

Vjekoslav Bratić\*

JEL klasifikacija: H52, H75, I2, Z12

Pregledni rad

<https://doi.org/10.32910/ep.73.1.1>

## VJERSKE ŠKOLE U SUSTAVU PRORAČUNSKOG FINANCIRANJA REPUBLIKE HRVATSKE

*U obrazovnim sustavima europskih zemalja – osim javnih – već duže vrijeme sudjeluju i škole čiji su osnivači vjerske zajednice (ili vjerske škole). Iako su u većini slučajeva i javno (su)financirane, obujam (su)financiranja uvelike se razlikuje među zemljama. Kako se najčešće financiraju kombinacijom javnih i privatnih izvora, neki ih autori neutralnije dijele na vladine i nevladine, ovisno o tome tko im je vlasnik i upravitelj te tko ih pretežito financira.*

*Osnovni cilj rada je deskriptivnom metodom objasniti načine (javnog) financiranja vjerskih škola u Europi, te na primjeru Hrvatske prikazati i komparativno usporediti financiranje sredstvima državnog proračuna škola čiji su osnivači različite vjerske zajednice. U Hrvatskoj je najveći broj vjerskih škola čiji su osnivači javno pravne osobe Katoličke crkve u Hrvatskoj (u pravilu je riječ o biskupijama), te su, razumljivo s obzirom na brojnost (23), za njih izdvojena nominalno i najveća sredstva. No, analiza je pokazala i kako su – u odnosu na katoličke obrazovne institucije – jedna osnovna i četiri srednje škole čiji su osnivači druge vjerske zajednice u prosjeku zapošljavale nešto više djelatnika, imale manji broj učenika, ali im je iz državnog proračuna isplaćeno u prosjeku više novaca, po učeniku i po zaposlenom.*

**Ključne riječi:** vjerske škole, javno financiranje, državni proračun, EU, Hrvatska

---

\* V. Bratić, dr. sc., znanstveni savjetnik, Institut za javne financije, Zagreb (e-mail: vjekoslav.bratic@ijf.hr). Rad je primljen u uredništvo 13.05.2019. godine, a prihvaćen je za objavu 01.10.2020. godine.

## 1. UVOD

Osnivajući i upravljajući različitim obrazovnim ustanovama (vrtićima, školama, učeničkim i studentskim domovima, fakultetima, sveučilištima) vjerske zajednice raznih denominacija već stoljećima sudjeluju u procesima odgoja i obrazovanja, a prema Eteroviću (2001) i Katolička je crkva »od pamtivijeka osnivala škole i upravljala njima«<sup>1</sup>. Primjerice, Katolička crkva od srednjeg vijeka brine o opismenjavanju i naobrazbi najširih slojeva pučanstva, što je posebice postalo izraženo nakon osnivanja crkvenih redova (benediktinaca, dominikanca, franjevac, isusovaca, pavlina i drugih).<sup>2</sup> Taj dugogodišnji niz prekinut je 1946., kada su zatvorene brojne katoličke obrazovne institucije (dječji vrtići, osnovne i srednje škole), no od osamostaljenja Hrvatske 1990-tih dolazi do ponovnog osnivanja i organiziranja katoličkih, ali i drugih obrazovnih institucija.<sup>3</sup>

I danas u okviru obrazovnih sustava većine europskih zemalja, osim državnih (vladinih, javnih) škola, postoje i nevladine, javno (su)financirane škole.<sup>4</sup> Naime, »sve su europske zemlje kao rezultat političke borbe i ustavnih jamstava omogućile osnivanje nevladinih škola koje najčešće financiraju na temelju posebnih pedagoških, vjerskih ili filozofskih ideja« (Dronkers i Avram, 2015, str. 118). Vjerske škole jedan su od oblika nevladinih škola i prilično su raširene u europskim zemljama, a »religijsko obrazovanje, sa svojim dubokim povijesnim korijenima, čini važan dio europskih obrazovnih sustava, osobito u zapadnom i središnjem dijelu kontinenta« (ibid., str. 128). No, obrazovni sustavi u europskim zemljama nisu jedinstveni, nego se »osim po svojim obrazovnim praksama, znatno razlikuju i načinom na koji se u njima odvija vjersko obrazovanje« (Glenn i de Groof, 2002b).

I u Hrvatskoj su vjerske zajednice već duže vrijeme uključene u obrazovne procese tako da danas postoji određeni broj javno subvencioniranih škola čiji su

---

<sup>1</sup> Eterović (2001, str. 233) navodi i da je »nakon propasti Zapadnoga rimskog carstva, Katolička crkva organizirala školstvo. Već od petoga stoljeća poznate su župne, biskupske, katedralne škole. Tijekom stoljeća pojavile su se redovničke zajednice, muške i ženske, kojima je prvotna briga bila odgoj djece i mladeži.«

<sup>2</sup> Npr. u Hrvatskoj su prvu školu otvorili benediktinci u okviru samostana u Rižinicama kod Splita 852. godine.

<sup>3</sup> Rajić (2008) ističe kako su »privatne i alternativne škole prethodile državnim školama u većini zemalja. Takav se oblik obrazovanja neometano razvijao u većini zapadnoeuropskih zemalja, dok je u Hrvatskoj bio u potpunosti prekinut u drugoj polovini 20. stoljeća. Početkom demokratizacije i promjenama u hrvatskom društvu započeo je ponovni razvoj privatnog i alternativnog školstva«.

<sup>4</sup> Avram i Dronkers (2013) navode i kako među europskim zemljama »postoje velike razlike u veličini nevladinog obrazovnog sektora, od manje od 1% učeničke populacije u Bugarskoj i Litvi do 100% u Irskoj, u kojoj su tehnički sve osnovne škole nevladine«.

osnivači vjerske zajednice. Osim katoličkih, na području Hrvatske djeluju privatne obrazovne ustanove čiji su osnivači i druge vjerske zajednice i/ili druge pravne ili fizičke osobe. Kako do sada nije bilo istraživanja niti analize podataka o njihovom (su)financiranju iz državnog proračuna putem proračuna Ministarstva znanosti i obrazovanja (MZO), osnovni su ciljevi rada deskriptivnom metodom opisati sustave i načine financiranja vjerskih obrazovnih ustanova u EU-u i Hrvatskoj, za Hrvatsku navesti troškove koji se pri tome financiraju te komparativnom metodom usporediti iznose kojima se pojedine vjerske škole sufinanciraju iz državnog proračuna.<sup>5</sup> Pretpostavljeno je da su u razdoblju od 2015. do 2019. nominalno najviše sredstava iz državnog proračuna dobile obrazovne ustanove čiji je osnivač Katolička crkva u Hrvatskoj (KCRH), kojih i ima najviše, no i da škole drugih vjerskih zajednica dobivaju znatna sredstva. Komparativna analiza ukupnih iznosa državnih sredstava po pojedinoj vjerskoj školi danih u razdoblju od 2015. do 2019. rađena je u odnosu na broj zaposlenih i broj učenika.

Nakon uvoda, u drugom i trećem poglavlju bit će riječi o financiranju vjerskih obrazovnih ustanova na razini EU-a i Hrvatskoj, a izdvojeno se za Hrvatsku u razdoblju od 2015. do 2019. analizira sufinanciranje sredstvima državnog proračuna škola čiji su osnivači javno pravne osobe KCRH i druge vjerske zajednice. Naglasak će biti na prikazu broja škola i iznosima iz državnog proračuna kojima su financirane obrazovne ustanove čiji su osnivači različite vjerske zajednice u Hrvatskoj. Na kraju rada slijedi zaključak i daju se određene smjernice.

## 2. METODOLOŠKA RAZGRANIČENJA

Za funkcioniranje i sudjelovanje u obrazovnim procesima vjerske obrazovne ustanove morale su ostvarivati i određene prihode te su se vremenom razvili različiti modeli njihova financiranja. S obzirom na način financiranja ugrubo se razlikuju *javne i privatne* obrazovne ustanove. Eurydice (2000, str. 11) navodi kako se »prema najšire korištenoj definiciji bilo koji oblik obrazovanja kojeg financiraju fizička osoba ili nevladine organizacije smatra dijelom privatnog sektora. Razlikuje se privatno obrazovanje u najužem smislu (engl. *private education in the strict sense*) i na temelju subvencija (engl. *grant-aided private education*). Dok privatno obrazovanje u najužem smislu u cijelosti financiraju fizičke osobe ili nevladine organizacije, subvencionirano privatno obrazovanje (su)financiraju i tijela javne

---

<sup>5</sup> Na europskoj razini zbog složenosti i netransparentnosti u sustavu javnog financiranja nije moguće točno izračunati i s javnim školama usporediti iznose kojima se (su)financiraju nevladine vjerske škole.

vlasti. To javno (su)financiranje može, ali i ne mora, biti iznosima značajno i nji-me se mogu pokrivati različiti rashodi. Pri tome, ovisno o pojedinoj zemlji, bilo koja vrsta privatnog obrazovanja može biti podložna određenim oblicima državne kontrole<sup>6</sup>. Za razliku od privatnih, osnivači javnih obrazovnih ustanova javna su tijela vlasti i pretežito se financiraju iz javnih izvora.

