

# Nastanak zajedničke visokoobrazovne politike na razini Europske unije

**Ninoslav Šćukanec**

*Institut za razvoj obrazovanja, Zagreb*  
*nscukanec@iro.hr*

**SAŽETAK** Europska zajednica je već 1955. godine uvidjela potrebu stvaranja zajedničke visokoobrazovne politike kako bi se bolje iskoristio europski intelektualni i znanstveni potencijal te kako bi se taj potencijal približio potrebama gospodarstva. Prva faza razvoja zajedničke visokoobrazovne politike u šezdesetim godinama 20. stoljeća obilježena je pokušajem pronalaženja adekvatnog institucionalnog okvira za promicanje visokog obrazovanja na razini Europske zajednice. U drugoj fazi u sedamdesetim godinama suradnja na području visokog obrazovanja priznata je kao zajednička politika za koju institucije EZ-e mogu formirati određene aktivnosti te je definiran potreban administrativan aparat unutar Europske komisije. Uspostavljeni su oblici suradnje koji su istovremeno predmet odlučivanja svake članice te aktivnost na razini EZ-e koja može dodatno unaprijediti kvalitetu i služiti kao nadopuna nacionalnim aktivnostima. U zadnjoj trećoj fazi od 1985.–1993. godine osigurana je široka podrška za pravovaljano donošenje odluka o visokom obrazovanju na razini EZ-e. Europsko vijeće je 1987. godine odobrilo ERASMUS program čime je završen ciklus nastajanja visokoobrazovne politike na razini EZ-e. Ovaj model nastajanja i kreiranja visokoobrazovne politike unutar EZ-e značajan je jer pokazuje na koji je način moguće ideju pretočiti u zajedničku politiku EZ-e, uz istovremeno očuvanje i poštivanje sveučilišne autonomije i nacionalnog suvereniteta. Suradnja na razini EZ-e pokazala se puno dinamičnijom i efikasnijom od međuvladine suradnje. To je otvorilo put nastanku i razvoju Bolonjskog procesa krajem 20. stoljeća. Europska unija je dobila pomoćnu i nadopunjavajuću ulogu u visokom obrazovanju jer su glavne kompetencije i dalje ostale na državama članicama.

*Ključne riječi:* zajednička visokoobrazovna politika, suradnja u visokom obrazovanju, harmonizacija, sveučilišna autonomija, nacionalna suverenost, Europska zajednica, Bolonjski proces, ERASMUS program.

*Primljeno:* studeni 2009.

*Pribvačeno:* siječanj 2010.

## 1. Uvod

Na koji način sveučilišta mogu pridonijeti razvoju gospodarstva, a da zadrže integritet, autonomiju i mogućnost kritike društvenih pojava i procesa? Čini se da visokoobrazovne politike Europske unije u tome uspijevaju: potiču strukturnu suradnju i inovativnost stvarajući nove resurse ili dopunjavajući već postojeće resurse, a da pritom poštuju autonomiju sveučilišta i nacionalni suverenitet. Ne nastoje harmonizirati institucije visokoga obrazovanja, jer koriste neobvezujuće i dinamične oblike suradnje prilagođene potrebama pojedinih zajednica. Time povećavaju pristup visokom obrazovanju, uz zadržavanje kvalitete; surađuju s gospodarstvom kroz znanstvene i tehnološke projekte, a pritom slijede etičke principe; uspijevaju uskladiti efikasni menadžment s principima demokratskog upravljanja i vladavinom prava.

Razlikujemo tri razdoblja u nastanku visokoobrazovne politike Europske unije (EU):

### 2.1. Period od 1957.–1971. godine

Početak povijesti europske visokoobrazovne politike je vezan uz konferenciju ministara vanjskih poslova Europske zajednice 1955. godine u Messini, kada je iznesen prijedlog za osnivanjem europskoga sveučilišta s namjerom da proces europske integracije obuhvati ne samo ekonomske aspekte udruživanja, već i stvaranje zajednice europske inteligencije.

Rimski ugovor o osnivanju Europske zajednice za atomsku energiju iz 1957. godine omogućavao je pokretanje sveučilišta na razini zajednice, koje bi potaknulo veću iskorištenost europskog znanstvenog i kulturnog potencijala. Drugi Rimski ugovor o osnivanju Europske ekonomske zajednice iz 1957. godine sadržavao je članke koji su se odnosili na aktivnosti zajednice na području strukovnog obrazovanja.

