

# Decentralizacija u obrazovanju s osvrtom na županije u Republici Hrvatskoj

---

Pavić, Katarina

Graduate thesis / Diplomski rad

2024

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

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:199:198016>

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

Download date / Datum preuzimanja: **2025-03-13**



Repository / Repozitorij:

[Repository Faculty of Law University of Zagreb](#)



SVEUČILIŠTE U ZAGREBU

PRAVNI FAKULTET

Studijski centar za javnu upravu i javne financije

Stručni diplomski studij Javna uprava

Katarina Pavić

**DECENTRALIZACIJA U OBRAZOVANJU S OSVRTOM NA  
ŽUPANIJE U REPUBLICI HRVATSKOJ**

Diplomski rad

Mentor: doc. dr. sc. Iva Lopižić

Zagreb, 2024.

## **Izjava o izvornosti**

Ja, Katarina Pavić, pod moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključiva autorica diplomskog rada te da u radu nisu na nedozvoljeni način (bez pravilnog citiranja) korišteni dijelovi tuđih radova te da se prilikom izrade rada nisam koristila drugim izvorima do onih navedenih u radu.

---

Katarina Pavić

# SADRŽAJ

UVOD .....	6
1. OPĆI ASPEKTI DECENTRALIZACIJE .....	8
2. RAZVOJ LOKALNE SAMOUPRAVE I DECENTRALIZACIJE U REPUBLICI HRVATSKOJ .....	12
3. DECENTRALIZACIJA U PODRUČJU OBRAZOVANJA .....	19
3.1. Decentralizacija u području obrazovanja u razdoblju osamostaljenja Republike Hrvatske.....	19
3.2. Decentralizacija u području obrazovanju u vrijeme ustavnih promjena 2001. godine ....	21
3.3. Decentralizacija u obrazovanju 2019. godine .....	23
3.4. Obavljanje poslova u području obrazovanja danas .....	25
4. KOMPARATIVNA ANALIZA SUSTAVA OBRAZOVANJA U ŽUPANIJAMA U REPUBLICI HRVATSKOJ .....	27
4.1. Analiza sustava obrazovanja u Brodsko-posavskoj županiji.....	27
4.2. Analiza sustava obrazovanja u Dubrovačko-neretvanskoj županiji.....	32
ZAKLJUČAK.....	36
IZVORI.....	38

## **SAŽETAK**

Ovaj diplomski rad usredotočen je prvenstveno na tematiku decentralizacije u obrazovanju, s posebnim osvrtom na decentralizaciju obrazovanja unutar županija Republike Hrvatske. S tim u vezi, kako je za decentralizaciju u obrazovanju potrebno razumjeti značaj i opće aspekte decentralizacije, u radu je na početku prikazan značaj i tumačenje decentralizacije općenito te su definirani pojmovi samoupravnog i prenesenog djelokruga. U nastavnom dijelu rada, analizirani su pravni propisi i drugi relevantni akti koji se odnose na decentralizaciju obrazovanja, u vremenskom razdoblju od osamostaljenja Republike Hrvatske sve do suvremenog doba. Kroz primjenu komparativne metode, napravljena je analiza dviju županija i njihovog sustava obrazovanja kako bi se utvrdile sličnosti i razlike, prednosti i nedostaci. Naposljetku, na temelju analize pravnih izmjena decentralizacije u obrazovanju, različitih zakonodavnih izmjena i reformi, razmatra se budućnost procesa decentralizacije u školstvu, kao stalnog i dinamičnog procesa, uz predložene preporuke.

### **Ključne riječi:**

decentralizacija; decentralizacija u obrazovanju; samoupravni i preneseni djelokrug; javna služba; djelokrug županija

## **SUMMARY**

This thesis primarily focuses on the subject of decentralization in education, with a particular emphasis on the decentralization of education within the counties of the Republic of Croatia. In this context, as understanding the significance and general aspects of decentralization is essential for decentralization in education, the thesis begins by presenting the importance and interpretation of decentralization in general and defining the concepts of self-governing and transferred scope of authority. The subsequent section of the thesis analyzes legal regulations and other relevant acts related to the decentralization of education, from the period of Croatia's independence in the 1990s to the present day. Through the application of a comparative method, an analysis of two counties and their educational systems was conducted to identify similarities and differences, advantages and disadvantages. Finally, based on the analysis of legal changes in the decentralization of education, various legislative amendments, and reforms, the future of the decentralization process in education, as a continuous and dynamic process, is considered, along with proposed recommendations.

### **Keywords:**

decentralization; decentralization in education; self-government and transferred competencies; public service; scope of counties

## UVOD

Pojednostavljeno rečeno, decentralizacija predstavlja jednu od temeljnih pojava koja je obilježila suvremeni svijet, a čije je ostvarenje dovelo do jačanja uloge lokalnih jedinica prilikom ostvarivanja jedne od njihovih glavnih zadaća; pružanja što je mogućeg šireg spektra javnih usluga pripadnicima određene društvene zajednice. Iako decentralizacija nije nov pojam, ona je mahom stekla utjecaj i izvršila utjecaj na sve suvremene države, u međunarodno pravnoj i europsko pravnoj razini. Međutim, iako predstavlja jedinstven fenomen, ona se u različitim državama odvija različitom brzom i intenzitetom. Slijedom navedenog, u radu se analizom stajališta i mišljenja upravne doktrine, analiziraju opći aspekti, odnosno pojam i značaj decentralizacije i njezine podjele. Pored navedenog, navode se čimbenici koji utječu na njezin intenzitet i ishod te koje su njezine prednosti.

Nakon općeg upravno doktrinarnog uređenja pojma decentralizacije, kroz analizu pravnih propisa objašnjava se pravno uređenje decentralizacije u sustavu obrazovanja, promatrajući navedeni fenomen kroz četiri vremenska razdoblja: razdoblje neposredno nakon osamostaljenja Republike Hrvatske; razdoblje opsežnih ustavnih i zakonskih promjena 2000-ih godina; razdoblje reformi 2019. godine kojima se ukidaju uredi državne uprave te suvremeno razdoblje. Analizom suvremenog razdoblja, uz pozivanje na istraživanje koje je nastojalo otkriti stajalište jedinica lokalne samouprave u odnosu na preuzimanje decentraliziranih funkcija, nastoji se dati odgovor na pitanje u kojem su dijelu uključene županije, a u kojem dijelu općine i gradovi u sustavu obrazovanja, odnosno u kojem je dijelu decentralizacija provedena.

Nadalje, komparativnom analizom se na konkretnom primjeru Brodsko-posavske županije i Dubrovačko-neretvanske županije, nastoji prikazati na koji je način upravno uređeno upravljanje u sustavu obrazovanja te sami financijski aspekti financiranja sustava obrazovanja.

Naposljetku, iznosi se zaključak o trenutačnom stanju decentralizacije u Republici Hrvatskoj glede obrazovanja, moguće preporuke za bolje postupanje i poboljšanje u uređenju decentralizacije kao jedinstvenog i složenog fenomena.





## 1. OPĆI ASPEKTI DECENTRALIZACIJE

Sukladno javno objavljenoj definiciji decentralizacije, ona predstavlja „*općenito, organizacijsko sredstvo i proces smanjivanja utjecaja centra na dijelove nekog organizacijskog sustava; u politici, distribuciju nadležnosti države na mjesnu vlast i organe.*“<sup>1</sup> Decentralizacija se može odvijati na različitim razinama, ovisno o sadržaju funkcija koje se prenose. To uključuje razine izvršenja, razine izvršenja i odlučivanja, te razine izvršenja, odlučivanja i dijela nadzor.

Uz složene države, najčešći oblik slabljenja utjecaja centra i moći na dijelove nekog sustava je teritorijalna decentralizacija koja dostiže u obliku političke decentralizacije svoj maksimum. Političkom decentralizacijom javni poslovi se povjeravaju lokalnim samoupravnim jedinicama, zajedno sa odgovornošću za njihovo izvršenje u njihov samoupravni djelokrug. Centralna država nadzire samo ustavnost i zakonitost obavljanja tih poslova dok se lokalnim predstavničkim tijelima povjerava velik dio nadzora. Teritorijalna decentralizacija se može i provoditi u manjem obujmu, a da pritom ne dolazi do promjene u političkoj odgovornosti putem organizacijske ili upravne dekoncentracije.

Osim prema kriteriju teritorija, izvršenje i odgovornost za obavljanje poslova može se povjeriti i prema vrsti posla neovisnim organizacijama koje nisu izravno pod utjecajem središnje ili lokalne vlasti. Kao tipičan primjer ističu se agencije koje u obavljaju poslova imaju određeni stupanj autonomije, ali su prvenstveno odgovorne za rezultate svog rada i podložne su nadzoru bilo od strane specifičnih grupa, stručne javnosti ili čak parlamentu. Povjeravanje agencijama može se provoditi na svim razinama teritorijalno upravnog sustava

Decentralizacija u stvarnosti predstavlja vrlo složen, dinamičan ali i dugotrajan proces koji je obilježio suvremeni svijet, provodeći se u suvremenim državama različitom dinamikom i na različite načine, ali postižući manje ili više uspješne rezultate.

Od 1980-godine, može se reći da decentralizacija postaje istinski globalni fenomen koji je utjecao na najviše razvijene države.<sup>2</sup> Jedan od samih ciljeva decentralizacije zapravo je pomoći državi da ispuni svoju temeljnu ulogu, a to je uspostava djelotvornog aparata koji će svojim djelovanjem osigurati da su javne usluge dostupne, a javne politike provedene. Upravo o

---

<sup>1</sup> Decentralizacija, Hrvatska enciklopedija, mrežno izdanje, Leksikografski zavod Miroslav Krleža, 2013. – 2024., <https://www.enciklopedija.hr/clanak/decentralizacija>, stranici pristupljeno: 21.09.2023.

<sup>2</sup> Larson M., A.; Ribot C., J., *Democratic Decentralisation through a Natural Resource Lens: An Introduction*, Routledge Taylor & Francis Group, London and New York, 2005., str. 1.

uspješnosti i umijeću ostvarenja tih ciljeva ovise sustavi javnih službi, kao što je posebice obrazovanje čiji je značaj izniman kako za pojedinca, tako i za društvo u cjelini.

Kao što je već navedeno, decentralizacija predstavlja složen, ali i slojevit proces. Naime, intenzitet decentralizacije i njezini ishodi uvelike su oblikovani stvarnim lokalnim kapacitetima, ideologijama, političkom i društvenom povijesti, oblicima lokalne društvene organizacije, stupnjevima lokalne stratifikacije, otporom države i vlade te dr.<sup>3</sup> Ona je oblikovana političkom, ali i općom društvenom klimom, pravnim uređenjem određene države, prosječnom veličinom, političkim i društvenim kontekstom u određenoj državi.<sup>4</sup>

Prednosti decentralizacije značajne su te se odnose ne samo na pluralizam, ostvarenje demokratskih vrijednosti i širu građansku participaciju, već i na sam gospodarski rast određene države te sukladno tome veći rast i razvoj lokalnih sredina, kao i ekonomski ne toliko razvijenih područja određene države. Naime, uz uspješno provedenu strategiju procesa decentralizacije, ona bi trebala spriječiti koncentriranje velikog stupnja moći središnje države; dovesti do administrativno sposobnijih jedinica lokalne samouprave, što bi pak trebalo dovesti do povećanja učinkovitosti središnje vlasti, koja procesom decentralizacije biva oslobođena dužnosti obavljanja poslova koje obavlja lokalna samouprava.<sup>5</sup> Pored navedenog, prednost povjeravanja većeg broja poslova nižim razinama su višestruke i smatra se da donosi mnoge koristi. Pridonosi lokalizaciji političkih konflikata s obzirom da će se ti sukobi rješavati na nižim razinama bez da se središnja država opterećuje. Također, olakšava napetosti u međunacionalnim odnosima jer omogućuje veću participaciju nacionalnih manjina u političkim tijelima na lokalnoj razini nego na središnjoj. Osim toga, lokalna vlast je najviše sposobna odgovoriti na probleme i potrebe lokalnog stanovništva pa samim time se i omogućuje građanima da intezivnije sudjeluju, a može se očekivati da će lokalni akteri nastojati u obavljanju poslova biti što racionalniji, orijentirani na rezultate, ekonomičnost, efikasnost i kvalitetu službe što dovodi do smanjenja ukupnih javnih troškova, ali i poboljšanja kvalitete javnih službi.<sup>6</sup>

---

<sup>3</sup> *Ibid.*

<sup>4</sup> Đulabić, V., *op. cit.* u bilj 2.

<sup>5</sup> Ljubić, Z., Decentralizacija u sustavu odgoja i obrazovanja – normativni okvir -, Hrvatska javna uprava, god. 2., 2000., br. 3., str. 457.

<sup>6</sup> Koprić I., Marčetić G., Musa A., Đulabić V., Lalić Novak G., *Upravna znanost- Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 2014., str. 271. - 272.

Decentralizacija kao složen proces može se, sukladno upravnoj doktrini, razvrstati na nekoliko podjela: politička decentralizacija i upravna decentralizacija, funkcionalna (stvarna) decentralizacija i fiskalna decentralizacija, ravnomjerna i asimetrična decentralizacija, teritorijalna i funkcionalna decentralizacija, vanjska i unutarnja decentralizacija, kompetitivna i nekompetitivna decentralizacija, ekonomska ili tržišna decentralizacija.

Sintagma „*politička decentralizacija*“ označava prenošenje poslova na jedinice teritorijalne samouprave, odnosno njihov samoupravni djelokrug od strane središnje vlasti. Kao što je gore navedeno, u tom slučaju jedinice teritorijalne samouprave imaju slobodu regulirati predmetne poslove, dužne su ih financirati te u pogledu istih snose političku odgovornost prema svojoj lokalnoj zajednici. S druge strane, središnja vlast u tom slučaju nadzire isključivo ustavnost i zakonitost obavljanja tih djelatnosti što bi obuhvaćalo primjerice ustavnost i zakonitost donesenih akata, odnosno utvrđivanja jesu li isti sukladni odgovarajućem zakonu koji je primjenjiv na konkretan slučaj.