I škole čiji su osnivači vjerske zajednice često se javno (su)financiraju. No, Maussen i Bader (2015, str. 3) navode kako se »pravni status vjerskih škola u prak-si razlikuje među zemljama, pa je važno terminološko pitanje hoće li ih se zvati privatnim ili javnim. Javne (ili državne) dobrovoljno su potpomognute i kontroli-rane škole (većinom anglikanske, nešto rimokatoličkih te samo par škola drugih vjerskih zajednica) u Engleskoj. U mnogim zemljama klasificirane su kao privat-ne, npr. u SAD-u, Danskoj (besplatne osnovne škole) i Švedskoj (nezavisne škole). U većini zemalja njihov je pravni status takav da nisu u cijelosti javne niti privatne, nego negdje između; kao što je slučaj s tzv. posebnim školama u Nizozemskoj, školama s ugovorima u Francuskoj i Španjolskoj (razlikuju se od privatnih škola koje uopće ne dobivaju javna sredstva), ili, pak, nacionalnim školama (zovu se i denominacijske ili vjerske) u Irskoj. Zbog svega toga ovi autori rabe neutralniji i precizniji pojam te razlikuju *vladine* (engl. *governmental*) i *nevladine* (engl. *non-governmental*) škole.<sup>7</sup> Pod vladinim podrazumijevaju škole čiji su vlasnici, upravi-telji i financijeri (tj. fleksibilna kombinacija ovih triju značajki) neka od središnjih javnih tijela vlasti (države, savezne države, općinske vlasti). Vlasnici i upravitelji nevladinih škola su (središnje ili lokalne) organizacije ili udruženja, bez obzira jesu li, djelomično ili u cijelosti, javno financirane ili ne, te postoji širok spektar nevladinih škola, od kojih nisu sve vjerske« (vidjeti shemu 1).

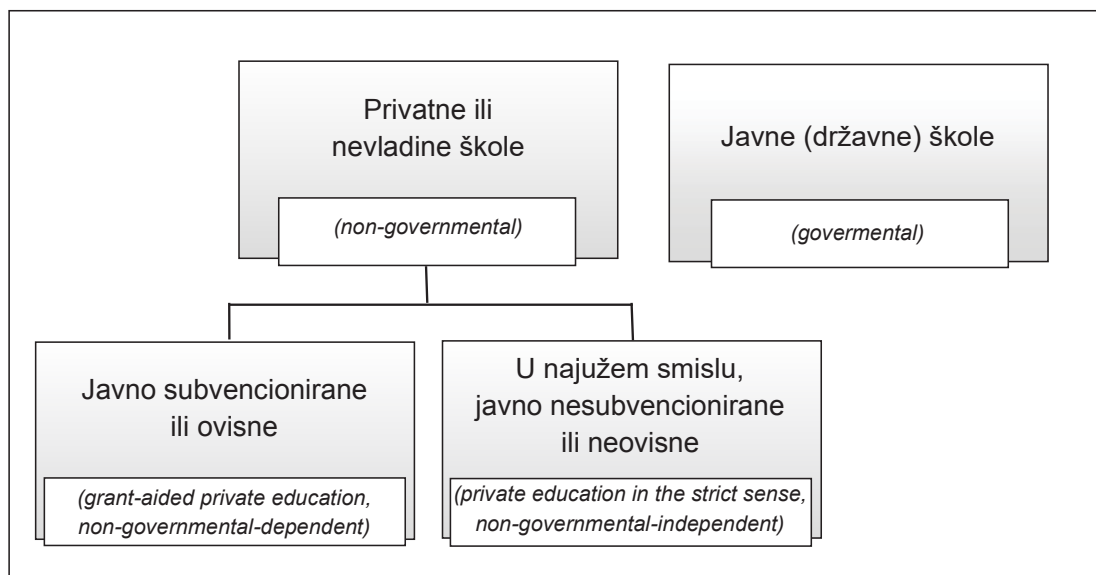
---

<sup>6</sup> S tim u vezi, Rajić (2008) naglašava kako su privatne škole u različitim zemljama osnivali razni osnivači i u skladu s raznim zakonskim obvezama prema državi, a različita je i financijska potpora koju zemlje daju privatnim školama. Osim toga, »u većini EU zemalja država kontrolira osnivanje privatnih škola za obvezno obrazovanje, a privatne osnovne škole dijelom su financirane i od države« (ibid., str. 329).

<sup>7</sup> Sličnu podjelu rabe i Dronkers i Avram (2015, str. 119) koji pored javnih (državnih) škola razlikuju nevladine ovisne (engl. *non-governmental-dependent*) i nevladine neovisne (engl. *non-governmental-independent*) škole. Prve primaju državne potpore i prema Eurdyceu bi spadale u skupinu subvencioniranog privatnog obrazovanja (među koje najčešće spadaju i vjerske škole), dok druge ne dobivaju nikakva javna sredstva od (lokalnih, regionalnih i nacionalnih) vlasti te fi-nancijski u potpunosti ovise o studentskim naknadama, donacijama, sponzorstvima i prikupljenim sredstvima od roditelja učenika te bi prema Eurdyceu spadale u skupinu privatnog obrazovanja u najužem smislu.

Shema 1.

## VRSTE ŠKOLA S OBZIROM NA FINANCIRANJE



Izvor: Autor prema metodologiji Eurdyce (2011) i Maussen i Bader (2015)

Imajući ova metodološka i terminološka razgraničenja u vidu, te zbog činjenice da se u brojnim zemljama u svijetu u određenom obujmu i javno (su) financiraju, može se reći da vjerske škole prema definiciji Eurydicea (2000) spadaju u dio subvencioniranog privatnog obrazovanja, tj. u skupinu nevladinih javno subvencioniranih škola (prema metodologiji Maussen i Bader, 2015. i Dronkers i Avram, 2015).

### 3. FINANCIRANJE VJERSKIH ŠKOLA U EUROPI

Analizirajući razlike među zemljama u pogledu uloge različitih vjerskih tijela u obrazovanju uz pomoć tri različita aspekta odnosa između škole i religije (uloge religije u državnom obrazovanju, postojanja i organizacije vjerskih škola te autonomije škola), Avram i Dronkers (2013) su utvrdili značajne razlike. Naime, iako većina zemalja ima ustavima odvojenu crkvu od države, osobito rimokatoličke zemlje (poput Francuske, Italije i Austrije), a vjersko je obrazovanje dostupno u svim državno upravljanim obrazovnim sustavima (izuzev u Francuskoj u kojoj

postoji načelo sekularizma unutar javnog obrazovanja), velike su razlike prisutne s obzirom na važnost koju pridaju vjerskom obrazovanju. S time u vezi, autori razlikuju »obvezno vjersko obrazovanje (npr. u Austriji, Cipru i Grčkoj), kvazi-obvezno vjersko obrazovanje (uz posebnu proceduru za isključenje učenika iz vjerske naobrazbe u Engleskoj i Irskoj) koje može biti redovito (učenici se moraju odlučiti o isključenju iz procesa vjerske naobrazbe u Belgiji, Nizozemskoj, Bugarskoj, Poljskoj, Portugalu, Malti i Škotskoj) ili je dostupno na zahtjev (učenici se moraju odlučiti za vjersku naobrazbu u Estoniji, Češkoj, Mađarskoj, Latviji i Litvi)«.

Nadalje, Dronkers i Avram (2015) koji se u svome radu, između ostalog, usredotočuju i na funkcioniranje i institucionalno financiranje nevladinih vjerskih škola, ističu važne razlike između neovisnih, nevladinih škola bez državnih potpora i zavisnih, nevladinih škola koje primaju državne potpore. Također, sa stajališta financiranja objašnjavaju četiri osnovna modela vladinih i nevladinih škola u Europi, i to:

- 1) »integrirane obrazovne sustave«, tj. zemlje u kojima se nevladino obrazovanje manje-više jednako financira kao i javno obrazovanje (Danska, Finska, Irska, Nizozemska, Poljska, Slovačka, Španjolska i Švedska);
- 2) »denominacijske obrazovne sustave podrške«, tj. zemlje u kojima vjerske škole nekih ili svih denominacija imaju povoljniji tretman od drugih škola u nevladinom sektoru. U nekim zemljama taj povoljniji tretman može biti izraženiji (npr. u Austriji, Malti, Portugalu i Velikoj Britaniji u kojoj gotovo da i ne postoji financiranje nevladinih škola koje nisu vjerske) ili relativno blaži (u Mađarskoj i Češkoj u kojima vjerske škole imaju pravo na državno financiranje većine troškova);
- 3) »nevladine škole s ograničenom podrškom«, tj. zemlje s različitim stupnjem subvencioniranja nevladinog sektora, ali (uvijek) u iznosima manjima od onih koji se izdvajaju za javne škole (Belgija, Estonija, Francuska, Njemačka, Italija, Latvija, Litva, Luksemburg i Slovenija). U ovu skupinu spadaju i zemlje koje omogućuju izdašno javno financiranje (Belgija i Slovenija), te zemlje koje ne jamče javno financiranje, ali je ono u određenim slučajevima ipak omogućeno (npr. Italija); te
- 4) »odvojene obrazovne sustave«, tj. zemlje u kojima ne postoji izravno javno financiranje nevladinog obrazovnog sektora (Bugarska, Cipar, Grčka i Rumunjska).<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Dronkers i Avram (2015, str. 122-123) ističu kako su »sve zemlje koje imaju odvojene obrazovne sustave pravoslavne. Za razliku od rimokatoličke crkve, pravoslavne su crkve obično bile nacionalne crkve koje su razvile poseban odnos s državom, u njima se nije razvila tradicija odvojenih vjerskih škola, a nevladin se sektor razvio i doživljavao kao (gotovo) isključivo komercijalno poduzeće te država nije vidjela nikakve razloge da ga podupire javnim sredstvima. S druge strane,