Do 1961. godine članice Europske zajednice (EZ)<sup>1</sup> se nisu mogle složiti oko jedne zajedničke politike na polju visokog obrazovanja. Na samitu Europskog vijeća u Bonnu 1961. godine, odlučeno je da će se o visokoobrazovnoj politici EZ-a raspravljati na međuvladinoj razini u okviru Vijeća Europe, a ne unutar institucija EZ-a. Odlučeno je da bi europsko sveučilište trebalo biti u nadležnosti Italije koja je predlagala da se sveučilište osnuje u Firenci. Ovaj mehanizam rada unutar Vijeća

---

<sup>1</sup> Europska zajednica (EZ) – “Izraz Europska zajednica rabio se u neslužbenom govoru do pregovora o Europskoj uniji za tri zajednice utemeljene ugovorima u Parizu i Rimu. Zapravo bi pravilno ime za zajednicu koja obuhvaća Europsku zajednicu za ugljen i čelik, Europsku ekonomsku zajednicu i Europsku zajednicu za atomsku energiju bilo Europske zajednice. U službenom govoru Europske unije spomenute se tri zajednice skraćeno nazivaju Zajednica.” Navedeni citat je preuzet iz: Dojčinović, Gorana (2001.). *Mali leksikon europskih integracija*. Zagreb: Ministarstvo za europske integracije RH.

Europe nije donosio pozitivne pomake, a istovremeno je niz okolnosti zahtijevao reformu visokoga obrazovanja u Europi: de Gaulle odlazi u mirovinu 1969. godine; na čelo Francuske dolazi Georges Pompidou, a na čelo Njemačke Willy Brandt, čime se otvara perspektiva za proširenje EZ-a – to se posebno odnosi na Veliku Britaniju i njezin ulazak u zajednicu; povećavaju se razlike u gospodarskom rastu i tehnološkom napretku između SAD-a i EZ-a u korist SAD-a. Na samitu Europskog vijeća u Haagu 1969. godine se odlučilo da će se pitanja visokog obrazovanja u EZ-u rješavati ipak unutar institucija EZ-a, a ne više unutar Vijeća Europe. Institucije zajednice raspolagale su prikladnijim resursima i učinkovitijim mehanizmima u odnosu na Vijeće Europe.

Možemo zaključiti da su šezdesete godine 20. stoljeća obilježene pokušajem pronalaženja adekvatnog institucionalnog okvira za promicanje visokog obrazovanja na razini EZ-a. Također, u ovoj fazi razvoja visokoobrazovne politike EZ-a, kreatori politike su pokušali definirati ulogu zajedničke visokoobrazovne politike na razini EZ-a – uvidjela se potreba stvaranja zajednice europske inteligencije kako bi se bolje iskoristio europski intelektualni i znanstveni potencijal te kako bi se taj potencijal približio potrebama gospodarstva. Postojala je potreba za većom potporom procesu europske integracije te za jačanjem europskog zajedništva – uvidjelo se da zajednička visokoobrazovna politika može pripomoći ispunjavanju tih ciljeva. Time je napravljen pomak u odnosu na Messinu kada se raspravljalo o visokom obrazovanju odnosilo uglavnom na pokretanje europskog sveučilišta. Dodatna novina u šezdesetim je to što su o visokom obrazovanju u EZ-u počeli odlučivati ministri obrazovanja, a ne više ministri vanjskih poslova, kao što je bio slučaj dotada.

## 2.2. Period od 1971.–1984. godine

U periodu od 1971.–1972. godine suradnja na području visokog obrazovanja je priznata kao zajednička politika za koju institucije EZ-a mogu formirati određene aktivnosti. Visokoobrazovna politika je dobila rudimentaran birokratski aparat unutar Europske komisije (u daljnjem tekstu – Komisija). Već je Ugovor iz Rima omogućavao suradnju članica na području strukovnog obrazovanja<sup>2</sup>, u obrazovanju djece radnika-migranata<sup>3</sup>, u međusobnom priznavanju stručnih kvalifikacija<sup>4</sup> i dr.

U studenom 1971. godine održan je sastanak ministara obrazovanja EZ-a koji su donijeli prvu zajedničku odluku u obliku neobvezujuće rezolucije koja se smatra prvim korakom k zajedničkoj visokoobrazovnoj politici EZ-a: odlučeno je da se osnuje Europski sveučilišni institut u Firenci<sup>5</sup> čime je institucionalizirana viso-

---

<sup>2</sup> Članak 128. Ugovora.

