanjski studij i položen knjižničarski stručni ispit	Nije određeno	Traže se organizacijske, radne i stručne sposobnosti	Najmanje pet godina iskustva rada u knjižnici	Osnivač na prijedlog Ravnateljskog vijeća	4

## 5. Razmatranje

U Republici Hrvatskoj, zakon koji regulira ustanove u sektoru javnih službi određuje dužnosti upravitelja i ravnatelja, dok statuti pojedinih institucija dalje razrađuju opseg rada i način donošenja odluka. Analiza pravnoga okvira i statuta ukazuje na raskorak između ovlasti i dužnosti ravnatelja. Najočitiiji raskorak nalazi se u obrazovnim ustanovama kao što su dječji vrtići i škole, gdje ravnatelji imaju vrlo ograničenu vlast, ali im je odgovornost golema. Primjerice ravnatelji škola ne mogu samostalno birati vlastite zaposlenike, nego samo provode odluke školskog odbora te komuniciraju izravno s roditeljima i učenicima i predlažu financijske i radne planove (Zovko, Sharairi, Jurčev, 2020.) Ministarstvo znanosti i športa osnivač ke obrazovnih ustanova u Hrvatskoj. Od strane navedenog Ministarstva, 2002. godine inicirani su prijedlozi promjena u vođenju škola, a sve s ciljem unaprijeđenja kvalitete obrazovanja. Ravnatelji kao nosioci realizacije tih promjena, također su trebali biti uključeni u proces promjene koji bi uključivao novi način izbora ravnatelja, usavršavanja te njihovo osposobljavanja. Unaprijeđenje u upravljanju odgojno obrazovnim ustanovama proporcionalno je povećanju upravljačkih sposobnosti samih ravnatelja. Planom razvoja sustava odgoja i obrazovanja od 2005. do 2010., koji je izradilo Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa, predviđene se aktivnosti usmjerene na vođenje odgojno-obrazovnih ustanova. Planiralo se kako će se do kraja 2010. godine postići da 10% ravnatelja u dječjim vrtićima, 50% ravnatelja u osnovnim školama i 75% u srednjim školama ima završen minimalni stupanj osposobljenosti za rukovođenje odgojno-obrazovnom ustanovom. (Buhać, 2017) Naglasak pri ravnateljskim dužnostima jest na riječima „prijedlozi“ i „provođenje“, a istodobno su jedini odgovorni za sve postupke škole. Drugim riječima, većina njihovih aktivnosti temelji se na svakodnevnim kontaktima sa zaposlenicima, koji u načelu nisu upravljači, kao i s klijentima odnosno roditeljima. Te su aktivnosti tipične za niže menadžere na pripadnim pozicijama (Obiefuna, 2014.). Zakonski okvir određuje da dječjim vrtićima i školama upravlja školski odbor, a ne ravnatelj. Međutim, ravnatelj je odgovoran da taj rad bude zakonit. Zato se može reći da ravnatelji vrtića i škola snose odgovornost vrhunskih menadžera, dok su im prava na razini najnižih menadžera. Na europskoj razini ravnateljeva je samostalnost u neposrednom odnosu s razinom školske autonomije. U manje samostalnim - centraliziranijim školskim sustavima, donošenje izvršne odluke usmjerene su više ka obrazovnim pitanjima. U samostalnijim - manje centraliziranim sustavima - ravnatelji imaju veću vlast i šire područje donošenja odluka (Martins S.C., Capucha L., Sebatião J., 2019.). Očito je da ravnateljima u obrazovnom sustavu nedostaju upravljačke sposobnosti, a korak u tome smjeru doživio je