Upravna decentralizacija predstavlja posebnu vrstu decentralizacije kod koje se radi o prenošenju određenih državnih poslova, koji su prvotno bili u djelokrugu središnjih organa određene države, na način da se isti prenose u obavljanje lokalnim, ujedno i samoupravnim, jedinicama, u njihov preneseni djelokrug.<sup>7</sup>

Iako bi se na prvi pogled moglo učiniti da decentralizacija predstavlja svojevrsan, pomno razrađen proces koji se ciljano i planski razvija kroz vremensko razdoblje, vrlo lako je moguće da se u praksi odvija stihijski, bez određene i razvijene strategije od strane središnje države, kao što je u slučaj Republike Hrvatske.<sup>8</sup> Pri tome, važna je uloga i prihvaćanje procesa decentralizacije od strane jedinica teritorijalne samouprave. Međutim, radi navedenog, istraživanja pokazuju kako same jedinice lokalne samouprave faktično ne vide pretjeranu korist koju bi mogle ostvariti od strane decentralizacije te ne prihvaćaju funkcije koje bi uspostavom decentralizacije trebale preuzeti.<sup>9</sup>

Iako središnja državna vlast i dalje pojedine lokalne poslove obavlja pod svojom odgovornošću, kao i odgovornošću svojih institucija na lokalnoj razini, sve veći naglasak stavlja se na jačanju lokalnih samoupravnih jedinica i prijenosa poslova u njihov samoupravni djelokrug. Sukladno tome, postoji nekoliko različitih mogućnosti obavljanja, organiziranja i

---

<sup>7</sup> Koprić I., Marčetić G., Musa A., Đulabić V., Lalić Novak G., *Upravna znanost- Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 2014., str. 338.

<sup>8</sup> Đulabić, V., *op. cit.* u bilj 2.

<sup>9</sup> *Ibid.*

odlučivanja o javnim poslovnima na razini najbližoj građanima, a to su sljedeće varijante: fakultativni samoupravni djelokrug jedinica lokalne samouprave, obligatorni samoupravni djelokrug jedinica lokalne samouprave, preneseni djelokrug - poslovi državne uprave preneseni na obavljanje jedinicama lokalne samouprave dekoncentracija u smislu da su poslovi državne uprave preneseni na obavljanje područnim upravnim tijelima ili dekoncentracija u smislu da su poslovi državne uprave preneseni na obavljanje područnim jedinicama tijela države uprave, preneseni djelokrug na lokalne organizacijske jedinice javnih agencija, ustanova i drugih pravnih osoba neprofitne naravi, preneseni djelokrug na lokalno smještene organizacijske jedinice profitnih trgovačkih društava.<sup>10</sup>

Naime, samoupravni djelokrug prvenstveno se može odrediti općom klauzulom, u pravilu uz garanciju određenog kruga javnih poslova koji bivaju povjerenima lokalnoj vlasti ili enumeracijom, odnosno taksativnim navođenjem točno određenih poslova u zakonu koji su povjereni lokalnoj vlasti. S tim u vezi, potonji oblik prevladava u pravnim sustavima.<sup>11</sup>

Fakultativni samoupravni djelokrug jedinica lokalne samouprave odnosi se na takvo uređenje u kojem svaka lokalna jedinica, odnosno svako predstavničko tijelo za lokalnu jedinicu bira, to jest odlučuje, što će držati pitanjem od lokalnog interesa i lokalnim problemom te oko čega će nastavno graditi svoje politike i autonomne odluke. S druge strane, kod obligatornog samoupravnog djelokruga jedinica lokalne samouprave, središnja vlast zapravo određuje minimum poslova koji moraju obavljati jedinice lokalne samouprave, kako bi spriječila nejednaki krug usluga koje lokalne samouprave pružaju svojem stanovništvu, s obzirom na to da postoje različite mogućnosti i interesi svake lokalne samouprave.<sup>12</sup>

Nadalje, kod prenesenog djelokruga radi se o takvoj organizaciji obavljanja poslova državne uprave gdje poslove državne uprave obavljaju za državnu vlast jedinice lokalne samouprave. Međutim, iako se prenosi obavljanje poslova, državna vlast zadržava ovlast regulacije, kao i ovlast intenzivnog nadzora nad obavljanjem poslova te snosi financijski teret, a posljedično i odgovornost prema građanima za njihovo obavljanje.<sup>13</sup> Kod prenesenog djelokruga na lokalne organizacijske jedinice javnih agencija, ustanova i drugih pravnih osoba neprofitne naravi i

---

<sup>10</sup> Koprić, I., *Kroz integraciju u decentralizaciju: Integrirano lokalno javno upravljanje u Hrvatskoj*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Institut za javnu upravu, 2017.

<sup>11</sup> *Ibid.*

<sup>12</sup> *Ibid.*

<sup>13</sup> Lopižić, I., *Preneseni djelokrug u lokalnoj samoupravi: teorijska razmatranja i komparativna iskustva*, Pravni vjesnik, god. 37, br. 3-4, 2021.

prenesenog djelokruga na lokalno smještene organizacijske jedinice profitnih trgovačkih društava, radi se zapravo o jačem izražaju načela autonomije po funkcionalnom načelu.<sup>14</sup>

Dakle, temeljna razlika između samoupravnog i prenesenog djelokruga može se sagledati kroz prizmu regulacijske ovlasti i odgovornosti, te nadzora i financiranja. Kod samoupravnog djelokruga u Republici Hrvatskoj, županije imaju ovlast samostalne regulacije kroz županijske skupštine ili referendumne i građanske inicijative, kao oblike, odnosno instrumente neposredne demokracije, dok navedeno nije prisutno kod prenesenog djelokruga. Kod odgovornosti glede samoupravnog djelokruga, županijska skupština i župan imaju odgovornost prema građanima kao biračima, dok kod odgovornosti glede povjerenog djelokruga, središnja državna vlast zadržava svoju odgovornost prema građanima. Prilikom obavljanja poslova iz samoupravnog djelokruga lokalne jedinice podložne su nadzoru ustavnosti i zakonitosti te ih financiraju same, dok kod prenesenog djelokruga središnja vlast financira obavljanje poslova, a uz nadzor ustavnosti i zakonitosti podložni su i svrhovitosti obavljanja posla.<sup>15</sup>

## **2. RAZVOJ LOKALNE SAMOUPRAVE I DECENTRALIZACIJE U REPUBLICI HRVATSKOJ**

Prilikom analiziranja decentralizacije sustava obrazovanja, potrebno je prvenstveno prikazati razvoj decentralizacije općenito kao pojave kroz društveni i politički kontekst u kojem su se određene promjene događale. Naime, vremensko razdoblje 1990-ih godina bilo je obilježeno značajnim političkim i društvenim događajima, konkretno osamostaljivanjem Republike Hrvatske koje je neposredno uz navedeno pratio i Domovinski rat. Promatrajući naznačeno razdoblje, isto je bilo obilježeno rješenjima koja su se odnosila na zaista visok stupanj centralizacije upravljanja sustavom odgoja i obrazovanja, kao i centraliziranim sustavom financiranja navedenog.<sup>16</sup> Međutim, potrebno je istaknuti da se u sklopu osamostaljenja Republike Hrvatske i uvođenja demokratskog sustava, ipak nastojalo reafirmirati samu lokalnu samoupravu.<sup>17</sup> Naime, koncem 1992. godine, donesen je prvi zakon o lokalnoj samoupravi, kao i ostali propisi koji su se odnosili na sustav lokalne samouprave, provedeni su prvi lokalni izbori te se faktično počeo ostvarivati prvi koncept lokalne samouprave koji se zapravo temeljio

---

<sup>14</sup> *Ibid.*

<sup>15</sup> Lopižić, I., Uloga ureda državne uprave u hrvatskome upravno-političkom sustavu, Hrvatska i komparativna javna uprava, vol. 20, br. 3, 2020., str. 562 – 563.

<sup>16</sup> Ljubić, Z., *op. cit.* u bilj. 5.

<sup>17</sup> Koprić I., *Neke osnove za raspravu o reformi sustava lokalne samouprave u Hrvatskoj*, Hrvatska javna uprava, god. 1., 1999., br. 4., str. 599 – 608.

na monotipskom određivanju nadležnosti lokalnih jedinica.<sup>18</sup> S tim u vezi, glede europske pravne stečevine, neophodno je navesti Europsku povelju o lokalnoj samoupravi, koja je potpisana u Strasbourgu, gradu u Francuskoj Republici, dana 15. listopada 1985. godine (dalje u tekstu: „Europska povelja“).<sup>19</sup> Europska povelja u svojem uvodnom dijelu polazi od, među ostalim i utvrđenja „*da su lokalne jedinice jedan od glavnih temelja svakog demokratskog sustava*“ i da je „*postojanje lokalnih jedinica koje su stvarno odgovorne omogućuje upravu koja je učinkovita i bliska građanima.*“<sup>20</sup>

Prvi hrvatski pravni propis koji je prihvatio načela Europske povelje bio je Zaključak o prihvaćanju i poštivanju načela i instituta (odredbi) Europske povelje o lokalnoj samoupravi, koji je bio donesen dana 28. prosinca 1992. godine, na sjednici Zastupničkog doma Sabora Republike Hrvatske, čiji je značaj posebice važan kada se uzme u kontekst da je predmetni Zaključak donesen upravo u razdoblju trajanja Domovinskog rata.<sup>21</sup> Pet godina nakon donošenja Zaključka kojim su prihvaćena načela Europske povelje, dana 19. rujna 1997. godine, Zastupnički dom Sabora Republike Hrvatske donio je Zakon o potvrđivanju Europske povelje o lokalnoj samoupravi (Narodne novine RH MU br. 14/97 - objavljen 9.10.1997.).<sup>22</sup> Međutim, važno je istaknuti kako je Republika Hrvatska izrazila rezerve upravo prema pojedinim odredbama koje su se odnosile na djelokrug lokalne samouprave, financijske izvore lokalnih jedinica, upravni nadzor akata lokalnih jedinica, kao i pravo udruživanja lokalnih jedinica.<sup>23</sup>

Poslovi iz lokalnog samoupravnog djelokruga u razdoblju od 1993. godine do 2001. godine zakonom su bili određeni metodom enumeracije, odnosno taksativnim navođenjem točno određenih poslova koji su povjereni lokalnoj vlasti. No, neke lokalne jedinice su bez zakonske podloge, a voljom svojih političko-predstavničkih tijela preuzele obavljanje određenih poslova iako su oni bili *stricto sensu*, nezakoniti. Sve to dovelo je do pravne konfuzije, gdje se više

---

<sup>18</sup> *Ibid.* V. više Prijedlog Okvirnog programa decentralizacije (razdoblje od 2004. do 2007. godine).

Europska povelja o lokalnoj samoupravi, potpisana u Strasbourgu, Francuskoj Republici, dana 15. listopada 1985. godine..

<sup>20</sup> *Ibid.*

<sup>21</sup> Zaključak o prihvaćanju i poštivanju načela i instituta (odredbi) Europske povelje o lokalnoj samoupravi (Narodne novine RH MU br. 1/93) - objavljen 15.1.1993.).

<sup>22</sup> Zakon o potvrđivanju Europske povelje o lokalnoj samoupravi (Narodne novine RH MU br. 14/97 - objavljen 9.10.1997.).

<sup>23</sup> Hrvatski sabor je tek dana 16. svibnja 2008. godine donio Zakon o izmjeni i dopuni Zakona o potvrđivanju Europske povelje o lokalnoj samoupravi (Narodne novine RH MU br. 4/08, objavljen 13.6.2008.), kojim su usvojene sve ostale odredbe Europske povelje. Vidi više Seršić, V., Europska povelja o lokalnoj samoupravi i decentralizacija, IUS-INFO, <https://www.iusinfo.hr/strucni-clanci/europska-povelja-o-lokalnoj-samoupravi-i-decentralizacija>, stranici pristupljeno: 24.2.2024.

krajem 1990-ih nije moglo sa sigurnošću utvrditi smiju li tadašnje jedinice obavljati neke poslove, kao ni koje poslove obavljaju u prenesenom, a koje u samoupravnom djelokrugu te tko ih treba financirati.<sup>24</sup>

Kraj 1990-ih obilježen je spoznajom u stručnim krugovima u smislu potrebe za cjelovitom reformom sustava lokalne samoupravne u Republici Hrvatskoj te je kao jedan od prijedloga iznesen i prijedlog da cjelokupan teritorijalan upravni sustav funkcionira upravo na decentralizirani način. Navedena rasprava u stručnim krugovima odnosila se na pitanja stručne i financijske pomoći, ali i na pitanja nadzora i intervencija.<sup>25</sup>

Proces sustavne decentralizacije u Republici Hrvatskoj službeno počinje izmjenama Ustava Republike (Narodne novine br. 56/90, 135/97 i 8/98 - pročišćeni tekst i 113/00, dalje u tekstu: „Ustav Republike Hrvatske od 2000. godine“) i pravnih propisa, tijekom 2000., odnosno 2001. godine. Temelji decentralizacije u sustavu obrazovanja uvedeni su, među ostalim i propisivanjem općom klauzulom, prilikom izmjena Ustava Republike Hrvatske 2000. godine. Naime, Ustavom Republike Hrvatske od 2000. godine, utvrđeno je da je u Republici Hrvatskoj državna vlast ustrojena na načelu diobe vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudbenu, a ograničena je Ustavom zajamčenim pravom na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu.<sup>26</sup> Ustavom Republike Hrvatske od 2000. godine, također je propisano da se ustrojstvo i poslovi državne uprave i način njihovog obavljanja uređuju zakonom. Određeni poslovi državne uprave mogu se zakonom povjeriti tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravnim osobama koje imaju javne ovlasti. Zakonom i drugim propisima uređuje se status državnih službenika te radno-pravni status namještenika.<sup>27</sup> Osim toga, županije postaju određene kao jedinice područne (regionalne) samouprave, dok njihova politička tijela bivaju župan, kao izvršno tijelo, i županijska skupština, kao predstavničko tijelo.<sup>28</sup> Ustavnim promjena uvedena su i načela koja su uz opću klauzulu teritorijalnim jedinicama osigurale relativno širok samoupravni djelokrug. U Ustavu je tako uvedeno načelo supsidijarnosti prema kojemu bi javni poslovi trebali biti dodijeljeni onom tijelu koje je najbliže građanima, ali pritom uzimajući u obzir širinu i prirodu posla kao i zahtjeve za učinkovitošću i ekonomičnošću. Kao podrška načelu supsidijarnosti formuirano je i načelo solidarnosti na razini cijele države, što zapravo

---

<sup>24</sup> Koprić I., Marčetić G., Musa A., Đulabić V., Lalić Novak G., *Upravna znanost- Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 2014., str. 307

<sup>25</sup> Koprić, I., *op. cit.* u bilj. 15, str. 604.