<sup>3</sup> Članak 7. Ugovora.

<sup>4</sup> Članak 57. Ugovora.

<sup>5</sup> Eng. *European University Institute*; odlučeno je da će pravni dokumenti biti potpisani 1972. godine, a da će sveučilište biti pokrenuto 1976. godine.

koobrazovna politika na razini zajednice. Ministri su se složili da je potrebno aktivno surađivati u visokom obrazovanju u širem kulturnom kontekstu jer je potrebno obrazovati buduće generacije koje će voditi i koje će raditi na zajedničkom tržištu EZ-a. Smatra se da je ovaj ministarski sastanak početak u pronalaganju institucionalnih mehanizama i resursa za zajedničku visokoobrazovnu politiku EZ-a.

U razdoblju od 1973.–1976. godine visoko obrazovanje je bilo priznato kao domena zajedničke obrazovne politike unutar koje su se razvijali pravni mehanizmi temeljeni na međunarodnom javnom pravu (eng. *European Community's soft law*), a ne na obvezujućem pravu.

Iz toga razdoblja važno je spomenuti izvještaj profesora Henri Jannea u kojemu je opisao u čemu bi se trebala sastojati zajednička visokoobrazovna politika EZ-a (Corbett, 2005.:79): zajednička politika bi trebala ići dalje od onoga što postoji u Ugovorima o EZ-u; predložio je četiri kriterija za formiranje politike – (1) ne interferirati u nacionalne strukture i obrazovne tradicije karakteristične za pojedine zemlje članice; (2) aktivnosti zajednice moraju pomagati i nadopunjavati nacionalne aktivnosti te time stvarati dodatnu vrijednost; (3) potrebno je sačuvati akademsku slobodu; (4) zajedničke politike moraju donositi dobrobit prvenstveno članicama EZ-a, ali i ostalim europskim državama. Uspostavljanje veze između visokog obrazovanja i kulture je osobito važno za zajedničku visokoobrazovnu politiku, jer se na taj način, putem visokog obrazovanja, može promicati kulturna raznolikost članica EZ-a tj. Europe u cijelosti. Potrebno je pokrenuti aktivnosti u visokom obrazovanju koje će pridonijeti razvoju ekonomije, uz zadržavanje socijalnih prava: mobilnost nastavnika i studenata, učenje i znanje stranih jezika, suradnja između znanstvenih i tehničkih institucija, zajednički eksperimenti, zajedničke baze podataka i zajednička dokumentacija.

Vrlo važan dokument iz toga razdoblja je bila izjava (Eng. *Commission Communication*) Komisije iz 1974. godine pod nazivom *Obrazovanje u Europskoj zajednici*<sup>6</sup> poslana Vijeću ministara (u daljnjem tekstu Vijeće). Ovaj dokument je po prvi puta dao ministrima obrazovanja prijedloge za konkretne aktivnosti na području obrazovanja – utoliko je ova izjava, i strategija koju je predlagala, bila više “zajednička akcija”, a ne toliko “zajednička politika” (Corbett, 2005.:85). U izjavi su predloženi mehanizmi suradnje koji su uključivali suradnju sa sveučilišnom zajednicom te suradnju s drugim zajedničkim politikama EZ-a: okoliš, industrija, regionalna politika, socijalna skrb. Predloženi su također razni dinamični oblici suradnje – oni vezani uz Ugovor, ali i oni koji nisu vezani uz Ugovor. Bilo je naglašeno da suradnja na području visokog obrazovanja isključuje bilo kakvu harmonizaciju tj. ona bi bila nemoguća i nepoželjna<sup>7</sup>. Izjava je predlagala uspostavu Europskog savjeta za suradnju u obrazovanju (eng. *European Committee for Educational Co-operation*),

<sup>6</sup> COM (74) 253 *Education in the European Community*.

<sup>7</sup> European Commission Bulletin Supplement 3/74: 6.

koji bi trebao biti uspostavljen odlukom Vijeća – njegova bi zadaća bila savjetovati Vijeće u aktivnostima koje se odnose na elaboraciju i razvoj programa obrazovanja, pripremao bi mišljenja i izvještaje. Izjavu Komisije pripremio je voditelj Odjela za obrazovanje i mlade u Komisiji, gospodin Hywel Ceri Jones, ključna figura u daljnjem razvoju i promicanju obrazovne politike EZ-a. Europski savjet za suradnju u obrazovanju (u daljnjem tekstu Savjet) zamišljen je kao izuzetno inovativna institucija unutar zajednice – Savjet bi omogućavao poštivanje nacionalnog suvereniteta pri odlučivanju, no istovremeno bi institucionalizirao ulogu EZ-a u suradnji na području visokog obrazovanja.