No, iako i u 21. stoljeću uživaju znatnu popularnost, javno subvencionirane nevladine vjerske škole podvrgnute su i određenim kritikama. S time u vezi, analizirajući konstantnu popularnost vjerskih škola u Europi 21. stoljeća Merry (2015, str. 136-138) navodi kako je »uz nekoliko iznimaka tržišni udio vjerskih škola tijekom posljednjih 45 godina ostao uglavnom nepromijenjen, ali su već desetljećima podvrgnute i brojnim kritikama, posebice u pogledu njihovog javnog financiranja, stupnjeva organizacijske i pedagoške autonomije te obrazovnih praksi i upravljanja«. Bez obzira na kritike, činjenica je da »vjerske škole uživaju ustavnu zaštitu« (Maussen i Bader, 2015), te ih većinu financira i nadzire država koja im je »u zamjenu za svoju financijsku potporu, nametnula i nastavlja nametati različite vrste kontrola čime smanjuje njihovu autonomiju« (Dronkers i Avram, 2015).

Drugim riječima, velika većina europskih država javno (su)financira nevladine vjerske škole, no njihov pravni status, vrsta i stupanj javnog (su)financiranja nisu ujednačeni, a načini njihova financiranja složeni su i raznovrsni te se razlikuju ovisno o tome tko ih financira, te kako, kada i što se financira. S time u vezi, Maussen i Bader (2015, str. 8-10) pišući o institucionalnim prilikama i izazovima te javnom financiranju i autonomiji nevladinih vjerskih škola, ističu kako je »u većini analiziranih zemalja njihovo javno financiranje, slično kao i za vladine (javne) škole, u različitim omjerima podijeljeno između federalnih, državnih, lokalnih ili općinskih vlasti. Države vjerske škole financiraju *izravno* (fiksni ili fleksibilni subvencijama za objekte, na temelju broja upisanih učenika, itd.) i/ili *neizravno* (poreznim olakšicama, plaćanjem vaučera i/ili stipendija ili davanjem poreznih kredita za roditelje). Javno financiranje nevladinih škola može biti paušalno ili vezano uz rashode, na temelju ugovora (npr. u Francuskoj, Portugalu, Španjolskoj i Islandu). Pod određenim uvjetima može biti u potpunosti i obustavljeno ili, pak, javne vlasti mogu izravno financirati vjerske škole, a uobičajeno je javno financiranje ograničeno samo na 'neprofitne' škole. Također, javno financiranje može biti *ex ante* i/ili *ex post*, (ne)uvjetovano vlasništvom i kapitalom vlasnika škola, a obično ovisi o vrsti škole. Javno se financirati mogu različiti troškovi škola (od različitih vlasti, u različitom obujmu i pod različitim uvjetima): kapitalni troškovi za izgradnju školskih zgrada (prostorija), troškovi održavanja, operativni troškovi te troškovi za administrativno/pomoćno osoblje, nastavno osoblje (i dodatni tečajevi i sl.), inspekcijski pregledi, školske knjige, školski obroci, uniforme, prijevoz i mnoge izvannastavne aktivnosti.<sup>9</sup> Većina država kombinira izravne subvencije

---

veliki nevladin javno podupiran sektor posebno je razvijen u zemljama s velikim brojem stanovnika rimokatoličke vjeroispovijesti (npr. Nizozemska, Belgija, Francuska, Španjolska i Njemačka), u kojima vjerske škole imaju jednak status kao državne«.

<sup>9</sup> »Ovisno o zakonodavstvu pojedinih zemalja, javne subvencije mogu u potpunosti pokrivati troškove plaća zaposlenika i mirovine, funkcionalne (materijalne) troškove, opremu, izgradnju, zajmove ili grantove za kapitalne izdatke, naknade i dodatne usluge za učenike« (Glenn i de Groof, 2002b, str. 253).

za škole, nastavnike i osoblje te ovisno o broju upisanih studenata s neizravnim subvencijama za studente i roditelje (kao što su vaučeri ili porezni krediti).<sup>10</sup> Takav mješoviti pristup omogućava školama veću stabilnost, bez da ih čini neosjetljivima na velike promjene s obzirom na broj upisanih učenika te omogućava bolju javnu kontrolu onoga što škole zapravo rade«<sup>11</sup>.

Usljed složenosti načina financiranja i netransparentnosti u sustavu javnog financiranja jako je teško (a možda i nemoguće) točno izračunati i usporediti ukupne iznose javnog novca kojima se financiraju nevladine vjerske škole u odnosu na javne škole. Imajući to u vidu, po načinu i obujmu financiranja nevladinih vjerskih škola Maussen i Bader (2015, str. 8) i Rogers Berner, 2012) ugrubo razlikuju: »države koje pokrivaju gotovo sve troškove (npr. Austrija, Belgija, Engleska/Wales, Irska i Nizozemska) i skandinavski model kojega karakteriziraju velike javne subvencije (npr. Danska, Finska i Švedska), države s parcijalnim (djelomičnim) financiranjem (npr. Njemačka i Mađarska), zemlje u kojima se javna sredstva daju na temelju ugovora (npr. Francuska i Španjolska), te zemlje u kojima se nevladine škole uopće javno ne financiraju (npr. Grčka, Bugarska te većina švicarskih kantona)«.

U europskim zemljama razlikuje se i pravni status nevladinih vjerskih škola. Maussen i Bader (2015, str. 6-7) ističu kako je »povijesno i ustavno takav status vjerskih škola često oblikovan inkorporiranjem škola koje je sponzorirala crkva u suvremene sustave masovnog obrazovanja, a snažno su ih obilježili nacionalna specifična crkveno-državna ideologija i institucije. U Danskoj vjerske škole financira vlada i institucionalno su priznate kao privatne škole ili besplatne osnovne škole. U Njemačkoj kršćanske (konfesionalne) vjerske škole mogu biti vladine (obično katoličke, ponekad evanđeoske) ili nevladine škole prihvaćene u javnom sustavu (ograničen im je vjerski utjecaj, a njihov konfesionalni identitet ograničen je na razdoblja vjerske nastave), a postoje i neovisne, nevladine vjerske škole koje država sponzorira (Glenn, 2012b). U Francuskoj su vjerske škole privatne, ali mogu potpisati tzv. 'ugovor s državom', koji im daje velike mogućnosti za javno financiranje te ih obvezuje na poštivanje nacionalnog kurikulumu. U Irskoj su nevladine škole sve osnovne i velika većina srednjih škola, a većina osnovnih, koje

---

<sup>10</sup> Detaljniji uvid u modalitete i načine financiranja vjerskih škola te stavke koje se financiraju iz javnih izvora po određenim zemljama moguće je vidjeti u radovima Wolf i Macedo (2004) te Glenn i de Groof (2002a; 2002b).

<sup>11</sup> Dronkers i Avram (2015, str. 121) ističu kako se »troškovi pohađanja nevladinih škola mogu znatno razlikovati među zemljama, a u nekima i od škole do škole. Veoma često zemlje koje omogućuju ravnopravno javno financiranje nevladinih i javnih škola ili koje preuzimaju većinu troškova nevladinih škola nameću ograničenja naknada koje nevladine, subvencionirane škole mogu tražiti od svojih učenika. Od nevladinih javno subvencioniranih škola najčešće se zahtijeva besplatno pružanje obrazovanja učenicima (npr. Finska, Belgija, Španjolska, Mađarska i Slovačka za veći iznos subvencija). U nekoliko slučajeva vlade dopuštaju naplaćivanje nekih naknada, ali one moraju biti ili nominalne ili proporcionalne obiteljskom dohotku (npr. u Sloveniji ili Njemačkoj)«.



se nazivaju nacionalnim, vjerske su i uglavnom katoličke škole (O'Mahony, 2012). U Nizozemskoj vjerske škole imaju pravni status tzv. posebnih škola (*bijzondere*), te su zakonski izjednačene s državnim školama (Maussen, 2014)«. Zbog svega nabrojanog, Glenn i de Groof (2002a, str. 578) zaključuju da je »javno financiranje nevladinih vjerskih škola »međunarodna pravna norma u nastajanju«, a zemlje se razlikuju po stupnju i vrsti javnog financiranja vjerskih škola«<sup>12</sup>.