<sup>26</sup> Članak 4. Ustava Republike Hrvatske od 2000. godine.

<sup>27</sup> Članak 114. Ustava Republike Hrvatske od 2000. godine.

<sup>28</sup> Članak 57. Zakona o sustavu državne uprave (Narodne novine br. 150/11, 12/13).

znači da je država obavezna financijski pomagati slabije razvijenim jedinicama lokalne samouprave. Uvedena su i načela samostalnosti, slobodnog raspolaganja vlastitim prihodima i razmjernosti prihoda i ovlasti. Naime, prilikom obavljanja poslova iz samoupravnog djelokruga jedinice imaju potpunu samostalnost, te su podložne jedino nadzoru ustavnosti i zakonitosti, a prilikom obavljanja poslova slobodne su raspolagati vlastitim prihodima koji bi trebali biti razmjerni sukladno njihovim ovlastima predviđenim Ustavom i zakonom.<sup>29</sup>

Pravno gledano, prva faza decentralizacije započinje dana 10. travnja 2001. godine, kada je proglašen Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne novine br. 33/01, dalje u tekstu: „Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi od 2001.“), kojim je propisano da jedinice lokalne samouprave u svom samoupravnom djelokrugu obavljaju poslove lokalnog značaja kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a koji nisu Ustavom ili zakonom dodijeljeni državnim tijelima i to osobito poslove koji se odnose na odgoj i osnovno obrazovanje.<sup>30</sup> Također, Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi od 2001. godine predviđeno je da se odlukom predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave u skladu s njezinim statutom i statutom županije, mogu pojedini poslovi iz samoupravnog djelokruga jedinice lokalne samouprave prenijeti na županiju, odnosno mjesnu samoupravu. Također, predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave može tražiti od županijske skupštine da joj, uz suglasnost središnjeg tijela državne uprave nadležnog za poslove lokalne i područne (regionalne) samouprave, povjeri obavljanje određenih poslova iz samoupravnog djelokruga županije na području te jedinice, ako može osigurati dovoljno prihoda za njihovo obavljanje.<sup>31</sup>

Decentralizacija je u razdoblju 2001. godine, uz obrazovanje (osnovno i srednje školstvo), obuhvatila i područje zdravstva, kao i socijalne skrbi. Tada je usvojeno pet zakona kako bi se funkcije, kao i određeni troškovi, prenijeli sa središnje državne vlasti na gradove i županije u cilju osiguranja sredstava za provođenje tih poslova. Do 1. srpnja 2001. godine gore navedena područja su se financirala samo iz državnog proračuna Republike Hrvatske te se od tada utvrđuje način i izvori sredstava za namjene decentraliziranih funkcija, kao i mehanizam kontrole države u pogledu korištenja tih sredstava.

---

<sup>29</sup> Koprić I., Marčetić G., Musa A., Đulabić V., Lalić Novak G., *Upravna znanost- Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 2014., str. 307.-308.

<sup>30</sup> Članak 19. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi od 2001.

<sup>31</sup> Članak 22. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi od 2001.



Osim toga, tada je zaključeno kako će županije preuzeti obvezu financiranja izdataka za gore navedene funkcije koje se prenose kod onih općina i gradova koji sami ne bi mogli izvršavati te funkcije s obzirom na svoj vlastiti fiskalni kapacitet. S druge strane, u financijskoj dokumentaciji koja je bila prilog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o osnovnom školstvu bili navedeni gradovi koji su, uz županije i Grad Zagreb, preuzeli izdatke za osnovno školstvo – gradovi s više od deset tisuća stanovnika, kao i gradovi županijska sjedišta koji su ostvarili prihod od 400 kuna od poreza na dohodak u 1999. godini. Kod Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o srednjem školstvu, propisano je za što se točno osiguravaju sredstva u državnom proračunu (prijevoz zaposlenika, nabava opreme i dr.). Kod zdravstvenog osiguranja i socijalne skrbi također dolazi do decentralizacije funkcija na županije i Grad Zagreb. Naime, Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o zdravstvenom osiguranju propisalo se za koje se točno namjene osiguravaju sredstva u proračunu jedinice područne (regionalne) samouprave te je isto propisano Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o socijalnoj skrbi.<sup>32</sup>

S tim u vezi, u naznačenom vremenskom razdoblju je, Okvirnim programom decentralizacije Vlade Republike Hrvatske od 2004. godine, također osnovano Povjerenstvo za decentralizaciju, na čijem je čelu bio državni tajnik Središnjeg državnog ureda za upravu. Međutim, naznačene su kritike, kako u široj, tako i u stručnoj javnosti, u smislu da od strane političke vlasti nije pokazana sustavna i cjelovita strategija decentralizacije u Republici Hrvatskoj, konkretno decentralizacije javnog sektora.<sup>33</sup> Također, pored predmetnog Povjerenstva, postupno su osnovana i druga povjerenstva koja su se odnosila na teritorijalni preustroj i decentralizaciju, ali ista nisu načinila neke značajnije korake u svrhu systemske decentralizacije Republike Hrvatske.<sup>34</sup>

Izmjene Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi iz 2005. godine predstavljaju još jedan korak prema decentralizaciji kojim se uvela kategorija velikih gradova – jedinice lokalne samouprave koje su i gospodarska, kulturna, financijska, prometna, zdravstvena i znanstvena središta šireg okruženja i imaju više od trideset i pet tisuća stanovnika. Propisano je da veliki gradovi mogu obavljati dva dodatna posla – izdavanje građevinskih i lokacijskih dozvola, kao i drugih akata vezanih uz gradnju i provedbu dokumenata prostornog udruženja, uz održavanje javnih cesta. Međutim, uz propisana dva dodatna posla, propisano je da mogu

---

<sup>32</sup> Lukeš-Petrović M., *Decentralizacija funkcija javnog sektora s državne razine na jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i fiskalna decentralizacija*, Hrvatska javna uprava, god. 4. (2002.), br. 1., str. 157-182.

<sup>33</sup> Britvić, Bretma B., *Decentralizacija odgojno-obrazovnog sustava u Republici Hrvatskoj*, Split, 26. – 27. travnja 2007., Hrvatska javna uprava, god. 7. (2007.), br. 2., str. 491 – 520.

<sup>34</sup> Britvić, Bretma B., *op. cit.* u bilj. 48.

obavljati i poslove koji se nalaze u samoupravnom djelokrugu županija. Također, proširen je samoupravni djelokrug onih gradova koji su središta županija tako da se taj položaj izjednačio sa samoupravnim djelokrugom velikog grada. Uz Zagreb, status velikog grada imalo je šesnaest gradova: Rijeka, Osijek, Split, Zadar, Slavonski Brod, Velika Gorica, Pula, Sisak, Karlovac, Šibenik, Varaždin, Dubrovnik, Bjelovar, Samobor, Vinkovci, Kaštela).<sup>35</sup>

Iako se decentralizacija i dalje snažno zagovarala, nakon 2005. godine ista se nije provodila unatoč raznim podrškama u pripremi programa decentralizacije. Iznimno, 2007. godine izmjenama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi uveden je neposredni izbor nositelja izvršne vlasti u lokalnim jedinicama.<sup>36</sup>

Ulaskom Republike Hrvatske, kao punopravne članice, u Europsku uniju i europsku pravnu stečevinu, Republika Hrvatska morala je odgovoriti na različite kritike Europske komisije koje su se odnosile na sustav javne uprave u Republici Hrvatskoj. Tako je Republika Hrvatska donijela određeni broj strategija, akcijskih i strateških planova, sve u cilju jačanja ureda državne uprave.<sup>37</sup>

Naime, početkom 2000-ih godina integrirani su županijski uredi te su ustrojeni uredi državne uprave, kao prvostupanjska tijela državne uprave koja su obavljala poslove uprave za područje županije, iz većeg broja upravnih područja.<sup>38</sup> Njihova je dužnost bila obavljati upravne i druge stručne poslove u upravnim područjima za koja su ustrojena, a osobito: neposredno provoditi zakone i druge propise i osiguravati njihovu provedbu, rješavati u upravnim stvarima u prvom stupnju, ako to posebnim zakonom nije stavljeno u nadležnost središnjim tijelima državne uprave ili pravnim osobama koje imaju javne ovlasti te povjereno tijelima jedinica lokalne odnosno područne (regionalne) samouprave, provoditi upravni, odnosno inspekcijski nadzor, pratiti stanje u svom djelokrugu, te središnjim tijelima državne uprave predlagati mjere za unapređenje stanja u pojedinim upravnim područjima.<sup>39</sup> Na čelu im je bio predstojnik ureda državne uprave, kojeg je imenovala i razrješavala Vlada na prijedlog ministra nadležnog za poslove opće uprave na temelju prethodno provedenog javnog natječaja.<sup>40</sup>

---

<sup>35</sup> Marčetić, G., Lopižić, I., *Utjecaj procesa decentralizacije na jačanje personalnih kapaciteta hrvatske lokalne i područne (regionalne) samouprave*, HKJU-CCPA, 17(3), str. 407–435.

<sup>36</sup> *Ibidem*.

<sup>37</sup> Primjerice, Strategija razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020. godine; Akcijski plan provedbe Strategije razvoja javne uprave za razdoblje od 2017. do 2020. godine; Strateški plan Ministarstva uprave za razdoblje 2019. – 2021. godine.

<sup>38</sup> Članak 2. i 13. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sustavu državne uprave (Narodne novine br. 59/01.

<sup>39</sup> Članak 14. ZID ZSDU-a.

<sup>40</sup> Članak 15. ZID ZSDU-a.

Zadnja Uredba o unutarnjem ustrojstvu Ureda državne uprave u županijama (Narodne novine br. 84/18, dalje u tekstu: „Uredba“), donesena od strane Vlade Republike Hrvatske, na temelju odredbi članka 53. stavka 2. i članka 63. stavka 2. Zakona o sustavu državne uprave (Narodne novine br. 150/11, 12/13), propisivala je da uredi državne uprave obavljaju poslove na području županije utvrđenim zakonom kojim se uređuje područje županija, gradova i općina. Uredi državne uprave su također obavljali upravne i druge stručne poslove u području društvenih djelatnosti, gospodarstva, opće uprave i imovinsko-pravnih poslova.

No, s druge strane, u siječnju 2020. godine stupile su na snagu značajne zakonodavne izmjene u odnosu na organizacijske promjene državne uprave, predstavljene kao jedna od reformskih mjera u kojoj se državnim upravama županija povjeravaju poslovi u cilju daljnje decentralizacije i povećanja zadovoljstva građana.<sup>41</sup> Naime, uredi državne uprave, koji su predstavljali prvostupanja tijela državne uprave, zakonodavnim izmjenama su ukinuti te je obavljanje njihovih poslova, preneseno u preneseni djelokrug, odnosno na obavljanje županijama Republike Hrvatske.

Analizirajući gore opisane promjene u pravnom uređenju sustava obrazovanja u kontekstu decentralizacije, može se prikloniti mišljenju stručne javnosti, a to je da je jedini pokušaj sustavnog i sistemskog pristupa decentralizaciji, iako ne u cijelosti praktično uspješan, bio 2000-ih godina, prilikom izmjene Ustava Republike Hrvatske od 2000. godine i izmjena drugih zakona i podzakonskih akata. Međutim, navedene izmjene nisu bile provedene cjelovito, strategijski, sistemski i sustavno, već stihijski što zapravo obilježava i današnju decentralizaciju općenito u suvremenom razdoblju Republike Hrvatske. Naime, o decentralizaciji stručni krugovi istražuju i pišu, ali se čini kako političkoj vlasti nedostaje jasne i dostatne političke volje za navedenom promjenom te se decentralizacija koristi prilikom iskazivanja namjera o korjenitim reformama, odnosno potrebama za reformama sustava jedinica lokalne i regionalne (područne) samouprave.<sup>42</sup>

---

<sup>41</sup> Malenica: *Od 1. siječnja poslovi državne uprave povjeravaju se županijama*, Vlada Republike Hrvatske, <https://vlada.gov.hr/vijesti/malenica-od-1-siječnja-poslovi-drzavne-uprave-povjeravaju-se-zupanijama/28486?lang=hr>, stranici pristupljeno: 02.03.2024.

<sup>42</sup> Đulabić, V., op. cit. u bilj. 2., str. 5 – 6.