Ministri obrazovanja su 1974. godine podržali ovaj inovativni, neobvezujući i dinamični oblik suradnje na području visokog obrazovanja u kojem je “Europa” shvaćena kao nadopuna, a ne kao suparnik nacionalnim aktivnostima. Suradnja u visokom obrazovanju može biti istovremeno predmet suverenog odlučivanja svake članice te aktivnost na razini EZ-a koja može dodatno unaprijediti kvalitetu i ohrabriti zajedničke inovativne aktivnosti (Corbett, 2005.:87). Među najvažnijim oblicima suradnje izdvojeni su: promicanje čvršće suradnje između visokoobrazovnih sistema i visokoobrazovnih institucija u Europi, poboljšanje uvjeta za priznanje diploma i perioda studiranja, poticanje mobilnosti nastavnika, studenata i istraživača, uklanjanje administrativnih i socijalnih prepreka njihovoj mobilnosti, poboljšanje učenja stranih jezika te stvaranje jednake mogućnosti za slobodan pristup svim oblicima obrazovanja.

Savjet je odobrio ambiciozan *Akcijski program za obrazovanje* (u daljnjem tekstu Akcijski program) koji je ponovno izrađivao i koordinirao Jones. Vijeće je 1976. godine odobrilo ovaj značajan Akcijski program u formi neobvezujuće rezolucije iz kojeg je vidljivo da su se ministri obrazovanja složili da će surađivati na polju visokog obrazovanja kroz uspostavljeni Savjet. Savjet, smješten pri Vijeću<sup>8</sup>, usko će surađivati s Komisijom; njegova funkcija je da koordinira i nadgleda implementaciju Akcijskog programa te izvještava Vijeće i ministre obrazovanja koji se sastaju unutar Vijeća. U Akcijskom programu su se među ostalim nalazili prijedlozi za programe razmjene, zajedničke programe studija i istraživanja u kojima institucije same određuju pravila suradnje među sobom; programi za djecu radnika migranata, za one koji su napustili školu te za mlade nezaposlene – u to vrijeme obrazovanje je bilo sastavni dio socijalnih aktivnosti zajednice tako da je socijalni kontekst visokog obrazovanja bila realnost tadašnjeg vremena.

Prilikom implementacije Akcijskog programa postavilo se pitanje zašto EZ kao ekonomska integracija, ulazi u područja koja, u što se ubraja i visoko obrazovanje, ne spadaju u ekonomiju i koja nisu precizno regulirana i definirana osnivačkim ugovorima zajednice. Zbog toga je Vijeće zaustavilo rad Komisije na implementaciji Akcijskog programa. Jones je pronašao rješenje u premještanju Uprave za obrazo-

---

<sup>8</sup> Savjet se sastojao od predstavnika država članica i predstavnika Komisije; bio je pod kontrolom Vijeća.

vanje, strukovno usavršavanje i mlade (unutar koje je imenovan za ravnatelja 1979. godine) iz Opće uprave za znanost, istraživanje i obrazovanje Komisije u Opću upravu za socijalna pitanja Komisije, kako bi obrazovanje bilo čvršće vezano uz osnivačke ugovore zajednice: Ugovor predviđa suradnju na području strukovnog usavršavanja (eng. *vocational training*), slobode kretanja i mobilnosti studenata i nastavnika te uz to vezano međusobno priznavanje diploma i stručnih kvalifikacija. Premještanje je odobreno 1981. godine i ono nije promijenilo viziju visokog obrazovanja unutar EZ-a, već je otvorilo nove mogućnosti razvoja jer je omogućilo da visoko obrazovanje bude čvršće vezano uz opća politička, socijalna i ekonomska kretanja u zajednici.

Na početku osamdesetih znatno su se smanjili interes i podrška građana EZ-u. Rasla je potreba da se EZ-u dade ljudsko lice kako ne bi bio shvaćen samo kao ekonomska zajednica, čime je ponovno jačao interes za širu kulturnu suradnju među članicama. Istovremeno, obrazovanje, usavršavanje i ljudski potencijal su zadobivali sve veće značenje u svjetlu brzog napretka komunikacijskih tehnologija i jačanja ekonomije znanja. Europske vođe su posebno podržavali zajedničke studentske programe i programe za poticanje akademske mobilnosti. Do 1984. godine visokoobrazovna politika je postala duboko ukorijenjena u političke procese zajednice i postala je predmetom punog odlučivanja zajednice.