Ukratko, uz javne i privatne škole postoje i škole čiji su osnivači različite vjerske denominacije, tj. vjerske škole<sup>13</sup>, kao jedan od oblika nevladinih obrazovnih ustanova koji djeluje u gotovo svim europskim zemljama i koje ih u različitom postotku javno (su)financiraju. Preduvjeti za njihovo javno (su)financiranje su prihvaćanje nacionalnog nastavnog programa i sustava javnih škola te mogućnost državnog nadzora. Javne vlasti najčešće (su)financiraju troškove nastavnog osoblja, redovitih djelatnosti, a često i kapitalne investicije, npr. izgradnju novih školskih zgrada.

#### **4. PRAVNI POLOŽAJ I JAVNO (SU)FINANCIRANJE OBRAZOVNIH USTANOVA VJERSKIH ZAJEDNICA U HRVATSKOJ – REZULTATI I NALAZI ISTRAŽIVANJA**

Već je rečeno kako su u Hrvatskoj već duže vrijeme vjerske zajednice uključene u obrazovne procese, te kako je, nakon određenog razdoblja od 1945-tih godina u kojemu su bile zatvorene, od osamostaljenja Hrvatske 1990-tih došlo do njihovog ponovnog osnivanja i organiziranja. Danas na području Hrvatske, osim katoličkih, djeluju i privatne obrazovne ustanove čiji su osnivači druge vjerske zajednice i/ili druge pravne ili fizičke osobe. Prema podacima Vlade RH (2018b) »u državnom proračunu na pozicijama MZO-a osiguravaju se sredstva za plaće i naknade za zaposlenike 29 škola čiji su osnivači vjerske zajednice, od čega 11 osnovnih i 18

---

<sup>12</sup> Avram i Dronkers (2013) navode kako »ne iznenađuje činjenica da je nevladin obrazovni sektor razvijeniji u zemljama u kojima su barem određena javna sredstva dostupna nevladinim školama, uz iznimku zemalja središnje i istočne Europe u kojima je tek relativno nedavna pojava nevladinog obrazovnog sektora još uvijek manje izražena u odnosu na državno obrazovanje«.

<sup>13</sup> Eterović (2001, str. 238) ističe kako je »postotak katoličkih škola u nacionalnom školstvu različit, te u nekim europskim državama prevladavaju katoličke škole (npr. u Irskoj čine 70% svih škola, a u Nizozemskoj katoličke i protestantske škole čine 62% svih škola), a u nekim je zemljama njihov postotak značajan, iako dosta manji (npr. u Španjolskoj i Malti po 22%, u Francuskoj 16%, u Austriji, Italiji i Velikoj Britaniji oko 10%)«.

Osim toga, »nakon pada komunizma, Katolička crkva organizira svoje škole u zemljama srednje i istočne Europe: Poljskoj, Mađarskoj, Slovačkoj, Češkoj, Hrvatskoj, Sloveniji i Albaniji, u kojima je udio katoličkih škola u općem školstvu zapažen. Pojedine države snose troškove djelovanja tih katoličkih škola (ibid., str. 240)«.

srednjih škola«. U međuvremenu je 2018. s radom i sufinanciranjem iz državnog proračuna započela i Katolička osnovna škola Ivo Mašina iz Zadra, tako da se ukupan broj osnovnih i srednjih vjerskih škola u Hrvatskoj popeo na 30.<sup>14</sup>

*Tablica 1.*

**BROJ I SREDSTVA DRŽAVNOG PRORAČUNA ISPLAĆENA  
OBRAZOVNIM USTANOVAMA ČIJI SU OSNIVAČI VJERSKE  
ZAJEDNICE, 2015.-19., U KN**

	<b>Osnovne škole</b>	<b>Srednje škole</b>	<b>Iznos sredstava iz državnog proračuna</b>
2015.	9	18	62 577 069,00
2016.	10	18	68 420 248,00
2017.	11	18	75 012 925,00
2018.	12	18	82 221 807,78
2019.	12	18	88 592 313,34

Izvor: Vlada RH (2018b) i MZO (2020).

Prema Vladi RH (2011) ista pravila financiranja vrijede i za katoličke, ali i škole svih drugih vjerskih zajednica, dok pravo na participaciju imaju i privatne i alternativne škole poput waldorfske. Da bi vjerske škole – kojima je osnivač neka od vjerskih zajednica u Hrvatskoj – ostvarile pravo na javno financiranje putem resornog ministarstva, nužno je da budu osnovane na temelju zakonodavstva Republike Hrvatske (RH), da potpišu ugovor s MZO-om te da im MZO odobri programe po kojima rade. Vjerske škole najčešće osiguravaju vlastiti prostor za izvođenje nastave, a odgovarajuća vjera nije uvjet za upis u škole pojedinih vjerskih zajednica.

Druge vjerske zajednice pravo na novčanu potporu iz državnog proračuna RH odnosno financiranje javnih obrazovnih ustanova kao i nastavu vjeronauka u javnim osnovnim i srednjim školama ostvaruju ako su s Vladom RH potpisale posebni ugovor o pitanjima od zajedničkog interesa, dok ta pitanja za katoličke osnovne i srednje škole reguliraju Ugovori Vlade RH i Svete Stolice.

<sup>14</sup> Imajući u vidu podatke koje navodi Krbec (1999, str. 273) da je »u školskoj godini 1996./97. u Hrvatskoj djelovalo ukupno 23 privatnih škola s pravom javnosti, od toga 13 privatnih škola čiji su osnivači fizičke osobe (tzv. privatne škole) i 10 privatnih škola čiji su osnivači vjerske zajednice (vjerske škole)«, očit je porast broja vjerskih škola u Hrvatskoj.

U nastavku će ukratko biti objašnjeni i prikazani sustav i iznosi sredstava državnog proračuna kojima su sufinancirane obrazovne ustanove vjerskih zajednica u RH. Analiza uključuje isključivo financiranje iz javnih sredstava putem proračuna MZO-a, a ne i iz drugih javnih i privatnih izvora.

#### **4.1. Javno financiranje osnovnih i srednjih škola kojima je osnivač KCRH**

Demokratskim promjenama i osamostaljenjem te potpisivanjem četiri međunarodna ugovora sa Svetom Stolicom, a posebice *Ugovora o suradnji na području odgoja i kulture*<sup>15</sup>, RH je pravno omogućila i ponovno osnivanje i financiranje katoličkih škola.<sup>16</sup> Naime, tim je ugovorom KCRH dobio pravo osnivanja obrazovnih ustanova bilo kojega stupnja (tj. osnovnih i srednjih škola, katoličkih visokih učilišta i crkvenih instituta) te predškolskih ustanova i upravljanja u skladu sa Zakonikom kanonskog prava, zakonodavstvom RH i međunarodnim ugovorom sa Svetom Stolicom. Svaku katoličku školu mora priznati Crkva, ali i RH, kako bi ostvarila pravo javnosti, a to se postiže međusobnim dogovorom. RH je katoličke škole priznala kao sastavni dio javnoga školstva zbog čega su one u obvezi provoditi odluke državnih vlasti u vezi plana i programa obveznih predmeta. Ugovorom su riješena i pitanja nastave katoličkog vjeronauka u obrazovnim ustanovama (osnovnim i srednjim školama) i vjerskog odgoja u predškolskim ustanovama, uz osnovno načelo da je svakome zajamčeno pravo izbora vjeronauka, pitanja prava roditelja na odgoj djece, prava i obveze građanskih vlasti u pogledu vjeronauka<sup>17</sup> te očuvanje kulturne baštine KCRH, odnosno načina materijalne obnove i čuvanja spomenika vjerske kulturne baštine. U čl. 9. Ugovora jamči se i jednakopravnost katoličkih i državnih škola, učitelja, odgojitelja, nastavnika i drugih djelatnika te učenika i odgajanika te im se omogućuju ista prava i dužnosti kao onima u državnim školama te pravo na primanje novčane potpore kako je predviđeno zakonodavstvom RH.

Na temelju ovog Ugovora, Hrvatska biskupska konferencija (HBK) i Vlada RH potpisale su i *Ugovor o katoličkom vjeronauku u javnim školama i vjerskom*

---

<sup>15</sup> Narodne novine, Međunarodni ugovori 3/97. Ugovor je potpisan 18. prosinca 1996. između RH i Svete Stolice, a stupio je na snagu 30. siječnja 1997.

<sup>16</sup> Eterović (2001, str. 235) ističe: »pravo KC na osnivanje i upravljanje školama jedno je od temeljnih načela koje se nalazi u ugovorima drugih zemalja sa Svetom Stolicom, kao npr. s Njemačkom, Portugalom, Austrijom, Maltom, Španjolskom, Italijom i Poljskom«.