neuspjeh 2017. kada je zahtjev za licencom uklonjen iz Zakona o osnovnoškolskom i srednjoškolskom obrazovanju iz 2008. (OG, 87/2008). Govoreći o odgojno obrazovnim ustanovama gdje je nesrazmjer obveza, prava i odgovornosti ravnatelja najuočljiviji, jasno je kako nešto nedostaje u regulaciji propisa koji određuju tko ispunjava uvjete za mjesto ravnatelja. O profesionalizaciji ravnatelja promišlja se već neko vrijeme pa je tako ekspertna skupina imenovana od strane tadašnje ministricice Divjak 2019. izradila finalnu verziju prijedloga standarda zanimanja i standarda kvalifikacije za ravnatelje odgojno-obrazovnih ustanova. Ti su dokumenti 2020. godine konačno upisani u Registar hrvatskog kvalifikacijskog okvira. Na obrazovnoj je politici da se navedeni okvir i osigura. Već i prije stupanja na dužnost potrebno je promijeniti odredbe zakona koje reguliraju proces regrutiranja odnosno zapošljavanja ravnatelja i ugraditi u njih postupke za provjeru osposobljenosti kandidata. Previše prostora ostavljeno je za uplitanje raznih nepoželjnih faktora i okolnosti što zasigurno treba mijenjati. Potrebno je naglasiti važnost dodatnog usavršavanja ključnih kompetencija, osobito tijekom prvog mandata te uvesti sustav vanjskog vrednovanja odnosno licenciranja.

Iz rezultata provedenog OECD-ovog TALIS istraživanja iz 2018. godine vidljivo je da je Hrvatska na začelju prema jednom pokazatelju, a to je da imamo najmanji udio ravnatelja koji je sudjelovao u nekom obliku obrazovanja za stjecanje ravnateljskih kompetencija prije stupanja na dužnost. Ravnatelj odgojno-obrazovne ustanove odgovoran je za cjelokupni rad i rezultate rada ustanove, kao i za rad svakog pojedinog zaposlenika. Brine o standardima kvalitete za odvijanje svake pojedine aktivnosti i skupine aktivnosti, temeljnih odgojno-obrazovnih procesa i osiguravanja adekvatnih materijalnih uvjeta za rad. Funkcija ravnatelja postaje sve složenija, složenost njegovih poslova sve veća, okolnosti u kojima se ostvaruje sve složenije, čime se ujedno povećavaju složenost i razina profesionalnih kompetencija.

„Prije svega, ravnatelj mora biti sposoban strateški upravljati odgojno-obrazovnom ustanovom. To znači da mora biti u stanju kreirati viziju i afirmirati misiju ustanove u suradnji sa svim relevantnim dionicima izvan i unutar ustanove. Mora biti sposoban projektirati sve relevantne aktivnosti i procese unutar ustanove, pratiti njihovu provedbu i vrednovati uspješnost realizacije. Mora biti sposoban brinuti o svim zaposlenicima škole od trenutka njihovog odabira za posao, zapošljavanja, uvođenja u rad, preko trajnog profesionalnog razvoja do vrednovanja postignuća. Kako bi osobno djelovao kao uzor zaposlenicima, mora voditi računa o svom osobnom i profesionalnom razvoju i kontinuiranom unapređivanju svog rada. S obzirom da je središnja djelatnost odgojno-obrazovnih ustanova vezana uz pedagoške procese (učenje, poučavanje, odgoj), ravnatelj mora temeljito poznavati načela, koncepte, metode i tehnike svih odgojno-obrazovnih procesa. Također, mora poznavati načela rada svih odgojno-

obrazovnih djelatnika, ali i prepoznati potrebe svih korisnika odgojno-obrazovnih usluga. Mora voditi računa o svim preduvjetima (materijalnim, kadrovskim) za odvijanje odgojno-obrazovnog rada, ali i osiguravati kvalitetu svih aspekata rada ustanove kao temeljno načelo svog rada. Odgovoran je za stvaranje pozitivne radne klime i kulture ustanove. Osim što mora biti kompetentan pedagoški voditelj u odgojno-obrazovnoj ustanovi, ravnatelj mora osigurati nesmetano odvijanje svih drugih procesa unutar ustanove, osobito financijskih i administrativno-pravnih.“( <https://hko.srce.hr/registar/standard-zanimanja/detalji/33>)