### **3. DECENTRALIZACIJA U PODRUČJU OBRAZOVANJA**

#### **3.1. Decentralizacija u području obrazovanja u razdoblju osamostaljenja Republike Hrvatske**

Temelje pravnih propisa u obrazovanju u razdoblju osamostaljenja Republike Hrvatske, činili su sljedeći zakoni: Zakon o predškolskom odgoju i naobrazbi (Narodne novine br. 10/97, dalje u tekstu: „Zakon o predškolskom odgoju i naobrazbi“); Zakon o osnovnom školstvu (Narodne novine br. 59/90, 26/93, 27/93 i 7/96, dalje u tekstu: „Zakon o osnovnom školstvu“); Zakon o srednjem školstvu (Narodne novine br. 19/92, 27/93 i 50/95, dalje u tekstu: „Zakon o srednjem školstvu“); Zakon o prosvjetnoj inspekciji (Narodne novine, br. 50/95); Zakon o stručno-pedagoškom nadzoru (Narodne novine br. 73/97); Zakon o priznavanju istovrijednosti stranih školskih svjedodžbi i diploma (Narodne novine; broj 57/96); Zakon o ustanovama (Narodne novine br. 76/93, dalje u tekstu: „Zakon o ustanovama“). Također, u školskim ustanovama, osim prethodno navedenih zakona, primjenjivalo se preko tridesetak podzakonskih akata koji su bili doneseni na temelju nekog od prethodno navedenih zakona.<sup>43</sup> Uz navedeno, odgovarajućom primjenom, primjenjivali su se i ostali, opći zakoni.

Naznačeno razdoblje primarno je započelo procesom transformacije dotadašnjih društvenih pravnih osoba u području školstva, procesom etatizacije dotadašnjih društvenih pravnih osoba u javne ustanove, formalno provedeno stupanjem na snagu Zakon o ustanovama.<sup>44</sup> Naravno, pravna promjena praćena je istovremeno i pretvorbom u ekonomskom aspektu. Procesom transformacije u pravnom smislu, škole su postale ustanove, slijedom čega su formalno bile samostalne u obavljanju svojih djelatnosti, dok je država, kao središnja vlast, mogla utjecati na sam sadržaj, kao i način obavljanja te djelatnosti, na način da je obavljala nadzor nad provođenjem zakona te nadzor nad stručnim radom. Navedeni nadzor država je obavljala u pravilu kroz vlastite predstavnike u upravnom vijeću ili kroz predstavnike u nekom drugom organu koji je upravljao ustanovom.<sup>45</sup> Dakle, obrazovna, odnosno školska djelatnost obavljala se kroz pravni oblik ustanove, a koja predstavlja pravnu osobu koja ima svoju vlastitu pravnu sposobnost, odnosno slobodno može u pravnom prometu stjecati prava, kao i preuzimati obveze. S tim u vezi, Republika Hrvatska, s obzirom na to da je imala osnivačka prava nad

---

<sup>43</sup> Ljubić, Z., *op. cit.* u bilj. 6.

<sup>44</sup> Članak 78. Zakona o ustanovama (Narodne novine br. 76/93).

<sup>45</sup> Samostalnost je formalno bila propisana odredbom članka 16. stavka 5. Zakona o osnovnom školstvu, odredbom članka 44. Zakona o srednjem školstvu i odredbom članka 2. Zakona o ustanovama.

školskom ustanovama, iz razloga što je bila osnivač, odgovarala je solidarno i neograničeno za njihove materijalne obveze.<sup>46</sup>

Glede financiranja sustava obrazovanja u osnovnom školstvu, isto je bilo financirano isključivo državnim proračunom. Naime, iako je Zakon o osnovnom školstvu, izričito predvidio da se na području jedinice lokalne samouprave, iz njezinog proračuna, mogu osigurati dodatna sredstva za financiranje plaća potrebnog broja učitelja na području određene jedinice lokalne samouprave, predmetna odredba je zapravo bila isključena iz primjene zbog odredbe članka 98. Zakona o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave (Narodne novine br. 117/93). Dakle, unatoč naizgled predviđenoj formalno pravnoj mogućnosti financiranja od strane jedinica lokalne samouprave, faktično su materijalna sredstva za financiranje djelatnosti obrazovanja u Republici Hrvatskoj isključivo prikupljena državnim proračunom. Sredstva su bila doznačena i raspoređena školama od strane tadašnjeg Ministarstva prosvjete i športa.<sup>47</sup> Nadalje, sustav srednjoškolskog obrazovanja financiran je također sredstvima iz državnog proračuna.<sup>48</sup>

Važno je naglasiti kako sam način financiranja djelatnosti obrazovanja utječe na položaj učitelja i nastavnika, slijedom čega su učitelji i nastavnici zapravo izjednačeni sa službenicima i namještenicima u ostalim pravnim osobama, a za koje su se, u državnom proračunu, također osiguravale plaće.<sup>49</sup>

Činjenica da je sustav obrazovanja primarno bio obilježen izričito snažnim elementima centralizacije, razvidan je iz činjenice da je Ministarstvo prosvjete i športa imalo preko sedamdeset ovlaštenja temeljem gore navedenih zakona. Tako je primjerice donosio odluku o statusnim promjenama; odluku o promjeni naziva i sjedišta; odluku o uporabi dobiti ustanove za razvoj i obavljanje djelatnosti te je davao suglasnost na statute, promjenu djelatnosti, udruživanje, raspolaganje imovinom i dr.<sup>50</sup> Dakle, za svaki pravni posao koji bi bio iznad

---

<sup>46</sup> Članak 59. Zakona o ustanovama. Solidarna odgovornost je uređena odredbom članka 43. Zakona o obveznim odnosima (Narodne novine br. 35/05, 41/08, 125/11, 78/15, 29/18, 126/21, 114/22, 156/22, 155/23) i znači da svaki dužnik odgovara vjerovniku za cijeli dug i da vjerovnik može tražiti ispunjenje duga od kojeg dužnika želi, sve dok dug nije u cijelosti ispunjen.

<sup>47</sup> Vidi više Ljubić, Z., *op. cit.* u bilj 6, str. 452 – 453.

<sup>48</sup> Članak 88. Zakona o srednjem školstvu.

<sup>49</sup> Na plaće učitelja i nastavnika se primjenjivao Zakon o plaćama službenika i namještenika u javnim službama (Narodne novine br. 79/94).

<sup>50</sup> Ministarstvo je na donošenje odluke o statusnim promjenama bilo ovlašteno temeljem odredbe članka 69. Zakona o ustanovama, dok je na donošenje odluke o promjeni naziva i sjedišta bio ovlašten temeljem odredbe članka 27. stavka 1. Zakona o ustanovama. Na odluku o uporabi dobiti ustanove za razvoj i obavljanje djelatnosti bio je ovlašten na temelju članka 57. stavka 3. Zakona o ustanovama.

Nadalje, predmetne suglasnosti Ministarstvo prosvjete i športa davalo je na temelju odredbe članka 54., 29. stavka 2., 70. stavka 1., 58. Zakona o ustanovama.

određene vrijednosti, školske ustanove su trebale ishoditi suglasnost „*nadležnog ministarstva kao organa koji u ime Republike Hrvatske obavlja osnivačka prava.*“<sup>51</sup>

Nadalje, prilikom analiziranja izmjena pravnih propisa koji su doneseni su u razdoblju osamostaljenja Republike Hrvatske, nužno je uključiti međunarodno pravne i europsko pravne propise koji su se odnosili ne samo na decentralizaciju u obrazovanju, već i decentralizaciju općenito.

Krajem naznačenog razdoblja, u Ministarstvu prosvjete i športa, pripremani su nacrti čiji je cilj bio izmjena propisa kako bi se uveo odgovarajući model decentralizacije u financijskom aspektu na način da bi kroz određene faze odgovarajući poslovi koji su bili u nadležnosti Ministarstva prosvjete i športa, a odnosili su se na osnovno školstvo, prenijeli na razine transformiranih općina li gradova. S druge strane, određeni poslovi koji su bili u nadležnosti Ministarstva prosvjete i športa, a odnosili su se na srednje školstvo, prenijeli bi se na upravna tijela nadležna za obavljanje poslova prosvjete određenog grada, odnosno županije.<sup>52</sup>

### **3.2. Decentralizacija u području obrazovanju u vrijeme ustavnih promjena 2001. godine**

U navedenom vremenskom razdoblju, dolazi do prijenosa odgovornosti, odnosno izmjena i dopuna Zakona o srednjem školstvu gdje prava vlasništva nad srednjim školama i učeničkim domovima bivaju prenijeta na županije. Dakle, županije postaju odgovorne za rad, ulaganje i održavanje predmetnih objekata. S druge strane, Zakonom o osnovnom školstvu, prava vlasništva nad osnovnim školama su također prenesena na županije i na trideset i dva najveća grada. Pored navedenog, izmjene i dopune su uređivale upravljanje školama, razgraničenost odgovornosti za financiranje škola, kao i odgovornost za imenovanje članova školskih odbora.<sup>53</sup>

Osim prijenosa odgovornosti, u vremenskom je razdoblju došlo i do prijenosa financiranja. Naime, 2001. godine su donesene pravne izmjene kojima je lokalnoj vlasti ustupljen dodatni udio u porezu na dohodak, čime je financijski stvoren temelj za decentraliziranim financiranjem osnovnog školstva na način da središnja država samostalno određuje visinu sredstava minimalnog standarda za decentralizirane funkcije osnovnog školstva.<sup>54</sup>

---

<sup>51</sup> <sup>51</sup> Ljubić, Z., *op. cit.* u bilj 6, str. 456.

<sup>52</sup> Ljubić, Z., *op. cit.* u bilj. 6, str. 456.

<sup>53</sup> Prijedlog Okvirnog programa decentralizacije (razdoblje od 2004. do 2007. godine).

<sup>54</sup> *Ibid.*

S druge strane, županija u svom samoupravnom djelokrugu obavlja poslove od područnoga (regionalnog) značaja, a osobito poslove koji se odnose na školstvo, kao i planiranje i razvoj mreže obrazovnih, zdravstvenih, socijalnih i kulturnih ustanova.

Nadalje, dana 1. srpnja 2001. godine, donesena je Uredba i odluka Vlade o decentraliziranom pružanju i financiranju dijela javnih funkcija u području osnovnog i srednjeg obrazovanja, zdravstva, socijalne skrbi i javnog vatrogastva. S tim u vezi, sredstva su strogo namjenska.

Dakle, Republika Hrvatska odlučuje se priključiti trendu ostalih država u smislu decentralizacije obrazovanja, odnosno školstva.

Nadalje, u financijskom aspektu, izmjenama Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o osnovnom školstvu, predviđeno je da se u proračunu jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave osiguravaju sredstva za prijevoz učenika, nabavu školske opreme, nastavnih sredstava i pomagala, materijalne troškove osnovne škole, investicijsko održavanje školskog prostora, opreme, nastavnih sredstava i pomagala. Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o srednjem školstvu, predviđeno je da se u proračunu županije osiguraju sredstva za prijevoz zaposlenika, materijalne troškove srednje škole, potpore za sufinanciranje smještaja i prehrane učenika u učeničkim domovima.<sup>55</sup>

U prosincu 2004. godine, donesen je Program decentralizacije čiji je ishod bilo, godinu dana nakon, donošenje Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne novine br. 129-2385/05 od 31.10.2005.).<sup>56</sup> S tim u vezi, u Prijedlogu Okvirnog programa decentralizacije (razdoblje od 2004. do 2007. godine), predložen je okvirni pregled poslova iz nadležnosti tijela državne uprave, za koje je smatrano da mogu biti decentralizirani na lokalne jedinice. Tako je za županije, iz djelokruga znanosti, obrazovanja i športa, prijedlog bio prijenos obavljanja sljedećih poslova: izdavanje rješenja o početku obavljanja djelatnosti dječjeg vrtića, donošenje rješenja o privremenom oslobađanju od pohađanja osnovne škole, rješenja o prijevremenom upisu u osnovnu školu i rješenja o primjerenom obliku odgoja i obrazovanja djeteta, utvrđivanje broja razrednih odjela u osnovnoj školi, prikupljanje i obrada podataka iz matica osnovnih škola na početku i na kraju školske godine, poslovi organiziranja i provedbe školskih izvannastavnih aktivnosti: natjecanja u znanjima i vještinama, poslovi u vezi upisa u srednje škole od planiranja, utvrđivanja teksta

---

<sup>55</sup> Lukeš-Petrović M., *Decentralizacija funkcija javnog sektora s državne razine na jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i fiskalna decentralizacija*, Hrvatska javna uprava, god. 4., 2002., br. 1., str. 157. – 182.

<sup>56</sup> Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne novine br. 129-2385/05 od 31.10.2005.).

natječaja, davanja mišljenja na programe i kvote upisa do izvješćivanja o upisima u srednje škole, prikupljanje i obrada podataka iz matica srednjih škola na početku i na kraju školske godine, poslovi suradnje sa Zavodom za školstvo – organizacija i obavješćivanje škola o stručnim skupovima, prikupljanje godišnjih planova rada županijskih stručnih skupova za pojedine nastavne predmete, vođenje kapitalnih investicija u prosvjeti (na upravna tijela županije i 32 grada), donošenje rješenja o utvrđivanju uvjeta rada predškolskih ustanova.<sup>57</sup>

S druge strane, na općine i gradove, iz djelokruga znanosti, obrazovanja i športa, prijedlog je bio prijenos osnivanja komisije za utvrđivanje psihofizičkog stanja djece dorasle za upis u osnovnu školu, kao i obavješćavanje roditelja i staratelja djeteta o mjestu, vremenu i rasporedu pregleda djeteta i popis djece dorasle za upis u osnovnu školu.<sup>58</sup>

Zakonodavnoj i izvršnoj vlasti su, nakon donošenja gore navedenih pravnih propisa, upućene kritike i preporuke od strane stručne javnosti u smislu potrebe izrade mreža škola na temelju „strategije županijskog razvoja“, odnosno da na razini županijske vlasti, dok bi se sama javna funkcija obrazovanja, odnosno škola, odvijala na području individualnih općina i gradova u određenoj županiji. Već tada je evidentirano kako u Republici Hrvatskoj nema saznanja i osviještenosti za uspostavljanje učinkovitog poslovnog sustava i obrazovanja, makar sredstva nisu predstavljala poseban problem.<sup>59</sup>

Međutim, nakon što je stručna javnost, odnosno znanstvena zajednica, provela sistemsku evaluaciju provedene decentralizacije početkom 2000-ih godina, utvrdila je da se u Republici Hrvatskoj zapravo radilo o tzv. zbunjujućoj decentralizaciji. Naime, prilikom navedenih izmjena, u predmetnom razdoblju nije se međusobno povezano i koherentno dizajniralo vrednovanje i praćenje procesa, sami resursi, kapaciteti, ciljevi i odgovornosti.<sup>60</sup>

### **3.3. Decentralizacija u obrazovanju 2019. godine**

U naznačenom vremenskom razdoblju, Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi (Narodne novine br. 87/08), upravnom tijelu županije, odnosno upravnom tijelu Grada Zagreba u čijem je djelokrugu obavljanje djelatnosti osnovnog i srednjeg odgoja i obrazovanja, dodjeljuje se obavljanje povjerenih poslova državne uprave koji se odnosi na obavljanje tih djelatnosti. Odnosno ovom zakonskom izmjenom upravno tijelo županije, odnosno Gradski ured Grada Zagreba nadležan za poslove obrazovanja donosi

---

<sup>57</sup> Prijedlog Okvirnog programa decentralizacije (razdoblje od 2004. do 2007. godine), str. 14.