<sup>17</sup> Program i način odvijanja katoličkog vjeronauka uređeni su posebnim programima za predškolski sustav, osnovno i srednje obrazovanje, koji su rezultat sporazuma između Vlade RH i HBK-a (čl. 3. Ugovora).

odgoju u javnim predškolskim ustanovama (29. siječnja 1999.), te *Ugovor o katoličkim osnovnim i srednjim školama* (23. svibnja 2011.). Ugovorom iz 2011. regulirano je koje su to katoličke škole, kako je određena nastava u njima, kako se osiguravaju financijska sredstva te, uz ostalo, i imenovanje ravnatelja. Njime se, između ostalog, država za sve djelatnike katoličkih škola obvezala potpuno pokrivati troškove i naknade plaća s doprinosima na plaće te ostala materijalna prava radnika ugovorena kolektivnim ugovorima (čl. 5.). Ovaj je ugovor precizirao da su katoličke one škole koje je osnovala i koje će osnovati pravna osoba KCRH s dopuštanjem dijecezanskoga biskupa na čijem se području ona osniva (čl. 2.). Pravne osobe KCRH, osnivači katoličkih škola, moraju osigurati sve potrebne uvjete za rad katoličkih škola sukladno važećim propisima RH (čl. 3.). Osnivači katoličkih škola najčešće su biskupije i pojedine redovničke zajednice, koje su najvećim dijelom i vlasnici zgrada u kojima se nastava odvija. Ukratko, KCRH je danas uključen u sve razine odgojno-obrazovnog sustava (na elementarnoj razini u predškolskom odgoju, primarnoj u osnovnoškolskom odgoju i obrazovanju, na sekundarnoj u srednjoškolskom odgoju te tercijarnoj razini u visokoškolskom obrazovanju).

U odnosu na 2011., kada je u čl. 10. Ugovora o katoličkim školama navedeno da je mjerodavno ministarstvo (MZO) odobrilo djelovanje i dalo pravo javnosti za 2 osnovne i 12 srednjih katoličkih škola (vidi i Vlada RH, 2011), s vremenom je osnovano još nekoliko katoličkih škola, tako da je od 2017. bilo 11 osnovnih i 12 srednjih škola, a financirana su i 2 učenička doma (više u tablici 2.). Prema Vladi RH (2011), planovi i programi današnjih katoličkih škola u Hrvatskoj u skladu su s onima mjerodavnog ministarstva (MZO) i od samog se osnivanja *u potpunosti* financiraju iz državnog proračuna.<sup>18</sup>

Financijske obveze koje je RH preuzeo temeljem Ugovora o suradnji na području odgoja i kulture, između ostalog, uključuju: troškove izradbe i tiskanja udžbenika vjeronauka (čl. 6), novčanu potporu za katoličke škole s pravom javnosti i sve djelatnike – jednaku onoj koja je predviđena za državne škole (čl. 9), novčana sredstva za rad Katoličkog bogoslovnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu i sve po-

---

<sup>18</sup> Vezano uz to Hobljaj, Lončarić-Jelačić i Razum (2005, str. 297-298) navode da je »financiranje katoličke škole pravno uvjetovano državnim školskim zakonima u kojima se ono pojavljuje kao sastavni dio akta o osnivanju i državnih pedagoških standarda, a spomenutim konkordatom zajamčeno u obliku državne obveze. Međutim, u praksi ono izgleda nešto složenije. Troškove kapitalnih ulaganja (izgradnja i održavanje školskih zgrada i pratećih objekata kao i nastavnu opremu) na svim razinama katoličke škole snosi njezin vlasnik (crkvene pravne osobe). Zavisno pak o pojedinoj razini, za druge financijske potrebe katoličke škole postoje različiti načini financiranja. Osim kapitalnih ulaganja iz državnog proračuna, u potpunosti se financiraju ona crkvena učilišta (plaće profesora, ostalog osoblja i tekući materijalni troškovi) koja se spominju u konkordatu. Osnovna i srednja škola financira se na kombinirani način, većim dijelom iz državnog proračuna (plaće nastavnika i ostalog školskog osoblja), a manjim dijelom (tekući materijalni troškovi, npr. energenti) iz lokalne samouprave, uglavnom za sve škole podjednako.«

dručne studije te buduća visoka učilišta uz prethodni dogovor s državnim vlastima (čl. 10). Novčane potpore za katoličke škole s pravom javnosti planiraju se i isplaćuju s pozicija MZO-a, i to na temelju Ugovora o katoličkim osnovnim i srednjim školama, a za plaće, naknade i jubilarne nagrade radnika<sup>19</sup> osnovnih i srednjih škola kojima je osnivač katolička vjerska zajednica isplaćeni su iznosi iz tablice 2.

*Tablica 2.*

**SREDSTVA MZO-A ISPLAĆENA ZA PLAĆE, NAKNADE I JUBILARNE  
 NAGRADE ZAPOSLENIH U KATOLIČKIM OBRAZOVNIM  
 INSTITUCIJAMA, 2015.-19., U KN**

<b>Naziv škole/mjesto</b>	<b>2015.</b>	<b>2016.</b>	<b>2017.</b>	<b>2018.</b>	<b>2019.</b>
<i>Katoličke osnovne škole</i>					
Katolička osnovna škola, Novska	-	-	91 002,10	477 872,05	650 327,14
Katolička škola Svete Uršule, Varaždin	775 639,51	953 532,17	1 144 827,26	1 432 311,35	1 959 188,61
Katolička osnovna škola Josip Pavličić, Rijeka	143 340,38	756 556,30	1 149 385,66	1 664 764,69	2 128 146,89
Katolička osnovna škola, Virovitica	101 160,97	512 625,67	740 739,30	958 994,35	1 277 707,64
Katolička osnovna škola, Požega	2 893 351,32	3 480 797,23	3 962 576,70	4 118 894,92	4 292 406,19
Katolička osnovna škola Ivo Mašina, Zadar	-	-	-	106 758,68	520 836,62
Katolička osnovna škola, Šibenik	3 817 698,29	4 067 755,01	4 487 409,19	4 654 957,59	4 916 275,40
Osnovna škola Ružičnjak, Zagreb	95 521,12	513 552,94	744 335,63	1 178 784,65	1 492 427,25
Osnovna škola Lotrščak, Zagreb		176 930,30	834 430,88	1 336 553,62	1 855 226,73

<sup>19</sup> Osim ovih sredstava, osnovne i srednje škole čiji su osnivači vjerske zajednice iz proračuna MZO-a dobivaju i sredstva za druge aktivnosti (npr. lektiru, nastavna sredstva i opremu, teškoće u prijevozu za osnovne i srednje škole, smještaj u dom, itd.). U 2018. za te druge aktivnosti škole su uprihodile oko 833 tisuće kuna, no ti iznosi u ovome radu nisu ubrojani. Samo ilustrativno navodimo kako su od ukupnog iznosa po 7 tisuća kuna dobile Srpska pravoslavna i Islamska gimnazija, 204,1 tisuće kuna Srednja škola Čakovec te 158,8 tisuća kuna Srednja škola Maruševec, a ostatak se odnosi na sufinanciranje katoličkih škola. Također, ova je analiza rađena prema podacima MZO-a (2020) i oni se u manjem obujmu razlikuju od podataka iz registra neprofitnih organizacija Ministarstva financija (2019).

Naziv škole/mjesto	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.
Salezijanska osnovna škola, Zagreb	608 043,41	775 094,59	974 999,77	1 188 862,27	1 415 940,16
Prva katolička osnovna škola, Zagreb	2 464 485,63	2 644 639,97	2 625 764,66	2 850 744,83	2 945 861,02
<i>UKUPNO katoličke osnovne škole</i>	<i>10 899 240,63</i>	<i>13 881 484,18</i>	<i>16 755 471,15</i>	<i>19 969 499,00</i>	<i>23 454 343,65</i>
<b><i>Katoličke srednje škole i učenički domovi</i></b>					
Salezijanska klasična gimnazija s pravom javnosti, Rijeka	2 797 683,13	3 029 305,52	3 365 443,06	3 675 796,50	4 023 686,92
Ženski učenički dom Krucifikse Kozulić, Rijeka	825 267,94	804 042,18	822 931,94	845 792,68	909 088,45
Katolička klasična gimnazija s pravom javnosti, Virovitica	1 484 414,80	1 565 692,35	1 617 880,24	1 658 516,52	1 662 217,60
Katolička klasična gimnazija s pravom javnosti, Požega	2 315 500,06	2 350 528,08	2 505 450,58	2 690 073,48	2 746 215,59
Klasična gimnazija fra Marijana Lanosovića s pravom javnosti, Slavonski brod	2 566 653,96	2 749 475,58	3 037 888,42	3 153 239,21	3 285 391,86
Klasična gimnazija Ivana Pavla II s pravom javnosti, Zadar	2 898 159,00	2 860 895,60	2 999 544,30	3 111 899,55	3 293 053,52
Isusovačka klasična gimnazija s pravom javnosti, Osijek	3 115 215,97	3 260 727,92	3 316 238,75	3 459 161,61	3 541 381,03
Franjevačka klasična gimnazija s pravom javnosti, Sinj	2 615 041,60	2 641 320,54	2 736 292,61	2 818 026,99	2 957 042,53
Nadbiskupijska klasična gimnazija »don Frane Bulića« s pravom javnosti, Split	2 642 201,32	2 730 254,42	2 924 466,34	2.924 147,85	3 046 416,71
Pazinski kolegij – klasična gimnazija s pravom javnosti, Pazin	4 682 635,34	4 774 556,51	4 964 076,75	5.240 806,16	5 448 606,99
Biskupijska klasična gimnazija Ruđera Boškovića s pravom javnosti, Dubrovnik	1 504 506,44	1 512 259,71	1 572 945,36	1.666 345,55	1 700 639,55
Učenički dom Paola di Rosa, privatni dom s pravom javnosti, Dubrovnik	2 107 301,66	2 155 745,84	2 281 643,09	2.507 855,10	2 526 409,62

Naziv škole/mjesto	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.
Nadbiskupska klasična gimnazija s pravom javnosti, Zagreb	4 808 664,16	5 012 028,89	5 176 205,38	5.501 275,55	5 771 036,96
Ženska opća gimnazija Družbe sestara milosrdnica s pravom javnosti, Zagreb	3 663 766,93	3 745 357,61	3 861 204,38	4 037 315,14	4 050 181,76
<i>UKUPNO katoličke srednje škole i učenički domovi</i>	<i>38 027 012,31</i>	<i>39 192 190,75</i>	<i>41 182 211,20</i>	<i>43 290 251,89</i>	<i>44 961 369,09</i>
<i>SVEUKUPNO</i>	<i>48 926 252,94</i>	<i>53 073 674,93</i>	<i>57 937 682,35</i>	<i>63 259 750,89</i>	<i>68 415 712,74</i>

Izvor: MZO (2020).