Ravnatelji zdravstvenih ustanova (bolnica i domova zdravlja), kao i ravnatelji tih ustanova u javnome sektoru, organiziraju i vode poslovanje, a zadaća im je upravljati radom svih zaposlenih. U svojem radu ravnatelji odgovaraju upravnome ravnateljskome vijeću zdravstvenih ustanova i Ministarstvu zdravstva. Ravnatelj postupa kao stvarni glavni izvršni službenik s pravom donošenja strateških odluka. Njegovu funkciju obično podupiru zamjenici i pomoćnici. Obično se za najvišu poziciju u bolnici zahtijeva medicinska osposobljenost (liječnik po zanimanju) sa specijalizacijom na nekom od zdravstvenih područja. Neke bolnice, primjerice Klinički bolnički centar u Zagrebu, naginju drugome ekstremu, tražeći od kandidata za poziciju ravnatelja da budu sveučilišni profesori na medicinskome fakultetu (Klinički bolnički centar u Zagrebu, 2020.). Opće bolnice i domovi zdravlja manje su strogi. Za poziciju ravnatelja zahtjevi u pogledu obrazovanja nisu ograničeni na područje medicine. Za kandidata je dovoljno da ima završen drugostupanjski studij i najmanje pet godina radnoga iskustva (Opća bolnica Karlovac, 2022., Dom zdravlja Zagrebačke županije, 2019.). Valja naglasiti da u slučaju ako u bolnici ili domu zdravlja ravnatelj nije medicinske struke, tada to mora biti njegov zamjenik. Kandidati za poziciju ravnatelja muzeja nisu ograničeni zvanjem, ali je njihov zbor ograničen radnim iskustvom u muzeju ili kulturnoj, znanstvenoj, odnosno obrazovnoj ustanovi. Statuti raznih muzeja ne razrađuju daljnje zahtjeve. Možemo primijetiti da ni ovdje težište nije na menadžerskome obrazovanju ili sposobnostima potencijalnih kandidata, osim u pravnoj formulaciji da bi trebali imati „stručne, radne i organizacijske sposobnosti“ (Zakon o muzejima, 2018.). Njihov je položaj sličan položaju ravnatelja u bolnicama jer obnašaju funkciju izvršnog direktora. Ni statuti različitih muzeja ne zahtijevaju od ravnatelja formalno obrazovanje na području menadžmenta ili neke određene upravljačke sposobnosti (Tehnički muzej Nikola Tesla, 2018.; Muzej suvremene umjetnosti, 2020.). Ravnatelje kazališta imenuje ministar kulture u slučaju kulturnih ustanova u vlasništvu države (poput narodnih kazališta), dok ravnatelje kazališta u vlasništvu gradova imenuje predstavničko tijelo vlasnika na osnovu prijedloga upravljačkoga savjeta određene ustanove. U slučaju podijeljenog vlasništva, pri čemu je jedan od vlasnika Republika Hrvatska, ravnatelja također imenuje ministar kulture. U