<sup>58</sup> *Ibid.*

<sup>59</sup> *Ibid.*

<sup>60</sup> Đulabić, V., *op. cit.* u bilj. 2., str. 5 – 6.



plan upisa djeca na temelju upisnih područja sukladno odredbama Zakona prema kojem se na kraju i provodi upis djece u osnovnu školu.<sup>61</sup>

U ovom razdoblju važno je navesti i Uredbu o unutarnjem ustrojstvu ureda državne uprave u županijama (Narodne novine br. 84/18), kojom je Vlada Republike Hrvatske u odredbi članka 5. odredila da u području društvenih djelatnosti ured državne uprave obavlja upravne poslove prvog stupnja i druge stručne poslove, koji se odnose na donošenje odluke o uključivanju učenika u pripremnu ili dopunsku nastavu hrvatskog jezika; izdavanje potvrde o završenom programu pripreme nastave hrvatskog jezika za djecu koja ne znaju ili nedovoljno znaju hrvatski jezik; obavljanje nadzora nad obavljanjem poslova na osnovi javnih ovlasti u osnovnim i srednjim školama, te nad zakonitošću rada i općih akata školskih ustanova; donošenje plana upisa djece u osnovnu školu, te određivanje osnovne škole u kojoj učenik, kojem je izrečena pedagoška mjera preseljenja u drugu školu, nastavlja školovanje; donošenje odluka o broju razrednih odjela u osnovnim školama; poduzimanje odgovarajućih mjera temeljem odredbi zakona kojim se uređuje odgoj i obrazovanje u osnovnoj i srednjoj školi u vezi sa zanemarivanjem obveza roditelja prema djeci; izdavanje obavijesti školskim ustanovama da u evidenciji o radnicima za kojima je prestala potreba u punom ili dijelu radnog vremena nema odgovarajuće osobe kako bi nakon toga mogle popuniti upražnjeno radno mjesto putem natječaja; vođenje evidencije o učiteljima/nastavnicima, stručnim suradnicima i ostalim radnicima osnovnih i srednjih škola za čijim je radom prestala potreba, o prijavi potreba školskih ustanova za radnicima zaposlenim na neodređeno vrijeme i nepuno radno vrijeme; raspuštanje školskog odbora i imenovanje povjerenstva za upravljanje školom, kada školski odbor ne obavlja poslove iz svog djelokruga u skladu sa zakonom, aktom o osnivanju ili statutom škole ili te poslove obavlja na način koji ne omogućuje redovito poslovanje i obavljanje djelatnosti škole te kada se školski odbor ne može konstituirati.<sup>62</sup>

Neposredno prije ukidanja, uredi državne uprave obavljali su ukupno šezdeset i devet poslova, od čega se njih osam odnosilo na područje obrazovanja, koji su njihovim ukidanjem u svoj preneseni djelokrug preuzele županije.<sup>63</sup>

---

<sup>61</sup> Članak 17. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi (Narodne novine br. 87/08).

<sup>62</sup> Uredba o unutarnjem ustrojstvu ureda državne uprave u županijama (Narodne novine br. 84/18)

<sup>63</sup> Lopičić, I., *op. cit* u bilj. 15., str. 482 – 483.

### 3.4. Obavljanje poslova u području obrazovanja danas

Uvidom u sadašnje stanje, evidentno je da su pretežiti dobitnici upravo županije. Naime, županije su na sebe preuzele obavljanje funkcija koji su inače predviđeni, odnosno uputni za obavljanje od strane manjih jedinica lokalne samouprave, Na taj su način županije faktično onemogućile prijenos poslova u djelokrug manjih jedinica lokalne samouprave.<sup>64</sup>

Trenutno pravno uređenje sustava obrazovanja čini, među ostalim Zakon o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi (Narodne novine br. 156/23, dalje u tekstu: „Zakon o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi“), Zakon o predškolskom odgoju i obrazovanju (Narodne novine br. 10/97, 107/07, 94/13, 98/19, 57/22, 101/23, 145/23, dalje u tekstu: „aktualni Zakon o predškolskom odgoju i obrazovanju“), kao i Zakon o ustanovama (Narodne novine, br. 76/93, 29/97, 47/99, 35/08, 127/19, 151/22, dalje u tekstu: „aktualni Zakon o ustanovama“).

Poslove u svezi s obavljanjem djelatnosti osnovnog i srednjeg odgoja i obrazovanja, u skladu s odredbama Zakona o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi, obavlja upravno tijelo županije, odnosno Grada Zagreba, u čijem je djelokrugu obavljanje povjerenih poslova državne uprave koji se odnose na te djelatnosti. Upis djece u osnovnu školu provodi se prema planu upisa koji donosi upravno tijelo županije nadležno za poslove obrazovanja, odnosno Gradski ured Grada Zagreba nadležan za poslove obrazovanja, na temelju upisnih područja koji su utvrđeni u skladu s odredbama članka 16. Zakona o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi.<sup>65</sup>

U odnosu na financiranje, važno je istaknuti Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (Narodne novine br. 127/17, 138/20, 151/22, 114/23, dalje u tekstu: „Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave“), koji uređuje financiranje decentraliziranih funkcija. Naime, Vlada Republike Hrvatske u odlukama o minimalnim financijskim standardima utvrđuje minimalan iznos sredstava koje je potrebno osigurati za pokriće rashoda za decentralizirane funkcije osnovnog i srednjeg školstva.<sup>66</sup>

Uredbu o načinu financiranja decentraliziranih funkcija te izračuna iznosa pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, koju Vlada Republike Hrvatske, na temelju članka 10. stavka 5. Zakona o financiranju jedinica lokalne i

---

<sup>64</sup> *Ibid.*

<sup>65</sup> Članak 17. Zakona o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi.

<sup>66</sup> Članak 10. stavka 1. Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

područne (regionalne) samouprave (Narodne novine br. 127/17, 138/20, 151/22 i 114/23), donosi se svake godine. Tako je 2024. godine donesena Uredba o načinu financiranja decentraliziranih funkcija te izračuna iznosa pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za 2024. godinu (Narodne novine br. 10/24, dalje u tekstu: „Uredba“). Uredba se odnosi na jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave koje su preuzele financiranje decentraliziranih funkcija i to na županije, Grad Zagreb, gradove i općine iz Tablice 2. županije, Tablice 2. gradovi i Tablice 3. općine/gradovi koje su sastavni dio Uredbe.<sup>67</sup>

Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave koje su preuzele financiranje decentraliziranih funkcija, u skladu sa Zakonom o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, ostvaruju prihode iz dodatnog udjela u porezu na dohodak za decentralizirane funkcije i to za osnovno školstvo 1,9 %, srednje školstvo 1,3 %.<sup>68</sup>

S tim u vezi, decentralizirane funkcije predstavljaju rashode koji su posebnim zakonima za osnovno i srednje školstvo preneseni na jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, a financiraju se iz dodatnog udjela u porezu na dohodak i pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije.<sup>69</sup>

Istraživanje prof. dr. sc. Vedrana Đulabića, koje je uz primjenu anketnog online upitnika, nastojali ispitati stavove lokalnih jedinica, odnosno općina i gradova, o decentralizaciji koja je provedena 2001. godine, nije donijela u potpunosti zadovoljavajuće rezultate. Naime, samo 8% ispitanih, lokalnih jedinica preuzelo je decentralizirane funkcije u upravnom području u obrazovanju. Nadalje, čak trećina jedinica lokalne samouprave koja je ispitana, uopće nema volju, odnosno ne želi preuzeti decentralizirane funkcije. Kao opravdanje za nepostojanje interesa, jedna je teritorijalna samouprava navela sljedeće: „*Bez novaca nema ni decentralizacije.*”<sup>70</sup> Nadalje, trećina jedinica koje su ispitane, mišljenja je da je raspodjela odgovornosti u obrazovanju između općine, odnosno grada i županije vrlo dobro i dobra, dok više od trećine smatra je zadovoljavajuće. Petina smatra da je raspodjela loša i jako loša. Neki od razloga za mišljenje jedinica lokalne samouprave u smislu da je stanje loše ili jako loše su, među ostalim i nemogućnost institucije da ostvari utjecaj na obrazovanje; suvišnost donošenja odluke od strane jedinice lokalne ili područne (regionalne) samouprave o raspodjeli, obzirom

---

<sup>67</sup> Članak 3. Uredbe.

<sup>68</sup> Članak 3. stavka 1. Uredbe.

<sup>69</sup> Članak 2. točke 1. Uredbe.

<sup>70</sup> Đulabić, V., *op. cit.* u bilj. 2., str. 9.

se prethodno donosi uredba od strane Vlade Republike Hrvatske koja do detalja raspoređuje decentralizirana sredstva, dok se odluka jedinice lokalne ili područne (regionalne) samouprave donosi poslije donošenja proračuna; jedinica lokalne ili područne (regionalne) samouprave je kao osnivač odgovorna za ustanovu cijelom svojom imovinom, dok istovremeno u školskom odboru koji upravlja tom istom ustanovom ima manjinu članova.<sup>71</sup>

Dakle, evidentno je da u hrvatskom pravnom sustav pretežiti dio poslova obavljaju županije, dok primjerice u Švedskoj „u djelokrug općine ulazi obrazovanje (osnovne škole, većina srednjih škola, škole za odrasle, programi učenja švedskog jezika za strance).“<sup>72</sup>

Nadalje, jedan od ključnih izazova hrvatske lokalne samouprave predstavlja velika raznolikost javnih usluga koje lokalne jedinice pružaju građanima, kao i njihova neadekvatna i neujednačena kvaliteta. Naime, samo trideset i četiri grada preuzela su decentralizirane funkcije u obrazovanju, zdravstvu i socijalnoj skrbi.<sup>73</sup>

#### **4. KOMPARATIVNA ANALIZA SUSTAVA OBRAZOVANJA U ŽUPANIJAMA U REPUBLICI HRVATSKOJ**

##### **4.1. Analiza sustava obrazovanja u Brodsko-posavskoj županiji**

Brodsko-posavska županija ustrojena je 15. travnja 1993. godine, na temelju Zakona o lokalnoj upravi i samoupravi, konstituiranjem Županijske skupštine, dok se prije sastojala od dvije (bivše) općine – Nova Gradiška i Slavonski Brod. Ova županija smještena je u južnom dijelu slavonske razine te se nalazi između planina Požeškog i Diljskog gorja te Psunja sa sjevera i rijeke Save sa juga i čini ukupno 3,61 % teritorija Republike Hrvatske. Može se podijeliti u tri reljefne cjeline: brdsku, ravničarsku i nizinsku. Brodsko-posavska županija teritorijalno je organizirana u 28 jedinica lokalne uprave i samouprave, odnosno 2 grada (Grad Nova Gradiška i Grad Slavonski Brod), te 26 općina (Općina Bebrina, Općina Brodski Stupnik, Općina Bukovlje, Općina Cernik, Općina Davor, Općina Donji Andrijevići, Općina Dragalić, Općina Garčin, Općina Gornja Vrba, Općina Gornji Bogičevci, Općina Gundinci, Općina Klakar, Općina Nova Kapela, Općina Okučani, Općina Oprisavci, Općina Oriovac, Općina Podcrkavlje, Općina Rešetari, Općina Sibirj, Općina Sikirevci, Općina Slavonski Šamac,

---

<sup>71</sup> *Ibid*, str. 10.

<sup>72</sup> Teodor A., *Komparativni prikaz sustava lokalne samouprave u nekim europskim državama*, Stručni članak 352 (4), 2002.

<sup>73</sup> Koprić I., *op. cit.* u bilj 15., str.18.