Osim katoličkih osnovnih i srednjih škola, država je na sebe preuzela i financiranje dva učenička doma – u Rijeci i Dubrovniku. Ukupno su iz državnog proračuna sve katoličke obrazovne ustanove u 2015. sufinancirane s gotovo 49 milijuna kuna, odnosno 68 milijuna kuna u 2019.

Tablica 3.

JAVNO SUFINANCIRANJE, BROJ UČENIKA I BROJ ZAPOSLENIH  
U KATOLIČKIM OBRAZOVNIM INSTITUCIJAMA (BEZ DVA  
UČENIČKA DOMA) U ŠK. GOD. 2019./2020., U KN

Naziv škole/mjesto	2019.	Broj učenika	Broj zaposlenih	Isplata po učeniku	Isplata po zaposlenom
<i>Katoličke osnovne škole</i>					
Katolička osnovna škola, Novska	650 327,14	43	11	15 123,89	59 120,65
Katolička škola Svete Uršule, Varaždin	1 959 188,61	130	34	15 070,68	57 623,19
Katolička osnovna škola Josip Pavličić, Rijeka	2 128 146,89	188	36	11 319,93	59 115,19
Katolička osnovna škola, Virovitica	1 277 707,64	128	30	9 982,09	42 590,25
Katolička osnovna škola, Požega	4 292 406,19	321	45	13 371,98	95 386,80
Katolička osnovna škola Ivo Mašina, Zadar	520 836,62	33	9	15 782,93	57 870,74
Katolička osnovna škola, Šibenik	4 916 275,40	312	49	15 757,29	100 332,15
Osnovna škola Ružičnjak, Zagreb	1 492 427,25	87	26	17 154,34	57 401,05
Osnovna škola Lotrščak, Zagreb	1 855 226,73	124	26	14 961,51	71 354,87
Salezijanska osnovna škola, Zagreb	1 415 940,16	60	24	23 599,00	58 997,51
Prva katolička osnovna škola, Zagreb	2 945 861,02	145	39	20 316,28	75 534,90

Naziv škole/mjesto	2019.	Broj učenika	Broj zaposlenih	Isplata po učeniku	Isplata po zaposlenom
<i>UKUPNO katoličke osnovne škole</i>	23 454 343,65	1 571	329	-	-
<i>Katoličke srednje škole</i>					
Salezijanska klasična gimnazija s pravom javnosti, Rijeka	4 023 686,92	314	42	12 814,29	95 802,07
Katolička klasična gimnazija s pravom javnosti, Virovitica	1 662 217,60	71	27	23 411,52	61 563,61
Katolička klasična gimnazija s pravom javnosti, Požega	2 746 215,59	177	28	15 515,34	98 079,13
Klasična gimnazija fra Marijana Lanosovića s pravom javnosti, Slavonski brod	3 285 391,86	225	32	14 601,74	102 668,50
Klasična gimnazija Ivana Pavla II s pravom javnosti, Zadar	3 293 053,52	194	30	16 974,50	109 768,45
Isusovačka klasična gimnazija s pravom javnosti, Osijek	3 541 381,03	209	31	16 944,41	114 238,10
Franjevačka klasična gimnazija s pravom javnosti, Sinj	2 957 042,53	96	35	30 802,53	84 486,93
Nadbiskupijska klasična gimnazija »don Frane Bulića« s pravom javnosti, Split	3 046 416,71	161	31	18 921,84	98 271,51
Pazinski kolegij – klasična gimnazija s pravom javnosti, Pazin	5 448 606,99	197	57	27 657,90	95 589,60
Biskupijska klasična gimnazija Ruđera Boškovića s pravom javnosti, Dubrovnik	1 700 639,55	91	23	18 688,35	73 940,85
Nadbiskupska klasična gimnazija s pravom javnosti, Zagreb	5 771 036,96	399	48	14 463,75	120 229,94
Ženska opća gimnazija Družbe sestara milosrdnica s pravom javnosti, Zagreb	4 050 181,76	203	36	19 951,63	112 505,05
<i>UKUPNO katoličke srednje škole</i>	<i>41 525 871,02</i>	<i>2 337</i>	<i>420</i>	-	-
<i>SVEUKUPNO</i>	<i>64 980 214,67</i>	<i>3 908</i>	<i>749</i>	-	-
<i>PROSJEK</i>	<i>2 825 226,72</i>	<i>169,91</i>	<i>32,57</i>	<i>16 627,49</i>	<i>86 755,96</i>

Izvor: MZO (2020).

U 2019. katoličke osnovne (11) i srednje (12) škole u prosjeku su zapošljavale 33 djelatnika, pohađalo ih je 170 učenika te je isplaćeno prosječno 16,6 tisuća kuna po učeniku, tj. blizu 87 tisuća kuna po zaposlenom. Analiza njihova javnog sufinanciranja u 2019. u odnosu na broj učenika ukazuje na određene razlike jer se ti iznosi kreću od gotovo 10 tisuća kuna po učeniku (Katolička osnovna škola u Virovitici) do čak gotovo 31 tisuće kuna izdvojene po učeniku za Franjevačku



klasičnu gimnaziju u Sinju. Isto tako, ako se analiziraju i izdvajanja po broju zaposlenih vidljivo je da su i tu prisutne znatne razlike jer se iznosi kreću od 42,6 tisuća kuna (Katolička osnovna škola u Virovitici) do čak 120 tisuća kuna po zaposlenom za Nadbiskupsku klasičnu gimnaziju u Zagrebu.

#### **4.2. Javno financiranje osnovnih i srednjih škola čiji su osnivači druge vjerske zajednice**

Zakonodavni okvir djelovanja drugih vjerskih zajednica u RH uređuje *Zakon o pravnom položaju vjerskih zajednica* (NN 82/02. i 73/13. – u daljnjem tekstu: ZPPVZ). Ovim je zakonom, između ostalog, vjerskim zajednicama upisanim u Evidenciju vjerskih zajednica u RH zajamčena i sloboda odvijanja vjerskih obreda, osnivanja škola i učilišta bilo kojeg stupnja, organizacija vjerskoga odgoja i nastave vjeronauka u javnim odgojnim i obrazovnim ustanovama sukladno zakonu RH, pravo na dušobrižništvo vjernika u zdravstvenim i ustanovama socijalne skrbi, kaznionicama i zatvorima te pripadnika Oružanih snaga i policije, a određuje se i način stjecanja materijalnih i imovinskih prava vjerskih zajednica.

Prema čl. 9. ZPPVZ-a, pitanja od zajedničkog interesa za RH i neku ili više vjerskih zajednica mogu se uređivati i *ugovorom kojeg sklapaju Vlada RH i vjerska zajednica*. Na temelju ugovora zaključuju se godišnji protokoli (nadležnost Komisije za odnose s vjerskim zajednicama koju je osnovala Vlada radi provedbe akata kojima se uređuju odnosi države i vjerskih zajednica) o izvršavanju određenih financijskih obveza RH prema crkvi, odnosno vjerskoj zajednici. Dakle, pravo na novčanu potporu iz državnog proračuna RH, tj. financiranje obrazovnih ustanova kojima su osnivači te nastavu vjeronauka u osnovnim i srednjim školama druge vjerske zajednice ostvaruju ako su s Vladom RH potpisale posebni ugovor o pitanjima od zajedničkog interesa. Barišić (2016, str. 518) ističe da se prilikom određivanja iznosa za pojedinu vjersku zajednicu, slično kao i za KCRH kada je riječ o njenom financiranju koje je uređeno prema *Ugovoru o gospodarskim pitanjima* (čl. 2. st. 2., čl. 6. st. 1. i 6.), koristilo načelo o »postotku građana RH koji se izjašnjavaju pripadnikom pojedine vjerske zajednice, odnosno novčani iznos koji će dobivati iz državnoga proračuna zavisi od broja vjernika pojedine zajednice te o društvenom radu u promicanju općega dobra (čl. 17. st. 2. ZPPVZ-a)«. Konkretno, ovaj članak navodi kako će se »vjerskoj zajednici odobriti sredstva iz državnog proračuna čija će se godišnja visina određivati ovisno o vrsti i značaju njenih vjerskih objekata (kulturnom, povijesnom, umjetničkom i sl.) te o djelovanju vjerske zajednice na odgojno-obrazovnom, socijalnom, zdravstvenom i kulturnom području i njenom doprinosu nacionalnoj kulturi, kao i humanitarnom i općekorisnom djelovanju vjerske zajednice«.