slučaju kazališta istaknuti kandidati, priznati stručnjaci na području kulture, s najmanje deset godina radnoga iskustva, mogu iznimno biti imenovani ravnateljima kazališta i bez fakultetske spreme. Kazališta imaju intendanta u ulozi ravnatelja, a on upravlja uz pomoć poslovnog upravitelja. Za kazališta je specifično da te pozicije ne regulira u prvome redu statut, nego ih propisuje Zakon o kazalištima. Iz očista upravljanja to je rješenje nespretno, jer ograničava fleksibilnost kazališta u pogledu uvođenja novih načina upravljanja i oblika organizacije. Kao što naglašavaju Bestvina Bukvić, I., Mihaljević, M. i Tokić, I. (2015.), intendant je obično vodeći stručnjak po pitanju glavnoga umjetničkog aspekta kazališta, ali uz nedostatno poznavanje menadžmenta. Upraviteljeve ovlasti i odgovornost, kao i zahtjevi, u knjižnicama reguliraju statuti pojedinih knjižnica. Kako propisuje Zakon o knjižnicama i knjižničnoj djelatnosti (OG, 2019.), svi statuti traže da ravnatelj knjižnice bude isključivo knjižničar. Ono što je pritom zanimljivo, za razliku od ostalih ustanova u sektoru javnih službi, statuti različitih knjižnica ne reguliraju primitak novih djelatnika (Gradska knjižnica Ivan Goran Kovačić, 2015.; Gradske knjižnice Rab, 2019.; Gradske knjižnice Marko Marulić, 2019.). Zapošljavanje je regulirano internim odredbama. Takva situacija ravnatelju daje više fleksibilnosti pri uvođenju sveobuhvatnih promjena. Kao i gore spomenute ustanove, pripadne sektoru javnih službi, knjižnice ne naglašavaju potrebu za bilo kakvim menadžerskim obrazovanjem ili profesionalnim menadžerskim iskustvom. Sve analizirane ustanove iz sektora javnih službi stavljaju težište na svoje osnovne aktivnosti. To se odražava i na izbor rukovodećega kadra, gdje su zahtjevi za stručnošću razrađeni do pojedinosti, dok su zahtjevi za menadžerskim sposobnostima zapostavljeni. Postavlja se pitanje dopušta li zakonski okvir izbor zaista najboljih kandidata za rukovodeće pozicije prema zahtjevima definiranim statutom. Svi statuti ističu da ravnatelj treba donositi odluke (ili ih samo predlagati, kao u slučaju obrazovanja) povezane s financijama, kadroviranjem, javnom nabavom, pravnim i organizacijskim pitanjima. No ne uzima se u obzir činjenica da bi ravnatelji, ako žele biti uspješni u tim stručnim područjima, trebali imati i neko formalno obrazovanje povezano s njima. Sve spomenute ustanove uspješno se bave svojim osnovnim aktivnostima, no često ne uspijevaju dosegnuti svoje financijske i poslovne ciljeve, što je evidentno u sektoru zdravstvene zaštite (Šimović, H., Mihelja Žaja, M., Primorac, M., 2021.).



## 6. Zaključak

Kao što je u ovome radu prikazano, može se argumentirati da je sektor javnih službi općenito govoreći zakonski odveć ograničen te da predstavlja tipičan primjer birokracije koja stoji na putu optimalnim rezultatima javnih službi (Walker i Brewer, 2009.). Iako je regulative previše, posebno glede nužnih zahtjeva pri izboru rukovodećih kadrova, istodobno pravni okvir zanemaruje potrebu da kandidati raspolažu barem osnovnim rukovodećim vještinama i nekom vrstom formalne naobrazbe u poslovanju i menadžmentu. Težište je na odabiru najboljih stručnjaka za rukovodeća mjesta, ali ne i najboljih stručnjaka na temelju menadžerskih sposobnosti. Posljedica je ta da su ustanove u sektoru javnih službi često loše vođene. Uz takav pristup izboru rukovodećega kadra, ustanove u sektoru javnih službi često gube svoje najbolje stručnjake u osnovnim djelatnostima, dok istodobno dobivaju ravnatelje koji bi trebali učiti usput i samo možda postati uspješnim izvršnim direktorima. Takav pristup često može biti riskantan. Da bi se takva situacija popravila, nužno je kod zakonodavaca pobuditi svijest o potrebi razvoja poslovnih sposobnosti u javnome sektoru i stvaranja okvira za institucionalizaciju obrazovanja menadžera, specifičnog za javni sektor, koje bi trebao podržati budući pravni okvir. Nadalje, zakonodavci bi trebali ozbiljno razmotriti administrativna pojednostavljenja kakva preporuča OECD, jer birokracija neposredno ograničava „inovativnost, trgovinu, investicije i gospodarsku učinkovitost općenito“ (OECD, 2009., str. 6). Zbog toga bi općenita preporuka bila da se razmisli o općemu zakonu u vezi s postupcima upravljanja i izboru rukovodećega kadra u ustanovama pripadnim sektoru javnih službi tako što bi se više naglasile menadžerske vještine i sposobnosti te iskustvo pri izboru odgovarajućih kandidata za rukovodeće pozicije. Uz to bi valjalo popustiti odredbe o primjeni zakona zato da bi ustanove u sektoru javnih službi dobile veću samostalnost pri definiranju unutarnje regulative. S obzirom na to da je ovo istraživanje ograničeno usporednom analizom pravnoga okvira, da bi se taj zaključak potvrdio bilo bi potrebno provesti terensko istraživanje na većemu uzorku ustanova u sektoru javnih službi, zajedno s istraživanjem zadovoljstva korisnika (građana) i istraživanjem kreatora poslovne politike. Ovaj se rad također bavi samo pitanjima povezanima s rukovodećim kadrom, pa je potrebno daljnje i dublje istraživanje pravnoga okvira u kontekstu ključnih faktora uspjeha upravljanja ustanovama u sektoru javnih službi.