Općina Stara Gradiška, Općina Staro Petrovo Selo, Općina Velika Kopanica, Općina Vrbje, Općina Vrpolje) Središte županije je Slavonski Brod.<sup>74</sup>

Popisom stanovništva iz 2021. godine utvrđeno je da Brodsko-posavska županija ima ukupno 130.267 stanovnika, od kojih 63.451 muškaraca i 66.816 žena. U dobi od 0-6 godina utvrđeno je 7.939 stanovnika (4.132 muškog spola i 3.807 ženskog spola), u dobi od 0-14 godina 18.574 stanovnika (9.650 muškog spola, 8.924 ženskog spola), u dobi od 0-17 godina 22.869 stanovnika (11.910 muškog spola, 10.959 ženskog spola), a u dobi od 0-19 godina 25.769 stanovnika (13.446 muškog spola i 12.323 ženskog spola). Na temelju statističkih podataka, zaključeno je da prosječna starost ove županije iznosi 44,4 godine.<sup>75</sup>

Javno dostupni podaci za Brodsko-posavsku županiju za kraj školske godine 2022./2023. godine za osnovnu školu su sljedeći:

Škole	Razredni odjeli	Učitelji	Učenici
113	686	1.336	10.009

\*iskazani podaci za školsku godinu 2022./2023. odnose se na podatke broja učenika i učitelja na početku

Izvor: autoričina obrada podataka Državnog zavoda za statistiku, Osnovne škole po županijama, kraj šk. G. 2022./2023.<sup>76</sup>

Javno dostupni podaci za Brodsko-posavsku županiju za kraj školske godine 2022./2023. godine za srednju školu su sljedeći:

Škole	Razredni odjeli	Učenici	Učenici koji su završili školu	Nastavnici
17	282	4.600	1.197	729

\*iskazani podaci za školsku godinu 2022./2023. odnose se na podatke broja učenika i učitelja na početku, uz, dok se ostali iskazani podaci odnose na podatke broja učitelja na kraju školske godine

<sup>74</sup> *Položaj*, Brodsko-posavska županija, <https://www.bpz.hr/op%C4%87i-podaci/polo%C5%BEaj>, stranici pristupljeno: 30.08.2024.

*Stanovništvo*, Brodsko-posavska županija, <https://www.bpz.hr/op%C4%87i-podaci/stanovni%C5%A1tvo>, stranici pristupljeno: 30.08.2024.

<sup>75</sup> Izvor: obrada podataka Državnog zavoda za statistiku, POPIS STANOVNIŠTVA, KUĆANSTAVA I STANOVA 2021. – STANOVNIŠTVO PO GRADOVIMA/OPĆINAMA, Tablica 6

<sup>76</sup> Priopćenje, *Osnovne škole, kraj šk. g. 2022./2023. i 2023./2024. i početak šk. g. 2023./2024.*, godina: LXI., Zagreb, 24. svibnja 2024. godine, OBR-2024-2-1.

Izvor: autoričina obrada podataka Državnog zavoda za statistiku, Srednje škole po županijama, kraj šk. G. 2022./2023.<sup>77</sup>

Brodsko-posavska županija osnivač je dvadeset i tri osnovne škole te dvanaest srednjih škola.<sup>78</sup> Naime, Brodsko-posavska županija osnivač je sljedećih osnovnih škola: Osnovna škola „Antun Matija Reljković“, Osnovna škola „Viktor Car Emin“, Osnovna škola „August Šenoa“, Osnovna škola „Vjekoslav Klaić“, Osnovna škola Sibirjanskih žrtava, Osnovna škola „Josip Kozarac“, Osnovna škola Sikirevci, Osnovna škola „Dr. Stjepan Ilijašević“, Osnovna škola „Ljudevit Gaj“, Osnovna škola „Ivan Meštrović“, Osnovna škola „Ivan Filipović“, Osnovna škola „Stjepan Radić“, Osnovna škola Ljudevita Gaja, Osnovna škola „Mato Lovrak“, Osnovna škola „Matija Gubec“, Osnovna škola „Matija Antun Relković“, Osnovna škola Dragalić, Osnovna škola „Antun Mihanović“, Osnovna škola Okučani, Osnovna škola Ante Starčevića, Osnovna škola „Vladimir Nazor“, Osnovna škola „Ivan Goran Kovačić“, Osnovna škola „Markovac“. Dakle, u odnosu na ukupan broj osnovnih škola na području Brodsko-posavske županije, Brodsko-posavska županija je osnivač manjeg udjela škola, odnosno dvadeset i tri od ukupno sto trinaest škola.

Glede srednjih škola, Brodsko-posavska županija je osnivač Gimnazije „Matija Mesić“, Srednje škole Matije Antuna Reljkovića, Obrtničke škole Slavonski Brod, Industrijsko-obrtničke škole Slavonski Brod, Tehničke škole Slavonski Brod, Ekonomsko-birotehničke škole Slavonski Brod, Srednje medicinske škole Slavonski Brod, Klasične gimnazije Fra Marijana Lanosovića s pravom javnosti, Srednje glazbene škole Slavonski Brod, Industrijsko-obrtničke škole Nova Gradiška, Elektroničke i ekonomske škole Nova Gradiška, kao i Gimnazije Nova Gradiška.<sup>79</sup> Dakle, u odnosu na ukupan broj srednjih škola na području Brodsko-posavske županije, Brodsko-posavska županija je osnivač većeg dijela srednjih škola, njih dvanaest od ukupno sedamnaest.

---

<sup>77</sup> Priopćenje, *Srednje škole, kraj šk. g. 2022./2023. i 2023./2024. i početak šk. g. 2023./2024.*, godina: LXI., Zagreb, 11. srpnja 2024. godine, OBR-2024-2-2.

<sup>78</sup> *Škole u kojima je osnivač Brodsko-posavska županija*, Brodsko-posavska županija, <https://www.bpz.hr/upravna-tijela/upravni-odjel-za-obrazovanje,-%C5%A1port-i-kulturu/%C5%A1kole-kojima-je-osniva%C4%8D-brodsko-posavska-%C5%BEupanija>, stranici pristupljeno: 28.04.2024.

<sup>79</sup> *Škole u kojima je osnivač Brodsko-posavska županija*, Brodsko-posavska županija, <https://www.bpz.hr/upravna-tijela/upravni-odjel-za-obrazovanje,-%C5%A1port-i-kulturu/%C5%A1kole-kojima-je-osniva%C4%8D-brodsko-posavska-%C5%BEupanija>, stranici pristupljeno 28.04.2024.

U Brodsko-posavskoj županiji uspostavljen je Upravni odjel za obrazovanje, šport i kulturu u čijoj je nadležnosti i obavljanje poslova vođenje evidencije „o radnicima za kojima je prestala potreba u punom ili dijelu radnog vremena i o zaposlenicima na nepuno neodređeno radno vrijeme.“<sup>80</sup> Pored navedenog, Upravni odjel za obrazovanje, šport i kulturu obavlja stručne i upravne poslove koji se odnose na izradu, kao i praćenje programa financiranja javnih potreba u djelatnostima školstva, odnosno obrazovanja.

Također, Upravni odjel za obrazovanje, šport i kulturu, donosi rješenja o: odgodi upisa u prvi razred osnovne škole, prijevremenom upisu, primjerenom programu osnovnog ili srednjeg obrazovanja za učenike s teškoćama u razvoju, o ukidanju rješenja o primjerenom programu osnovnog ili srednjeg obrazovanja za učenike s teškoćama u razvoju, privremenom oslobađanju od školovanja Također, Upravni odjel za obrazovanje, šport i kulturu, donosi rješenja o: odgodi upisa u prvi razred osnovne škole, prijevremenom upisu, primjerenom programu osnovnog ili srednjeg obrazovanja za učenike s teškoćama u razvoju, o ukidanju rješenja o primjerenom programu osnovnog ili srednjeg obrazovanja za učenike s teškoćama u razvoju, privremenom oslobađanju od školovanja<sup>81</sup>

Pri Brodsko-posavskoj županiji, u odnosu na obrazovanje, uspostavljeni su Odsjek za obrazovanje, sport i kulturu te Odsjek za programe strateške i razvojne projekte.

Odsjek za obrazovanje, sport i kulturu nadležan je za organiziranje i financiranje aktivnosti u osnovnom i srednjem obrazovanju te također predlaže moguća poboljšanja u obrazovnom sustavu. Njegova nadležnost također se odnosi na investicijsko i tekuće održavanje, izgradnja objekata osnovnih i srednjih škola unutar Brodsko-posavske županije. Pored navedenog, predmetni odsjek razvija i nadzire financiranje programa u područjima školstva, kulture, športa i tehničke kulture. Pored navedenog, jedna od djelatnosti odnosi se i na legislativnu u smislu priprema mišljenja o prijedlozima i materijalima relevantnim za aktivnosti županijskih tijela koje proizlaze iz djelokruga ovog upravnog tijela.<sup>82</sup>

Odsjek za programe strateške i razvojne projekte obavlja poslove pripremanja i donošenja prijedloga strukture upisa učenika u prvi razred srednje škole, također analizira potrebe tržišta rada za upis učenika u srednje strukovne škole, usvaja Program javnih potreba za predškolski

---

<sup>80</sup> *Osnovno i srednje*, Brodsko-posavska županija, <https://www.bpz.hr/upravna-tijela/upravni-odjel-za-obrazovanje,-%C5%A1port-i-kulturu/osnovno-i-srednje>, stranici pristupljeno: 28.04.2024.

<sup>81</sup> *Ibid.*

<sup>82</sup> *Odsjek za obrazovanje, sport i kulturu*, Brodsko-posavska županija, <https://www.bpz.hr/upravna-tijela/upravni-odjel-za-obrazovanje,-%C5%A1port-i-kulturu/odsjek-za-obrazovanje,-sport-i-kulturu>, stranici pristupljeno: 28.04.2024.

odgoj, osnovno, srednje i visoko obrazovanje, kulturu, sport i tehničku kulturu. Pored navedenog, provodi razvojne, kao i infrastrukturne projekte u području obrazovanja i kulture te daje suglasnosti srednjim školama za implementaciju novih obrazovnih programa.<sup>83</sup>

Analizom proračuna utvrđeno je da se značajan dio odnosi na „*financiranje decentraliziranih funkcija i to 7.363.713,82 EUR-a*“, slijedom čega je u proračunu navedeno da će se iznimna pažnja morati posvetiti daljnjem provođenju projekta decentralizacije. S tim u vezi, planirani iznos sredstava za financiranje decentraliziranih funkcija u 2024. godini iznosi za osnovno školstvo: 3.413.332,83 EUR-a, a za srednje školstvo 2.139.519,99 EUR-a.<sup>84</sup>

Program odgoja i obrazovanja financira se općim prihodi i primicima, decentraliziranim sredstvima, vlastitim приходима, приходима za posebne namjene, donacijama i pomoćima, приходима od prodaje ili zamjene nefinancijske imovine.<sup>85</sup>

Ciljevi programa su, među ostalim sljedeći: osiguranje sredstava kako bi se sufinancirao predškolski odgoj, osigurati minimalni financijski standard u osnovnom i srednjem školstvu (opći troškovi, prijevoz učenika, liječnički pregledi zaposlenika, sredstva za materijal i dr.), osigurati financiranje izgradnje/dogradnje/rekonstrukcije školskog prostora, financiranje javnih potreba u školstvu, financiranje iznad minimalnog standarda, financiranje natjecanja učenika, financiranje svih projekata koji su vezan za rad škola.<sup>86</sup>

Grad Slavonski Brod, sjedište Brodsko-posavske županije, osnivač je 11 osnovnih škola: Osnovne škole „Hugo Badalić“, Osnovne škole „Antun Mihanović“, Osnovne škole „Đuro Pilar“, Osnovne škole „Ivana Brlić Mažuranić“, Osnovne škole „Ivan Goran Kovačić“, Osnovne škole „Dragutin Tadijanović“, Osnovne škole „Vladimir Nazor“, Osnovne škole „Bogoslav Šulek“, Osnovne škole „Blaž Tadijanović“, Osnovne škole „Milan Amruš“, Glazbene škole Slavonski Brod.<sup>87</sup> U usporedbi s ukupnim brojem osnovnih škola, Slavonski Brod je osnivač manjeg broja osnovnih škola (njih jedanaest od ukupno sto trinaest). Nadalje, iz javno dostupnih podataka ne proizlazi da je Slavonski Brod osnivač srednjih škola.

---

<sup>83</sup> *Odsjek za programe, strateške i razvojne projekte*, Brodsko-posavska županija, <https://www.bpz.hr/upravna-tijela/upravni-odjel-za-obrazovanje,-%C5%A1port-i-kulturu/odsjek-za-programe,-strate%C5%A1ke-i-razvojne-projekte>, stranici pristupljeno: 28.04.2024.

<sup>84</sup> *Proračun Brodsko-posavske županije za 2024. godinu i projekcije za 2025. i 2026. godinu*, Republika Hrvatska, Brodsko-posavska županija, Slavonski Brod, studeni 2023.

<sup>85</sup> *Ibid.*

<sup>86</sup> *Ibid.*

<sup>87</sup> *Osnovno školstvo*, Grad Slavonski Brod, <https://www.slavonski-brod.hr/sbinfo/kultura-i-obrazovanje/722-osnovno-skolstvo>, stranici pristupljeno: 14.09.2024.