Vlada RH odnosno Komisija za odnose s vjerskim zajednicama do sada je temeljem čl. 9. ZPPVZ-a sklopila osam ugovora o pitanjima od zajedničkog interesa s vjerskim zajednicama koje djeluju na području RH te regulirala odnose s 19 vjerskih zajednica. U tablici 4. prikazani su iznosi državnog proračuna kojima su u razdoblju 2015.-19. sufinancirane škole čiji su osnivači druge vjerske zajednice.<sup>20</sup>

Tablica 4.

SREDSTVA MZO-A ISPLAĆENA ZA PLAĆE, NAKNADE I JUBILARNE  
NAGRADE ZAPOSLENIH U OBRAZOVNIM INSTITUCIJAMA ČIJI SU  
OSNIVAČI DRUGE VJERSKE ZAJEDNICE U RH, 2015.-19., U KN

Naziv škole/mjesto	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.
<i>Osnovna škola</i>					
Osnovna škola Lauder-Hugo Kon, Zagreb	1 620 972,93	1 731 189,64	1 921 767,90	1 986 788,90	2 100 910,28
<i>Srednje škole</i>					
Srednja škola u Maruševcu, Maruševac	3 488 724,29	4 034 058,52	4 726 628,06	5 428 951,15	5 712 449,81
Srednja škola Čakovec, Čakovec	5 422 181,48	6 287 166,60	6 990 917,02	8 000 852,86	8 718 032,77
Islamska gimnazija dr. Ahmeda Smajlovića, Zagreb	1 606 454,72	1 750 031,28	1 851 448,98	1 934 625,69	2 012 401,48
Srpska pravoslavna opća gimnazija Kantakuzina Katarina Branković s pravom javnosti, Zagreb	1 512 482,82	1 544 127,22	1 584 481,40	1 610 838,29	1 632 806,26
<i>UKUPNO osnovne i srednje škole čiji su osnivači druge vjerske zajednice</i>	<i>13 650 816,24</i>	<i>15 346 573,26</i>	<i>17 075 243,36</i>	<i>18 962 056,89</i>	<i>20 176 600,60</i>

Izvor: MZO (2020). U ovaj iznos nisu uključena sredstva za druge aktivnosti (v. fusnotu 19.)

<sup>20</sup> Jarić Dauenhauer (2011) ističe postojanje određenih razlika u financiranju pojedinih obrazovnih ustanova vjerskih zajednica te da se, npr. nastavnici srpskih osnovnih i srednjih škola, uključujući i one vjerske, potpuno financiraju iz proračuna, te kako Pravoslavna crkva osigurava prostor, a država plaće. Rade prema nacionalnom programu MZO-a i u njima se ne obrazuje vjerski kadar za čije obrazovanje postoje posebne vjerske škole bogoslovije koje obrazuju vjerski kadar kojeg sami financiraju. U Islamskoj gimnaziji država financira samo opće predmete koji se poučavaju u skladu s nastavnim programom MZO-a, dok četiri vjerska predmeta plaćaju sami čime država pokriva oko 48% troškova, dok kod židovske osnovne škole država plaća 50% troškova.

Država sufinancira jednu osnovnu i 4 srednje škole čiji su osnivači druge vjerske zajednice, a za njihovo je poslovanje ukupno iz državnog proračuna izdvojeno 13,7 milijuna kuna u 2015., tj. nešto više od 20 milijuna kuna u 2019. godini.

Tablica 5.

JAVNO SUFINANCIRANJE, BROJ UČENIKA I BROJ ZAPOSLENIH  
U OBRAZOVNIM USTANOVAMA DRUGIH VJERSKIH ZAJEDNICA  
U ŠK. GOD. 2019./2020., U KN

Naziv škole/mjesto	2019.	Broj učenika	Broj zaposlenih	Isplata po učeniku	Isplata po zaposlenom
<i>Osnovna škola</i>					
Osnovna škola Lauder-Hugo Kon, Zagreb	2 100 910,28	87	23	24 148,39	91 343,93
<i>Srednje škole</i>					
Srednja škola u Maruševcu, Maruševac	5 712 449,81	250	60	22 849,80	95 207,50
Srednja škola Čakovec, Čakovec	8 718 032,77	432	87	20 180,63	100 207,27
Islamska gimnazija dr. Ahmeda Smajlovića, Zagreb	2 012 401,48	73	33	27 567,14	60 981,86
Srpska pravoslavna opća gimnazija Kantakuzina Katarina Branković s pravom javnosti, Zagreb	1 632 806,26	60	21	27 213,44	77 752,68
<i>UKUPNO osnovne i srednje škole čiji su osnivači druge vjerske zajednice</i>	<i>20 176 600,60</i>	<i>902</i>	<i>224</i>	<i>-</i>	<i>-</i>
<i>PROSJEK</i>	<i>4 035 320,12</i>	<i>150,33</i>	<i>37,33</i>	<i>22 368,74</i>	<i>90 074,11</i>

Izvor: MZO (2020).

Analiza prema broju učenika po pojedinoj školi drugih vjerskih zajednica u 2019. ukazuje na manje razlike u obujmu financiranja u odnosu na katoličke obrazovne institucije jer se ti iznosi kreću od 20 tisuća kuna (Srednja škola Čakovec) do 27,5 tisuća kuna izdvojenih po učeniku za Islamsku gimnaziju. Razlike su prisutne i ako se analiziraju izdvajanja po broju zaposlenih jer se iznosi kreću od gotovo 61 tisuće kuna (Islamska gimnazija) do 100 tisuća kuna izdvojenih po zaposlenom danih za Srednju školu Čakovec. Nadalje, u jednoj osnovnoj i 4 srednje škole drugih vjerskih zajednica prosječno je bilo zaposleno 37 djelatnika, a škole je pohađalo 150 učenika te je iz državnog proračuna isplaćeno prosječno nešto više od 22 tisuće kuna po učeniku, tj. 90 tisuća kuna po zaposlenom.

## 5. ZAKLJUČAK

Vjerske zajednice u svijetu, ali i u Hrvatskoj, već duže vrijeme sudjeluju u odgojno-obrazovnim procesima osnivajući razne odgojno-obrazovne institucije poput vrtića, škola i učilišta. U Europi vjerske škole, osim privatnih izvora financiranja, najčešće ostvaruju i pravo na javno (su)financiranje, no njihov je pravni status, vrsta i obujam javnog (su)financiranja prilično različit. Osnovni preduvjeti za njihovo javno (su)financiranje su provedba nacionalnog obrazovnog programa te državna kontrola. S obzirom na način financiranja ugrubo se razlikuju javne i privatne škole (koje također mogu biti u određenim iznosima, ovisno o zemlji, i javno subvencionirane), ali je najčešće riječ o kombinaciji javnog i privatnog (su)financiranja, pa ih se neutralnije dijeli na vladine i nevladine, ovisno o tome tko im je vlasnik, tko ih financira i njima upravlja.

U Hrvatskoj se od 2018. iz državnog proračuna sufinancira 30 obrazovnih institucija čiji su osnivači vjerske zajednice, i to 12 osnovnih, 16 srednjih škola i 2 učenička doma. Pravo na osnivanje katoličkih obrazovnih institucija regulira međunarodni Ugovor između RH i Svete Stolice o suradnji na području odgoja i kulture, a druge vjerske zajednice to pravo ostvaruju ako su s RH potpisale ugovore o pitanjima od zajedničkog interesa. Ujedno, da bi vjerska zajednica ostvarila pravo na financiranje obrazovnih institucija čiji je osnivač nužno je da budu osnovani na temelju zakona RH te da im program odobri resorno ministarstvo.