## 7. Literatura

1. Bestvina Bukvić I., Mihaljević M., Tokić I. (2015) *Kulturna politika i utjecaj zakonskog okvira na financiranje kazališta*, *Pravni vjesnik*, 31 (3-4), pp. 147 – 165
2. Buhač, Lj. (2017). *Utjecaj stilova vođenja na pedagoški menadžment*. *Acta Iadertina*. 14/181-98
3. *Dječji vrtić Dubrovnik (2014). Statut*. Preuzeto sa <http://vrtici-du.hr/wp-content/uploads/2016/01/STATUT-1.pdf>
4. *Dječji vrtić Dubrovnik (2014). Statut*. Preuzeto sa <http://vrtici-du.hr/wp-content/uploads/2016/01/STATUT-1.pdf>
5. *Dječji vrtić Grigor Vitez Samobor (2019). Statut*. Preuzeto sa <http://www.djecji-vrtic-grigor-vitez.hr/wp-content/uploads/2019/05/STATUT-3.4.2019.pdf>
6. *Dječji vrtić Grigor Vitez Samobor (2019). Statut*. Preuzeto sa <http://www.djecji-vrtic-grigor-vitez.hr/wp-content/uploads/2019/05/STATUT-3.4.2019.pdf>
7. *Dječji vrtić Rijeka (2013). Statut*. Preuzeto sa [https://www.rivrtici.hr/sites/default/files/datoteke/statutdv-2\\_0.pdf](https://www.rivrtici.hr/sites/default/files/datoteke/statutdv-2_0.pdf)
8. *Dječji vrtić Rijeka (2013). Statut*. Preuzeto sa [https://www.rivrtici.hr/sites/default/files/datoteke/statutdv-2\\_0.pdf](https://www.rivrtici.hr/sites/default/files/datoteke/statutdv-2_0.pdf)
9. *Dom zdravlja Karlovac (2019). Statut*. Preuzeto sa <https://domzdravlja-karlovac.hr/dom/wp-content/uploads/2019/08/STATUT-DOMA-ZDRAVLJA-KARLOVAC.pdf>
10. *Dom zdravlja Primorsko goranske županije (2017). Statut*. Preuzeto sa <https://domzdravlja-pgz.hr/wp-content/uploads/2017/11/STATUT-pro%C4%8Di%C5%A1%C4%87eni-tekst.pdf>
11. *Dom zdravlja Splitsko dalmatinske županije (2019). Statut*. Preuzeto sa <https://dz-sdz.hr/wp-content/uploads/2020/05/statut-doma-zdravlja-2020.pdf>
12. *Dom zdravlja Vukovar (2011). Statut*. Preuzeto sa <http://www.dzvukovar.hr/images/DZVukovar/2021/ststut%20DZ%20VU.pdf>
13. *Dom zdravlja Vukovar (2011). Statut*. Preuzeto sa <http://www.dzvukovar.hr/images/DZVukovar/2021/ststut%20DZ%20VU.pdf>
14. *Dom zdravlja Zagrebačke županije (2019). Statut*. Preuzeto sa [http://www.domzdravlja-zgz.hr/wp-content/uploads/Statut\\_DZZ%C5%BD\\_26.04.19.pdf](http://www.domzdravlja-zgz.hr/wp-content/uploads/Statut_DZZ%C5%BD_26.04.19.pdf)
15. *Dom zdravlja Zagrebačke županije (2019). Statut*. Preuzeto sa [http://www.domzdravlja-zgz.hr/wp-content/uploads/Statut\\_DZZ%C5%BD\\_26.04.19.pdf](http://www.domzdravlja-zgz.hr/wp-content/uploads/Statut_DZZ%C5%BD_26.04.19.pdf)  
*Expenditure Database*
16. *Gimnazija Jurja Barakovića (2013). Statut*. Preuzeto sa <http://www.gjb.hr/stariweb/pdf/STATUTgjb2013.pdf>
17. *Gimnazija Petra Šegedina Korčula (2019.). Statut*. Preuzeto sa [http://ss-psegedina-korcula.skole.hr/upload/ss-psegedina-korcula/images/static3/1170/attachment/STATUT\\_2019.pdf](http://ss-psegedina-korcula.skole.hr/upload/ss-psegedina-korcula/images/static3/1170/attachment/STATUT_2019.pdf)