Na temelju analize podataka Ministarstva financija o izvršenju proračuna i istraživanja koje provodi portal Gradonačelnik.hr Slavonski Brod našao se među vodećim gradovima koji ulažu u obrazovanje. Naime, više od 50% proračuna u razdoblju od 2017. godine do 2021. godine izdvojeno je za obrazovanje. Svim učenicima osnovnih škola osigurani su besplatni radni materijali, a učenicima prvih razreda je dodatno osiguran i materijal za likovnu kulturu. S ciljem unapređenja osnovnoškolskog obrazovanja aktivno se provode razni projekti. Grad subvencionira i učenicima boravak i prehranu u produženom boravku koji se provodi u svim gradskim osnovnim školama, te je uz pomoć europskih sredstava osigurana i besplatna prehrana za 1081 djece u osnovnim školama. No osim, grad učenicima srednjih škola sufinancira prijevoz i redovito za studente izdvaja sredstva za stipendije.<sup>88</sup>

#### **4.2. Analiza sustava obrazovanja u Dubrovačko-neretvanskoj županiji**

Dubrovačko-neretvanska županija predstavlja najjužniju županiju u Republici Hrvatskoj koja je teritorijalno organizirana u dvadeset i dvije jedinice lokalne uprave i samouprave. Županija je organizirana u pet gradova (Dubrovnik, Ploče, Korčula, Metković i Opuzen) te sedamnaest općina (Janjina, Dubrovačko primorje, Blato, Konavle, Janjina, Lastovo, Kula Norinska, Lumbarda, Orebić, Mljet, Pojezerje, Slivno, Ston, Smokvica, Trpanj, Vela Luka, Župa dubrovačka i Zažablje). Središte županije je Grad Dubrovnik. Županija čini 12,40 % ukupne površine Republike Hrvatske.<sup>89</sup>

U Dubrovačko-neretvanskoj županiji popisom stanovništva iz 2021. godine utvrđeno je 115.564 stanovnika, od kojih je 56.545 muškaraca, a 59.019 žena. U dobi od 0-6 godina utvrđeno je 8.022 stanovnika (4.064 muškog spola, 3.958 ženskog spola), u dobi od 0-14 godina 17.728 stanovnika (9.001 muškog spola, 8.727 ženskog spola), u dobi od 0-17 godina 21.097 stanovnika (10.782 muškog spola, 10.315 ženskog spola), a u dobi od 0-19 godina 23.238 stanovnika (11.883 muškog spola i 11.355 ženskog spola). Na temelju statističkih podataka, zaključeno je da prosječna starost ove županije iznosi 43,8 godina.<sup>90</sup>

---

<sup>88</sup> Grad Slavonski Brod, <https://www.slavonski-brod.hr/vijesti-2/11850-slavonski-brod-ponovno-medu-vodecim-gradovima-po-ulaganjima-u-obrazovanje>, stranici pristupljeno: 15.9.2024.

<sup>89</sup> *Položaj i značaj, Dubrovačko-neretvanska županija*, <https://www.dnz.hr/polozaj-i-znacaj/>, stranici pristupljeno: 30.07.2024.

<sup>90</sup> Izvor: obrada podataka Državnog zavoda za statistiku, POPIS STANOVNIŠTVA, KUĆANSTAVA I STANOVA 2021. – STANOVNIŠTVO PO GRADOVIMA/OPĆINAMA, Tablica 6

Javno dostupni podaci za Dubrovačko-neretvansku županiju za kraj školske godine 2022./2023. godine za osnovnu školu su sljedeći:

Škole	Razredni odjeli	Učitelji	Učenici
66	596	1.288	9.564

\*iskazani podaci za školsku godinu 2022./2023. odnose se na podatke broja učenika i učitelja na početku

Izvor: autoričina obrada podataka Državnog zavoda za statistiku, Osnovne škole po županijama, kraj šk. G. 2022./2023.<sup>91</sup>

Javno dostupni podaci za Dubrovačko-neretvansku županiju za kraj školske godine 2022./2023. godine za srednju školu su sljedeći:

Škole	Razredni odjeli	Učenici	Učenici koji su završili školu	Nastavnici
29	253	4.446	1.112	886

\*iskazani podaci za školsku godinu 2022./2023. odnose se na podatke broja učenika i učitelja na početku, uz, dok se ostali iskazani podaci odnose na podatke broja učitelja na kraju školske godine

Izvor: autoričina obrada podataka Državnog zavoda za statistiku, Srednje škole po županijama, kraj šk. G. 2022./2023.<sup>92</sup>

Kao jedan od tijela javne uprave u Dubrovačko-neretvanskoj županiji, uspostavljen je Upravni odjel za obrazovanje, kulturu i sport koji obavlja sljedeće upravne i stručne poslove: praćenje i proučavanje djelatnosti prosvjete (posebice osnovnog, srednjeg i visokog školstva), poslove i zadaće u svezi s osnivačkim pravima nad ustanovama u prosvjeti, pripreme prijedloga mreže ustanova, suradnja sa subjektima u znanosti i obrazovanju, sudjelovanje u pripremi prijedloga planova investicija, kao i drugih oblika financijskog sudjelovanje, donošenje pojedinačnih akata i provođenje drugostupanjskih upravnih postupaka po žalbama na upravne akte jedinica lokalne samouprave, davanje mišljenja o prijedlozima i drugim materijalima i dr. Također, Upravni odjel za obrazovanje, kulturu i sport obavlja i povjerene poslove državne uprave, koji se odnose na: obavljanje nadzora nad statutima, pravilnicima o unutarnjem ustrojstvu i načinu

<sup>91</sup> Priopćenje, *Osnovne škole, kraj šk. g. 2022./2023. i 2023./2024. i početak šk. g. 2023./2024.*, godina: LXI., Zagreb, 24. svibnja 2024. godine, OBR-2024-2-1.

<sup>92</sup> Priopćenje, *Srednje škole, kraj šk. g. 2022./2023. i 2023./2024. i početak šk. g. 2023./2024.*, godina: LXI., Zagreb, 11. srpnja 2024. godine, OBR-2024-2-2.

rada vrtića, evidencija promjena kolektivnih ugovora, utvrđivanje uvjeta za početak rada i ostvarivanje programa predškolskog odgoja (pri osnovnim školama, pri igraonicama u knjižnicama), utvrđivanje primjerenog programa školovanja, utvrđivanje primjerenog oblika pomoći školovanja učenika s teškoćama u razvoju, prijevremeni upis djece u osnovnu školu, privremeno oslobađanje, odnosno odgoda upisa djece u prvi razred osnovne škole, privremeno oslobađanje od započetog školovanja, prijava za upis učenika s poteškoćama u razvoju, putem nacionalnog informacijskog sustava, u prvi razred srednje škole, donošenje odluke o uključivanju učenika u pripremnu ili dopunsku nastavu hrvatskog jezika, izdavanje potvrde o završenom programu pripreme nastave hrvatskog jezika (za djecu koja dovoljno ili uopće ne poznaju hrvatski jezik), donošenje plana upisa djece u osnovnu školu, određivanje osnovne škole za učenika kojemu je izrečena pedagoška škola u smislu preseljenja u drugu školu, obavljanje nadzora nad obavljanjem poslova na osnovi javnih ovlasti u osnovnim i srednjim školama, obavljanje nadzora nad zakonitošću rada i općih akata školskih ustanova, odluke o broju razrednih odjela u osnovnim školama, poduzimanje mjera koje se odnose na zanemarivanje obveza roditelja prema djeci, izdavanje obavijesti školskim ustanovama glede evidencije o radnicima (da nema odgovarajuće osobe koja bi mogla popuniti radno mjesto putem natječaja), raspuštanje školskog odbora i imenovanje povjerenstva za upravljanje školom, kada školski odbor ne obavlja poslove iz svog djelokruga u skladu sa zakonom, aktom o osnivanju ili statutom škole ili te poslove obavlja na način koji ne omogućuje redovito poslovanje i obavljanje djelatnosti škole te kada se školski odbor ne može konstituirati, vođenje evidencije o učiteljima/nastavnicima, stručnim suradnicima i ostalim radnicima osnovnih i srednjih škola za čijim je radom prestala potreba, o prijavi potreba školskih ustanova za radnicima zaposlenim na neodređeno vrijeme i nepuno radno vrijeme, obavljanje poslova u izdvojenim mjestima rada u svezi primanja i izdavanja pismena, njihove evidencije i dostave u rad, obrade, korištenja, otpremanja, čuvanja, izlučivanja i predaje drugom nadležnom tijelu, utvrđivanje minimalnih tehničkih i higijenskih uvjeta prostora u kojem se izvode programi obrazovanja odraslih.<sup>93</sup>

Glede financiranja, iz Proračuna Dubrovačko-neretvanske županije za 2024. godinu i projekcije proračuna za 2025. i 2026. godinu, od dana 13. prosinca 2023. godine, kao i Proračuna županije – kratki vodič – 2024., Dubrovačko neretvanska županija, od dana 13. prosinca 2023. godine, decentralizirane funkcije, među kojima je i školstvo, planirane su ukupno u iznosu od 8.700.000,000 EUR-a, a iste se financiraju iz dva izvora: udjela poreza na

---

<sup>93</sup> *Upravni odjel za obrazovanje, kulturu i sport*, Dubrovačko-neretvanska županija, <https://www.dnz.hr/services/uz-za-obrazovanje-kulturu-i-sport/>, stranici pristupljeno: 29.04.2024.

dohodak u iznosu od 2.700.000,00 EUR-a te državne potpore izravnavanja 6.000.000,000 EUR-a. S tim u vezi, Dubrovačko-neretvanska županija osnivač je ustanova za strukovno obrazovanje.

Na području Grada Dubrovnika školovanje učenika osnovnoškolskog uzrasta provodi se u 7 samostalnih osnovnih škola i 5 područnih škola s upisnim područjima: Osnovna škola Marina Držića, Osnovna škola Marina Getaldića, Osnovna škola Ivana Gundulića, Osnovna škola Lapad, Osnovna škola Montovjerna Dubrovnik, Osnovna škola Antuna Masle, Osnovna škola Mokošica.<sup>94</sup> Dakle, u odnosu na ukupan broj osnovnih škola (66), Grad Dubrovnik, kao sjedište Dubrovačko-neretvanske županije, osnivač je manjeg broja osnovnih škola

Važno je navesti da su decentralizirane funkcije osnovnog školstva iznad minimalnog financijskog standarda. Naime, programom javnih potreba u osnovnom školstvu se financiraju i projekti širih javnih potreba i to iz izvornih sredstava Grada Dubrovnika (aktivnosti s ciljem poboljšanja standarda, projekti izvanškolskih aktivnosti i dr.).<sup>95</sup>

Grad Dubrovnik nije osnivač srednjih škola no unatoč tome na području srednjeg školstva sufinancira određene projekte koji su od posebnog interesa za Grad Dubrovnik. , pa je tako primjerice u 2024. godini osiguravao sredstva za projekt priprema za državnu maturu i projekt subvencioniranja udžbenika za srednje škole.<sup>96</sup> Pored navedenog, u proračunu se osiguravaju i sredstva za stipendiranje studenata , te se u suradnji sa Zagrebačkom bankom već dugi niz godina provodi projekt kreditiranja školovanja s ciljem da se svakom studentu bez obzira na mogućnost roditelja omogući završetak školovanja

U sklopu Grada Dubrovnika, kao tijelo javne uprave, uspostavljen je Upravni odjel za obrazovanje, šport, socijalnu skrb i civilno društvo, u čijem je djelokrugu obavljanje sljedećih poslova: pripremanje i praćenje izvršavanja programa javnih potreba, skrb o djeci predškolske dobi (praćenje, analiza i usklađivanje djelovanja dječjih vrtića s javnom ustanovom Dječji vrtići), praćenje školstva stipendiranjem i kreditiranjem učenika.<sup>97</sup>

---

<sup>94</sup> Odluka o upisnim područjima osnovnih škola Grada Dubrovnika, Službeni glasnik broj 1, KLASA: 602-01/24-02/01, URBROJ: 2117/01-09-24-03, Dubrovnik, 24. siječnja 2024., <https://www.dubrovnik.hr/sluzbeni-glasnik?odluka=1889>, stranici pristupljeno: 13.09.2024.

<sup>95</sup> *Ibid.*

<sup>96</sup> Program javnih potreba u školstvu Grada Dubrovnika za 2024. godinu, Službeni glasnik broj 1, KLASA: 602-01/24-01/05 URBROJ: 2117-1-09-24-03 Dubrovnik, 19. ožujka 2024., <https://www.dubrovnik.hr/sluzbeni-glasnik?odluka=1941>, stranici pristupljeno: 13.09.2024.

<sup>97</sup> *Upravni odjel za obrazovanje, šport, socijalnu skrb i civilno društvo*, Grad Dubrovnik, <https://www.dubrovnik.hr/vijesti/djelokrug-rada-upravnog-odjela-za-obrazovanje-sport-socijalnu-skrb-i-civilno-drustvo>, stranici pristupljeno: 29.04.2024.

## ZAKLJUČAK

Iako decentralizacija predstavlja proces koji je obuhvatio sve razvijene zemlje, ona se zbog svoje složenosti, slojevitosti i dinamičnosti razvija različitom dinamikom i različitim intenzitetom, postižući različite rezultate s obzirom na to da na nju utječe mnoštvo faktora. U upravnoj doktrini postoje različite podjele decentralizacije, od kojih u Republici Hrvatskoj prevladavaju politička i upravna decentralizacija.

Uzimajući u obzir decentralizaciju, razlikuju se samoupravni i djelokrug koji također nadalje mogu detaljnije podijeliti ovisno o tome radi li se o fakultativnom ili obligatornom samoupravnom djelokrugu, kao i ovisno o tome o kojoj se razini teritorijalne ili funkcionalne samostalnosti radi.

Decentralizacija u obrazovanju je u hrvatskom pravnom sustavu uvedena sustavno jedino prilikom ustavnih i zakonskih izmjena 2000-ih godina. Naime, prvotno razdoblje osamostaljenja Republike Hrvatske obilježeno je ratnim okolnostima te iako je isto nastojalo ponovno reafirmirati lokalnu samoupravu, isto je bilo obilježeno rješenjima pretežito centralizirane naravi. 2000-ih godina uvedeni su uredi državne uprave, koji su pak ukinuti devetnaest godina kasnije, prilikom novih najavljenih reformi javne uprave.

Jedan od ključnih izazova hrvatske lokalne samouprave predstavlja velika raznolikost javnih usluga koje lokalne jedinice pružaju građanima, kao i njihova neadekvatna i neujednačena kvaliteta. Naime, samo trideset i dva grada preuzela su decentralizirane funkcije u obrazovanju, kao i u zdravstvu i socijalnoj skrbi. S tim u vezi, raznolikost rješenja ogleda se i usporedbi dviju županija koje su analizirane u pogledu obrazovanja, Brodsko-posavske županije i Dubrovačko-neretvanske županije.