Do sada u Hrvatskoj nije bilo prikaza stavki kojima su financirane obrazovne institucije čiji su osnivači vjerske zajednice, te je osnovni cilj rada bio, osim komparativnog prikaza načina financiranja vjerskih škola u Europi, izdvojeno prikazati i koje su to sve obrazovne institucije i u kojem obujmu financirane iz državnog proračuna RH. Analiza je posebno napravljena za katoličke, a posebno za osnovne i srednje škole čiji su osnivači druge vjerske zajednice. Pretpostavljeno je kako nominalno najviše sredstava iz državnog proračuna dobivaju obrazovne ustanove čiji je osnivač KCRH, što je i logično s obzirom na njihov broj, no i da škole drugih vjerskih zajednica dobivaju znatna sredstva. Prema podacima iz 2019., za 11 osnovnih i 12 srednjih škola te dva učenička doma KCRH-a iz državnog proračuna izdvojeno je ukupno 68,4 milijuna kuna, dok je za jednu osnovnu i četiri srednje škole čiji su osnivači druge vjerske zajednice izdvojeno nešto više od 20 milijuna kuna. U 2019. su katoličke osnovne i srednje škole prosječno zapošljavale 33 djelatnika, a škole je pohađalo 170 učenika te je iz državnog proračuna isplaćeno prosječno 16,6 tisuća kuna po učeniku, tj. blizu 87 tisuća kuna po zaposlenom. Kada je riječ o obrazovnim institucijama drugih vjerskih zajednica, one su prosječno zapošljavale 37 djelatnika, a škole je pohađalo 150 učenika te je iz državnog proračuna isplaćeno prosječno nešto više od 22 tisuće kuna po učeniku, tj. 90 tisuća kuna po zaposlenom. Dakle, škole čiji su osnivači druge vjerske zajednice u prosjeku su

zapošljavale nešto više djelatnika, imale manji broj učenika, ali im je iz državnog proračuna isplaćeno u prosjeku više novaca i po učeniku i po zaposlenom.<sup>21</sup>

Proces osnivanja novih vjerskih škola u Hrvatskoj i dalje traje pa se može pretpostaviti da će ovi iznosi vremenom rasti. U pogledu osnivanja novih vjerskih škola i njihova javnog financiranja ove škole će vjerojatno i u budućnosti učenicima biti privlačne, ali će ujedno trebati voditi računa i o stvarnim društvenim potrebama, pogotovo imajući u vidu izražene demografske i imigracijske tijekove.

## 6. LITERATURA

1. Avram, S. i Dronkers J. (2013). Religion and Schooling: the European Context. U: E. Smith, M. Lyons i M. Darmody (Ur.), *Religious Education in a Multicultural Europe: Children, Parents and Schools* (str. 15–36). Houndmills: Palgrave Macmillan. DOI: [https://doi.org/10.1057/9781137281500\\_2](https://doi.org/10.1057/9781137281500_2)
2. Barišić, D. D. (2016). Dvadeset godina od potpisivanja Ugovora između Svete Stolice i Republike Hrvatske. *Diacovensia*, 24 (4), 513.-518. Dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/file/252702>
3. Dronkers J. i Avram S. (2015). What can international comparisons teach us about school choice and non-governmental schools in Europe? *Comparative Education*, 51(1), 118-132. DOI: <https://doi.org/10.1080/03050068.2014.935583>
4. Eterović, N. (2001). *Ugovori između Svete Stolice i Republike Hrvatske*. Zagreb: Glas Koncila ; Hrvatska biskupska konferencija.
5. Eurydice (2000). *Private education in the European Union: Organisation, administration and the public authorities' role*. Brussels: Eurydice European Unit. Dostupno na: <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/63e08105-bbf6-4412-8ead-ab3f66a487d1/language-en>
6. Glenn, C. L., i de Groof, G. (Ur.). (2002a). *Finding the Right Balance. Freedom, Autonomy and Accountability in Education, Vol. 1*. Utrecht: Lemma.
7. Glenn, C. L., i de Groof, G. (Ur.). (2002b). *Finding the Right Balance. Freedom, Autonomy and Accountability in Education, Vol. 2*. Utrecht: Lemma.

---

<sup>21</sup> Analizom postojećih podataka o financiranju iz državnog proračuna osnovnih i srednjih škola čiji su osnivači različite vjerske zajednice, posebnih ugovora o pitanjima od zajedničkog interesa potpisanih s pojedinim vjerskim zajednicama odnosno ugovora koje je RH potpisala s KCRH-om nije moguće razlučiti razloge zašto su škole čiji su osnivači druge vjerske zajednice dobile više novaca od katoličkih vjerskih škola, i po učeniku i po zaposlenom.

8. Hobljaj, A., Lončarić-Jelačić, N. i Razum, R. (2005). Crkva i odgoj u Hrvatskoj, istraživanje za europsku komparativnu studiju. *Bogoslovska smotra*, 7 (1), 289-313. Dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/file/38893>
9. Jarić Dauenhauer, N. (2011). Država potpuno financira katoličke i pravoslavne škole, ali islamske i židovske ne. *Tportal*, 17. 6. 2011. Dostupno na: [https://www.tportal.hr/teho/clanak/drzava-potpuno-financira-katolicke-i-pravoslavne-skole-ali-islamske-i-zidovske-ne-20110530\\_](https://www.tportal.hr/teho/clanak/drzava-potpuno-financira-katolicke-i-pravoslavne-skole-ali-islamske-i-zidovske-ne-20110530_)
10. Krbec, D. (1999). Privatne škole i obrazovna politika u Hrvatskoj. *Revija za socijalnu politiku*, 6(3-4), 269-278. DOI: <https://doi.org/10.3935/rsp.v6i3.283>
11. Maussen, M. (2014). Religious Governance in the Netherlands: Associative Freedoms and Non-Discrimination after 'Pillarization'. The Example of Faith-Based Schools. *Geopolitics, History, and International Relations*, 6(2), 37-63.
12. Maussen, M. i Bader, V. (2015). Non-governmental religious schools in Europe: institutional opportunities, associational freedoms, and contemporary challenges. *Comparative Education*, 51(1), 1-21. DOI: <https://doi.org/10.1080/03050068.2014.935581>
13. Merry M. S. (2015). The conundrum of religious schools in twenty-first century Europe. *Comparative Education*, 51(1), 133-156. DOI: <https://doi.org/10.1080/03050068.2014.935582>
14. MF (2019). *Registar neprofitnih organizacija*. Zagreb: Ministarstvo financija. Dostupno na: <https://banovac.mfin.hr/rnopr/>
15. MZO (2020). Elektronski dopisi MZO-a dobiveni na temelju Zakona o pravu na pristup informacijama o financiranju osnovnih i srednjih škola čiji su osnivači vjerske zajednice. Podaci dostupni kod autora.
16. O'Mahony, C. (2012). Ireland. U: C. L. Glenn i J. de Groof (Ur.), *Balancing Freedom, Autonomy and Accountability in Education, Vol. 2* (str. 245–259). Nijmegen: Wolf Legal.
17. Rajić, V. (2008). Stavovi učitelja i roditelja o razvoju privatnog i alternativnog osnovnog školstva u Republici Hrvatskoj. *Odgojne znanosti*, 10(2), 329-347. Dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/29573>
18. Rogers Berner, A. (2012). Funding Schools. U: C. L. Glenn i J. de Groof (Ur.), *Balancing Freedom, Autonomy and Accountability in Education, Vol. 1* (str. 115-129). Nijmegen: Wolf Legal.
19. Ugovor između Svete Stolice i Republike Hrvatske o suradnji na području odgoja i kulture. Narodne novine, Međunarodni ugovori 2/97.
20. Ugovor između Vlade RH i HBK o katoličkim osnovnim i srednjim školama, od 23. svibnja 2011.

21. Ugovor između Svete Stolice i Republike Hrvatske o gospodarskim pitanjima. Narodne novine, Međunarodni ugovori\_18/98.
22. Ugovor između Vlade RH i HBK o katoličkom vjeronauku u javnim školama i vjerskom odgoju u javnim predškolskim ustanovama, (1999). Dostupno na: <http://www.nku.hbk.hr/index.php/dokumenti/medunarodni-ugovori/60-katolickivjeronaukugovor>
23. Vlada RH (2011). Potpisan Ugovor o katoličkim osnovnim i srednjim školama. Dostupno na: <https://vlada.gov.hr/vijesti/potpisan-ugovor-o-katolickim-osnovnim-i-srednjim-skolama/10099>
24. Vlada RH (2018b). 84 sjednica, točka 23a., Verifikacija odgovora na zastupnička pitanja postavljena Vladi Republike Hrvatske: Anke Mrak-Taritaš, u vezi s udžbenicima iz vjeronauka te sredstvima za rad vjerskih osnovnih i srednjih škola, vjerskih učilišta, visokih škola i fakulteta.
25. Wolf, P. J. i Macedo S. (Ur.). (2004). *Educating Citizens: International Perspectives on Civic Values and School Choice*. Washington, DC: Brookings Institution Press. DOI: <https://doi.org/10.1017/s0047279407260842>
26. Zakon o pravnom položaju vjerskih zajednica. Narodne novine, 82/02 i 73/13.

## PUBLIC FUNDING OF RELIGIOUS SCHOOLS: CASE OF CROATIA

### Summary

In addition to state owned schools, in most European countries there are also those founded by different religious communities (or religious schools). Such schools are commonly (co)financed from the public budgets, although there are significant variations between countries regarding the volume of this (co)financing. As most often there is a combination of public and private resources, some authors rather apply a 'neutral' approach by dividing them on government and non-government schools (depending on who owns and administers an institution, as well as who secures the greatest share of funds).

Alongside explaining different strategies for (public) financing of the schools founded by religious communities, this paper also aims to illustrate and compare such schemes on the example of Croatia. The largest amounts of funds are allocated to schools established by the Catholic Church in Croatia (most commonly by dioceses), which is not surprising given that they represent the majority of religious schools. However, schools of other religious communities in Croatia also receive significant public funds. The analysis also showed that in comparison to Catholic schools one primary and four secondary schools whose founders are other religious communities employed on average a slightly larger number of employees, had on average a smaller number of students but were paid more from the state budget per student and per employee.

Key words: religious schools, public funding, state budget, EU, Croatia.