### 2.3. Period od 1985.–1993. godine

Budući da je osigurana široka podrška za pravovaljano donošenje odluka o visokom obrazovanju na razini EZ-a, Komisija je započela izradu prijedloga za odluke (eng. *decisions*<sup>9</sup>) na području visokoga obrazovanja. Te odluke nisu više proizlazile, kao do tada, iz primarnog zakonodavstva zajednice<sup>10</sup>. Presuda Europskog suda pravde iz 1985. godine poznata kao “Gravierov slučaj”<sup>11</sup> ispunila je prazninu u sudskoj praksi s obzirom na visoko obrazovanje te je dala dodatni kredibilitet Ko-

<sup>9</sup> Odluke Komisije ili Vijeća (eng. *decisions*) su obvezujuće u svim svojim aspektima za one na koje se odnose, a to mogu biti pojedine države članice, poduzeća ili osobe. Odluke su obvezujući pravni akti EU-a, pored uredba (eng. *regulations*) i direktiva (eng. *directives*), te pripadaju kategoriji sekundarnog zakonodavstva EU-a.

<sup>10</sup> Primarni izvor zakonodavstva EU-a su osnivački ugovori i osnovni principi europskog prava, dok se pod sekundarnim izvorima zakonodavstva podrazumijevaju pravni akti institucija EU-a.

<sup>11</sup> Presuda je donesena na principu nediskriminacije građana zajednice s obzirom na nacionalnu pripadnost – francuska studentica je namjeravala studirati strip u Belgiji i htjela se upisati na studij pod istim uvjetima kao i belgijski studenti, ne plaćajući školarinu za inozemne studente. Kako joj to nije odobreno, a budući da je bila građanka zemlje članice EZ-a; tužila je belgijske vlasti (grad Liege) i dobila je slučaj na Europskom sudu pravde. Presuda je donesena poštujući princip nediskriminacije s obzirom na nacionalnu pripadnost građana EZ-a na području strukovnog usavršavanja i slobodnog kretanja radnika. Presudu je donio sudac Gravier.

misiji za pokretanje novih programa u visokom obrazovanju. Time je omogućeno donošenje odluka na temelju članka 128. Ugovora jednostavnom većinom glasova u Vijeću. Prije toga, za aktivnosti zajednice koje su usmjerene na uspostavu jedinstvenog tržišta, a koje nemaju uporište u osnivačkim ugovorima, članak 235. Ugovora je predviđao mogućnost da Vijeće jednoglasnim odlučivanjem, na prijedlog Komisije i nakon konzultacija s Europskim parlamentom, poduzme odgovarajuće mjere (Corbett, 2005.:124).

Komisija je užurbano radila na programima koji su se odnosili na uspostavu zajedničkih studijskih programa i na transfer tehnologije pod nazivima COMETT (eng. *Community Programme for Education and Training in Technology*) i ERASMUS (eng. *European Community Action Scheme for the Mobility of University Students*). Vijeće je odobrilo COMETT 1986. godine na temelju članka 128. Ugovora i time otvorilo put za prihvaćanje ERASMUS-a.

ERASMUS je smatran važnim za EZ iz nekoliko razloga – studenti i profesori će provesti jedan dio studija, koji će im biti priznat, na sveučilištu u jednoj od zemalja članica. To će pridonijeti stvaranju ljudskog potencijala s direktnim iskustvom života i rada u drugoj zemlji članici. Studenti i profesori će upoznati dotičnu zemlju u društvenom, ekonomskom i kulturnom pogledu. Na taj način će se promicati i intenzivirati suradnja među sveučilištima zemalja članica, povećavat će se mobilnost studenata i profesora, a time će se ujedno povećavati i kvaliteta visokog obrazovanja. Navedeni proces će omogućiti korištenje punog intelektualnog potencijala građana zajednice u svrhu bržeg društvenog i ekonomskog napretka EZ-a te osiguravanja kompetitivnosti europskog prostora visokog obrazovanja na globalnoj razini. Jačat će interakcija među građanima zajednice što će pripomoći stvaranju Europe svih njenih građana u širem kulturnom smislu – direktno iskustvo života u drugoj zemlji članici pripomoći će intenziviranju ekonomske i društvene suradnje na razini EZ-a. Time će proces europskog integriranja biti dodatno učvršćen.