18. Gimnazija Petra Šegedina Korčula (2019.). Statut. Preuzeto sa [http://ss-psegedina-korcula.skole.hr/upload/ss-psegedina-korcula/images/static3/1170/attachment/STATUT\\_2019.pdf](http://ss-psegedina-korcula.skole.hr/upload/ss-psegedina-korcula/images/static3/1170/attachment/STATUT_2019.pdf)
19. Gradska knjižnica Ivan Goran Kovačić (2015). Statut. Preuzeto sa <http://www.gkka.hr/wp-content/uploads/2015/02/Statut.pdf>
20. Gradska knjižnica Marko Marulić (2019). Statut. Preuzeto sa <https://www.gkmm.hr/app/webroot/uploads/files/Statut%20GKMM%20Split.pdf>
21. Gradska knjižnica Rab (2019). Statut. Preuzeto sa [https://www.gk-rab.hr/images/dokumenti/Statut\\_gradske\\_knjiznice2019.pdf](https://www.gk-rab.hr/images/dokumenti/Statut_gradske_knjiznice2019.pdf)
22. Hrvatski kvalifikacijski okvir preuzeto s <https://hko.srce.hr/registar/standard-zanimanja/detalji/33>
23. Hrvatski muzej nacionalne povijesti (2018). Statut. Preuzeto sa <http://www.hpm.hr/download/Novi%20Statut%202018.%20Hrvatski%20prirodoslovn i%20muzej.pdf>
24. Hrvatski zavod za javno zdravstvo (2021), Rad bolnica u Hrvatskoj 2020
25. Hrvatsko narodno kazalište Osijek (2014). Statut. Preuzeto sa <https://hnk-osijek.hr/wp-content/uploads/2020/09/Statut-HNK-u-Osijeku.pdf>
26. Hrvatsko narodno kazalište Zagreb (2012., 2013.,2014.). Statut. Preuzeto sa <https://www.hnk.hr/media/uploads/dokumenti/statut-hnk-u-zagrebu.pdf>
27. Kazalište Žar ptica (2013). Statut. Preuzeto sa <http://zar-ptica.hr/wp-content/uploads/2015/02/Odluka-o-izmjeni-i-dopuni-Statuta.pdf>
28. Klinički bolnički centar Rijeka (2019). Statut.
29. Klinički bolnički centar Sveti duh (2019). Statut. Preuzeto sa [https://www.kbsd.hr/media/2021/10/Statut-KBSD-2019\\_dopune.pdf](https://www.kbsd.hr/media/2021/10/Statut-KBSD-2019_dopune.pdf)
30. Knjižnica grada Zagreba (2019). Statut. Preuzeto sa [http://www.kgz.hr/UserDocsImages/kgz\\_razno/Statut.pdf?vel=195072](http://www.kgz.hr/UserDocsImages/kgz_razno/Statut.pdf?vel=195072)
31. Ministarstvo znanosti i obrazovanja, Dječji vrtići, preuzeto s <http://mzos.hr/dbApp/pregled.aspx?appName=Vrtici>
32. Ministarstvo znanosti i obrazovanja, Srednje škole, preuzeto s <http://mzos.hr/dbApp/pregled.aspx?appName=SS>
33. Muzej grada Zagreba (2018). Statut. Preuzeto sa [http://web.zagreb.hr/Sjednice/2017/Sjednice\\_Skupstine\\_2017.nsf/0/7CA8D4324DC58D58C125831C004BDDE8/\\$FILE/Muzej%20grada%20Zagreba.pdf](http://web.zagreb.hr/Sjednice/2017/Sjednice_Skupstine_2017.nsf/0/7CA8D4324DC58D58C125831C004BDDE8/$FILE/Muzej%20grada%20Zagreba.pdf)
34. Muzej suvremene umjetnosti (2020). Statut. Preuzeto sa <http://www.msu.hr/upload/stranice/2020/06/2020-06-19/83/zapisnik22sjedniceuv1742020.pdf>
35. Muzej za umjetnost i obrt (2018). Statut. Preuzeto sa <https://www.muio.hr/wp-content/uploads/2019/03/Statut.pdf>
36. Muzejski dokumentacijski centar, (2021). Preuzeto sa [https://mdc.hr/files/file/muzeji/statistika/Statisti%C4%8Dki%20pregled%20za%202020\\_MDC.pdf](https://mdc.hr/files/file/muzeji/statistika/Statisti%C4%8Dki%20pregled%20za%202020_MDC.pdf)
37. Obiefuna, OA. (2014). Uloga top menadžmenta u poslovnim organizacijama, Revija za javnu upravu i menadžment, 3 (5), str. 93 – 105