Na temelju analize i iznesenih podataka, evidentno je da su decentralizacijom u obrazovanju najveći dobitnici upravo županije. Naime, županije su na sebe preuzele obavljanje funkcija koji su inače predviđeni, odnosno uputni za obavljanje od strane manjih jedinica lokalne samouprave i na taj su način faktično onemogućile prijenos poslova u djelokrug manjih jedinica lokalne samouprave. Decentralizacija u obrazovanju nije ojačala lokalnu autonomiju, nego je u određenoj mjeri uključila jedinice lokalne i regionalne samouprave u financiranje aktivnosti. Zakonom o odgoju i obrazovanju jasno je određeno što se financira i sufinancira iz državnog, a što iz proračuna jedinica lokalne i regionalne samouprave kojima je omogućeno da sami utvrde i šire potrebe te ih financiraju iz vlastitih prihoda. Na primjeru županija i njihovih sjedišta koji su osnivači određenog broja osnovnih škola vidljivo je da su prepoznali važnost

obrazovanja što pokazuju i stalnim ulaganjem u aktivnosti i projekte koje su izvan okvira minimalnih standarada i postavlja se pitanje jesu li spremni preuzeti dio poslova vezanih uz obrazovanje.

No decentralizaciji obrazovanja u Republici Hrvatskoj, gotovo istovjetno kao i decentralizaciji općenito, nedostaje prvenstveno politička volja te cjelovita i integralna vizija, strategija, sistemski pristup, jačanje kapaciteta, podrška procesu od strane politike i od strane stručnog kadra, volja i želja lokalnih jedinica za sudjelovanjem u procesu.<sup>98</sup>

U daljnjem tijeku razvoja decentralizacije u Republici Hrvatskoj, osim sistemskom i planskog, a ne stihijskog uvođenja decentralizacije, svakako je potrebno uzeti u obzir nedostatak volje jedinica lokalne samouprave da preuzmu decentralizirane funkcije u obrazovanju. Zdravorazumski je očekivati da bi upravo jedinice lokalne samouprave najbolje mogle odgovoriti na probleme koje muče lokalne stanovništvo, odnosno probleme koji su na lokalnoj razini. Navedeno pogotovo uzimajući u obzir značaj obrazovanja kao javne službe.

Kao jedan od razloga za nedostatak volje, jedinice lokalne samouprave upiru i na financijski aspekt. Naime, financijski aspekt ima potencijal u smislu da bi značajno mogao utjecati na volju i želju jedinica lokalnih samouprava da preuzmu decentralizirane funkcije u obrazovanju. Slijedom navedenog, jedan od koraka koji se spominje u stručnoj i široj javnosti može biti upravo mogućnost financiranja plaća osoba zaposlenih u školama iz lokalnih proračuna.

---

<sup>98</sup> Koprić, I., *Upravljanje decentralizacijom kao nov pristup razvoju sustava lokalne samouprave*, Hrvatska i komparativna javna uprava : časopis za teoriju i praksu javne uprave, vol. 8 broj 1, 2008.

## IZVORI

Britvić, Bretma B., *Decentralizacija odgojno-obrazovnog sustava u Republici Hrvatskoj*, Split, 26. – 27. travnja 2007., Hrvatska javna uprava, god. 7. (2007.), br. 2., str. 491 – 520.

*Decentralizacija*, Hrvatska enciklopedija, mrežno izdanje, Leksikografski zavod Miroslav Krleža, 2013. – 2024., <https://www.enciklopedija.hr/clanak/decentralizacija>, stranici pristupljeno: 21.9.2023.

Dulabić, V., *Lokalna samouprava i decentralizacija u Hrvatskoj, Rezultati istraživanja i preporuke za poboljšanje politike decentralizacije*, Friedrich Ebert Stiftung Zagreb, rujan 2018.

Koprić I., *Neke osnove za raspravu o reformi sustava lokalne samouprave u Hrvatskoj*, Hrvatska javna uprava, god. 1., 1999., br. 4., str. 599 – 608.

Koprić, I., *Kroz integraciju u decentralizaciju: Integrirano lokalno javno upravljanje u Hrvatskoj*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Institut za javnu upravu, 2017.

Koprić, I., *Upravljanje decentralizacijom kao nov pristup razvoju sustava lokalne samouprave*, Hrvatska i komparativna javna uprava : časopis za teoriju i praksu javne uprave, vol. 8 broj 1, 2008.

Larson M., A.; Ribot C., J., *Democratic Decentralisation through a Natural Resource Lens: An Introduction*, Routledge Taylor & Francis Group, London and New York, 2005.

Lopižić, I., *Preneseni djelokrug u lokalnoj samoupravi: teorijska razmatranja i komparativna iskustva*, Pravni vjesnik, god. 37, br. 3-4, 2021.

Lopižić, I., *Uloga ureda državne uprave u hrvatskome upravno-političkom sustavu*, Hrvatska i komparativna javna uprava, vol. 20, br. 3, 2020., str. 562 – 563.

Lukeš-Petrović M., *Decentralizacija funkcija javnog sektora s državne razine na jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i fiskalna decentralizacija*, Hrvatska javna uprava, god. 4., 2002., br. 1., str. 157. – 182.

Lukeš-Petrović M., *Decentralizacija funkcija javnog sektora s državne razine na jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i fiskalna decentralizacija*, Hrvatska javna uprava, god. 4. (2002.), br. 1., str. 157-182.

Ljubić, Z., *Decentralizacija u sustavu odgoja i obrazovanja – normativni okvir* -, Hrvatska javna uprava, god. 2., 2000., br. 3., str. 451 – 460.

Malenica: Od 1. siječnja poslovi državne uprave povjeravaju se županijama, Vlada Republike Hrvatske, <https://vlada.gov.hr/vijesti/malenica-od-1-sijecnja-poslovi-drzavne-uprave-povjeravaju-se-zupanijama/28486?lang=hr>, stranici pristupljeno: 02.03.2024.

Marčetić, G., Lopižić, I., *Utjecaj procesa decentralizacije na jačanje personalnih kapaciteta hrvatske lokalne i područne (regionalne) samouprave*, HKJU-CCPA, 17(3), str. 407–435.

Odluka o upisnim područjima osnovnih škola Grada Dubrovnika, Službeni glasnik broj 1, KLASA: 602-01/24-02/01, URBROJ: 2117/01-09-24-03, Dubrovnik, 24. siječnja 2024., <https://www.dubrovnik.hr/sluzbeni-glasnik?odluka=1889>, stranici pristupljeno: 13.09.2024.

*Odsjek za obrazovanje, sport i kulturu*, Brodsko-posavska županija, <https://www.bpz.hr/upravna-tijela/upravni-odjel-za-obrazovanje,-%C5%A1port-i-kulturu/odsjek-za-obrazovanje,-sport-i-kulturu>, stranici pristupljeno: 28.04.2024.

*Odsjek za programe, strateške i razvojne projekte*, Brodsko-posavska županija, <https://www.bpz.hr/upravna-tijela/upravni-odjel-za-obrazovanje,-%C5%A1port-i-kulturu/odsjek-za-programe,-strate%C5%A1ke-i-razvojne-projekte>, stranici pristupljeno: 28.04.2024.

*Osnovno i srednje*, Brodsko-posavska županija, <https://www.bpz.hr/upravna-tijela/upravni-odjel-za-obrazovanje,-%C5%A1port-i-kulturu/osnovno-i-srednje>, stranici pristupljeno: 28.04.2024

*Osnovno školstvo*, Grad Slavonski Brod, <https://www.slavonski-brod.hr/sbinfo/kultura-i-obrazovanje/722-osnovno-skolstvo>, stranici pristupljeno: 14.09.2024.

*Položaj i značaj*, Dubrovačko-neretvanska županija, <https://www.dnz.hr/položaj-i-znacaj/>, stranici pristupljeno: 30.07.2024.

*Položaj*, Brodsko-posavska županija, <https://www.bpz.hr/op%C4%87i-podaci/polo%C5%BEaj>, stranici pristupljeno: 30.07.2024.

Priopćenje, *Srednje škole, kraj šk. g. 2022./2023. i 2023./2024. i početak šk. g. 2023./2024.*, godina: LXI., Zagreb, 11. srpnja 2024. godine, OBR-2024-2-2.



Program javnih potreba u školstvu Grada Dubrovnika za 2024. godinu, Službeni glasnik broj 1, KLASA: 602-01/24-01/05 URBROJ: 2117-1-09-24-03 Dubrovnik, 19. ožujka 2024., <https://www.dubrovnik.hr/sluzbeni-glasnik?odluka=1941>, stranici pristupljeno: 13.09.2024.

*Proračun Brodsko-posavske županije za 2024. godinu i projekcije za 2025. i 2026. godinu*, Republika Hrvatska, Brodsko-posavska županija, Slavonski Brod, studeni 2023.

*Proračun Dubrovačko-neretvanske županije za 2024. godinu i projekcije proračuna za 2025. i 2026. godinu*, Dubrovačko-neretvanska županija, 13.12.2023.

*Grad Slavonski Brod*, <https://www.slavonski-brod.hr/vijesti-2/11850-slavonski-brod-ponovno-medu-vodecim-gradovima-po-ulaganjima-u-obrazovanje>, stranici pristupljeno: 15.9.2024.

*Proračun županije – kratki vodič – 2024.*, Dubrovačko neretvanska županija, 13.12.2023.

Seršić, V., *Europska povelja o lokalnoj samoupravi i decentralizacija*, IUS-INFO, <https://www.iusinfo.hr/strucni-clanci/europska-povelja-o-lokalnoj-samoupravi-i-decentralizacija>, stranici pristupljeno: 24.02.2024.

*Stanovništvo*, Brodsko-posavska županija, <https://www.bpz.hr/op%C4%87i-podaci/stanovni%C5%A1tvo>, stranici pristupljeno: 30.07.2024.

*Škole u kojima je osnivač Brodsko-posavska županija*, Brodsko-posavska županija, <https://www.bpz.hr/upravna-tijela/upravni-odjel-za-obrazovanje,-%C5%A1port-i-kulturu/%C5%A1kole-kojima-je-osniva%C4%8D-brodsko-posavska-%C5%BEupanija>, stranici pristupljeno 28.04.2024.

*Škole u kojima je osnivač Brodsko-posavska županija*, Brodsko-posavska županija, <https://www.bpz.hr/upravna-tijela/upravni-odjel-za-obrazovanje,-%C5%A1port-i-kulturu/%C5%A1kole-kojima-je-osniva%C4%8D-brodsko-posavska-%C5%BEupanija>, stranici pristupljeno: 28.04.2024.

Teodor A., *Komparativni prikaz sustava lokalne samouprave u nekim europskim državama*, Stručni članak 352(4), 2002.

*Upravni odjel za društvene djelatnosti*, Grad Slavonski Brod, <https://www.slavonski-brod.hr/gradska-uprava/upravni-odjeli/261-upravni-odjel-za-drustvene-djelatnosti>, stranici pristupljeno: 28.04.2024.

*Upravni odjel za obrazovanje, kulturu i sport*, Dubrovačko-neretvanska županija, <https://www.dnz.hr/services/uz-za-obrazovanje-kulturu-i-sport/>, stranici pristupljeno: 29.04.2024.

*Upravni odjel za obrazovanje, šport, socijalnu skrb i civilno društvo*, Grad Dubrovnik, <https://www.dubrovnik.hr/vijesti/djelokrug-rada-upravnog-odjela-za-obrazovanje-sport-socijalnu-skrb-i-civilno-drustvo>, stranici pristupljeno: 29.04.2024.

Uredba o načinu financiranja decentraliziranih funkcija te izračuna iznosa pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za 2024. godinu (Narodne novine br. 10/24).

Uredba o unutarnjem ustrojstvu ureda državne uprave u županijama (Narodne novine br. 84/18).

Ustav Republike (Narodne novine br. 56/90, 135/97 i 8/98 - pročišćeni tekst i 113/00).

Zaključak o prihvaćanju i poštivanju načela i instituta (odredbi) Europske povelje o lokalnoj samoupravi (Narodne novine RH MU br. 1/93) - objavljen 15.1.1993.).

Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (Narodne novine br. 127/17, 138/20, 151/22 i 114/23).

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi (Narodne novine br. 87/08).

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sustavu državne uprave (Narodne novine br. 59/01).

Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne novine br. 129-2385/05 od 31.10.2005.).

Zakon o lokalnoj i područnoj regionalnoj samoupravi (Narodne novine br. 33/01).

Zakon o obveznim odnosima (Narodne novine br. 35/05, 41/08, 125/11, 78/15, 29/18, 126/21, 114/22, 156/22, 155/23).

Zakon o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi (Narodne novine br. 156/23).

Zakon o osnovnom školstvu (Narodne novine br. 59/90,26/93,27/93 i 7/96).

Zakon o plaćama službenika i namještenika u javnim službama (Narodne novine br. 79/94).

Zakon o potvrđivanju Europske povelje o lokalnoj samoupravi (Narodne novine RH MU br. 14/97 - objavljen 9.10.1997.).

Zakon o predškolskom odgoju i naobrazbi (Narodne novine br. 10/97).

Zakon o predškolskom odgoju i obrazovanju (Narodne novine br. 10/97, 107/07, 94/13, 98/19, 57/22, 101/23, 145/23).

Zakon o predškolskom odgoju i obrazovanju (Narodne novine br. 10/97).

Zakon o predškolskom odgoju i obrazovanju (Narodne novine br. 107/07).

Zakon o priznavanju istovrijednosti stranih školskih svjedodžbi i diploma (Narodne novine broj 57/96).

Zakon o prosvjetnoj inspekciji (Narodne novine, br.50/95).

Zakon o srednjem školstvu (Narodne novine br. 19/92,27/93 i 50/95).

Zakon o stručno-pedagoškom nadzoru (Narodne novine br. 73/97).

Zakon o sustavu državne uprave (Narodne novine br. 150/11, 12/13).

Zakon o ustanovama (Narodne novine br. 76/93).

Zakon o ustanovama (Narodne novine, br. 76/93, 29/97, 47/99, 35/08, 127/19, 151/22).