38. OECD (2009), *Prevladavanje prepreka strategijama pojednostavljenja administracije: Smjernice za donositelje politika*, Odjel za regulatornu politiku OECD-a, Pariz
39. OECD Health Statistics 2014, Eurostat Statistics Database, WHO Global Health
40. Opća bolnica Dubrovnik (2014). Statut. Preuzeto sa <https://www.bolnica-du.hr/files/Statut-OB-Dubrovnik.pdf>
41. Opća bolnica Karlovac (2022). Statut. Preuzeto sa <https://www.bolnica-karlovac.hr/137-opci-akti/374-opci-akti.html>
42. Osnovna škola Petra Preradovića (2019.). Statut. Preuzeto sa <http://www.os-preradovica-zg.skole.hr/wp-content/uploads/2019/03/O%C5%A0-Petra-Preradovi%C4%87a-Statut.pdf>
43. Osnovna škola Voltino (2018). Statut. Preuzeto sa [https://os-voltino.hr/oglasna\\_ploca\\_3/dokumenti/Akti\\_skole/statut\\_os\\_voltino\\_2019.pdf](https://os-voltino.hr/oglasna_ploca_3/dokumenti/Akti_skole/statut_os_voltino_2019.pdf)
44. OŠ Sveta Nedjelja (2008). Statut. Preuzeto s <http://os-sveta-nedelja.skole.hr/upload/os-sveta-nedelja/images/static3/1737/File/statut.pdf>
45. OŠ Tina Ujevića (2015.). Statut. Preuzeto sa <http://www.os-tujevica-zg.skole.hr/docs/Statut-OS-Tina-Ujevica.pdf>
46. Pejić N., Buntak K. (2012). *Uspješno delegiranje – potencijal uoinkovitije državne uprave HKJU – CCPA, god. 12. br. 1., str. 201–228*
47. Preuzeto sa <https://www.hzjz.hr/wp-content/uploads/2021/07/Rad-bolnica-u-2020.pdf>
48. Srednja škola Biograd na Moru (2019) Statut. Preuzeto sa [http://ss-biogradnamoru.skole.hr/upload/ss-biogradnamoru/images/static3/1191/attachment/Statut\\_skole.pdf](http://ss-biogradnamoru.skole.hr/upload/ss-biogradnamoru/images/static3/1191/attachment/Statut_skole.pdf)
49. Srednja škola Biograd na Moru (2019) Statut. Preuzeto sa [http://ss-biogradnamoru.skole.hr/upload/ss-biogradnamoru/images/static3/1191/attachment/Statut\\_skole.pdf](http://ss-biogradnamoru.skole.hr/upload/ss-biogradnamoru/images/static3/1191/attachment/Statut_skole.pdf)
50. Šimović H., Mihelja Žaja M., Primorac M. (2021) *Fiskalna (ne)održivost hrvatskog zdravstvenog sustava: dodatni utjecaj krize COVID-19*, *Ekonomika javnog sektora*, 45 (4), str. 496 – 515
51. Tehnički muzej Nikola Tesla (2018). Statut. Preuzeto sa [http://web.zagreb.hr/Sjednice/2017/Sjednice\\_Skupstine\\_2017.nsf/0/9576240CC9FA1E8EC1258331002A6418/](http://web.zagreb.hr/Sjednice/2017/Sjednice_Skupstine_2017.nsf/0/9576240CC9FA1E8EC1258331002A6418/)
52. Terlević, M. (2020). *Vođenje u ustanovama ranoga i predškolskoga odgoja i obrazovanja: između poželjnoga i stvarnoga (Diplomski rad)*. Rijeka: Sveučilište u Rijeci, Učiteljski fakultet. Preuzeto s <https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:189:298758>
53. Tummers, L.G., Weske, U., Bouwman, R. i Grimmelikhuijsen, S.G. (2016.) *Utjecaj birokracije na zadovoljstvo građana: Eksperimentalna studija*. *International Public Management Journal*, 19 (3), str. 320 - 341
54. Walker R.M., Brewer G.A. (2009). *Može li strategija upravljanja minimizirati utjecaj birokracije na organizacijsku izvedbu?*, *Administracija i društvo*, 41 (4), str. 423 - 448
55. XV. Gimnazije Zagreb (2013). Statut. Preuzeto sa <https://www.mioc.hr/wp/wp-content/uploads/2014/11/pro%C4%8Di%C5%A1%C4%87eni-tekst-travanj-2013.pdf>
56. *Zakon o kazalištu*, Narodne novine 71/2006, 121/2013, 26/2014, 98/2019
57. *Zakon o muzejima*, Narodne novine 61/18, 98/19

58. *Zakon o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi*, Narodne novine 87/08, 86/09, 92/10, 105/10, 90/11, 5/12, 16/12, 86/12, 126/12, 94/13, 152/14, 07/17, 68/18, 98/19, 64/20
59. *Zakon o predškolskom odgoju i obrazovanju*, Narodne novine 10/97, 107/07, 94/13, 98/19
60. *Zakon o ustanovama*, Narodne novine 76/93, 29/97, 47/99, 35/08, 127/19
61. *Zakon o ustanovama*, Narodne novine 76/93, 29/97, 47/99, 35/08, 127/19
62. *Zakon o zdravstvenoj zaštiti*, Narodne novine 100/18, 125/19, 147/20
63. *Zavod za statistiku, Knjižnice 2019. Preuzeto sa [https://www.dzs.hr/Hrv\\_Eng/publication/2020/08-03-01\\_01\\_2020.htm](https://www.dzs.hr/Hrv_Eng/publication/2020/08-03-01_01_2020.htm)*
64. *Zovko V., Jurčev A., Sharairi S. (2020). Zakonodavni okvir i odgovornost ravnatelja u upravljanju odgojno-obrazovnim ustanovama u Republici Hrvatskoj. Radno pravo, Svezak (12), str. 34 – 40*

## **8. Prilozi**

### **Slika 1.**

*Struktura javnog sektora*

### **Tablica 2.**

*Skupovi kompetencija : Standard zanimanja - Ravnatelj/ica odgojno-obrazovne ustanove prema Hrvatskom kvalifikacijskom okviru (2020.)*

### **Tablica 3.**

*Pregled regulative odabranih ustanova u sektoru javnih službi*

### **Tablica 4.**

*Pravni okvir za izbor ravnatelja ustanova u sektoru javnih službi - izborni kriteriji*

## Izjava o samostalnoj izradi rada

Ja, Sabrina Helo, studentica Učiteljskog fakulteta sveučilišta u Zagrebu, kao autorica diplomskog rada s naslovom Pravna ograničenja pri izboru rukovodećega kadra u javnim službama na primjeru hrvatske:

Izjavljujem da sam diplomski rad izradila samostalno pod mentorstvom prof. dr. sc. Vatroslava Zovka. U radu sam primijenila metodologiju znanstvenoistraživačkog rada i koristila literaturu koja je navedena na kraju rada. Tuđe spoznaje, stavove, zaključke, teorije i zakonitosti koje sam izravno ili parafrazirajući navela u radu citirala sam i povezala s korištenim bibliografskim jedinicama sukladno odredbama Pravilnika o diplomskom radu Učiteljskog fakulteta u Zagrebu.

Studentica:

Sabrina Helo