Vijeće ministara obrazovanja odlučilo je 14. svibnja 1987. godine da će se o ERASMUS-u odlučivati na temelju, članaka 128 i 235 Ugovora. Vijeće je 15. lipnja 1987. godine jednoglasno odobrilo ERASMUS i to po dvostrukoj osnovi tj. na temelju članka 128 i 235 Ugovora. Odlučeno je da početak realizacije programa krene odmah i to s 1. srpnjem 1987. godine. Time je po prvi puta EZ primijenila sve svoje mehanizme odlučivanja za područje suradnje u visokom obrazovanju i s time su se složile sve države članice.

Vijeće je odobrilo nešto manje od 50% ukupno zatraženih sredstva – Komisija je tražila 175 milijuna ECU za prve tri godine, a Vijeće je odobrilo 85 milijuna. Komisija je prvotno procjenjivala da će stipendije ERASMUS-a koristiti 50.000 studenata (10% ukupne studentske populacije u zemljama članicama), što je u konačnici svedeno na 29.000 studenata. Prvotno je planirano da će 3.600 donacija biti dodijeljeno sveučilištima za sudjelovanje u ERASMUS-u, a na kraju je taj broj sveden na 3.000 donacija.

Odlukom Vijeća kojom je odobren ERASMUS završen je ciklus nastajanja visokoobrazovne politike na razini EZ-a koji je započet u kasnim šezdesetim godinama 20. stoljeća<sup>12</sup>. Ovaj model nastajanja i kreiranja visokoobrazovne politike unutar EZ-a značajan je jer pokazuje na koji je način moguće ideju pretočiti u zajedničku politiku EZ-a, uz istovremeno očuvanje i poštivanje sveučilišne autonomije i nacionalnog suvereniteta. Suradnja na razini EZ-a se pokazala puno dinamičnijom i efikasnijom od međuvladine suradnje. Kad govorimo o stvaranju visokoobrazovne politike EZ-a, moramo voditi računa o nekoliko važnih čimbenika: poželjno je korištenje neobvezujućih oblika suradnje na razini zajednice i neobvezujućeg zakonodavstva, potrebno je osigurati političku podršku i prepoznati povoljan politički trenutak. Također, važno je da su kreatori politike u stanju pretočiti ideju o određenoj politici u konkretan prijedlog te dovesti taj prijedlog do stadija odlučivanja.

Ideja o zajedničkoj visokoobrazovnoj politici EZ-a sporo je napredovala tako dugo dok se radilo o ideji zajedničkog sveučilišta EZ-a – time se ulazilo u sferu nacionalnog suvereniteta, sveučilišne autonomije i činilo se da EZ želi harmonizirati sisteme visokog obrazovanja u zemljama članicama. Čim je smjer promijenjen i čim je dolaskom Hywel Ceri Jonesa uveden princip suradnje, a ne harmonizacije, proces nastajanja politike se dinamizirao, svatko je u njemu mogao naći korist te u konačnici uvidjeti da EZ može stvarati dodanu vrijednost koju ne mogu ostvariti pojedinačni naponi institucija visokog obrazovanja ili pak naponi na međuvladinoj razini. Ovako uspostavljeno načelo suradnje na području visokog obrazovanja značajno je utjecalo na fleksibilnost mehanizama budućeg Bolonjskog procesa, ali i općenito na definiranje politika u drugim područjima u kojima je EZ prepoznala interes i za koja je procijenila da je suradnja važnija od stvaranje legislative. Jones, jedan od kreatora zajedničke visokoobrazovne politike EZ-a vidio je EZ kao “instrument pomoću kojega se mogu unaprijediti vrijednosti poput jednakosti” (Corbett, 2005.:170). On je vidio EZ “kao resurs, ne kao regulator” (ibidem).

U periodu od 1985.–1993. godine dogodile su se važne promjene koje su visokoobrazovnu politiku stavile na put k Ugovoru iz Maastrichta. Političke okolnosti su pogodovale razvoju novih zajedničkih politika – to je bio period novoga vala proširenja EU-a<sup>13</sup>. U ovom periodu pokrenuto je niz značajnih programa zajednice: COMETT, ERASMUS, LINGUA, TEMPUS i Jean Monnet<sup>14</sup>. Svakako najznačajniji program koji je pokrenut u ovom periodu je ERASMUS.

<sup>12</sup> Premda korijeni nastajanja visokoobrazovne politike sežu do samih početka formiranja europskih zajednica 1955. godine.

<sup>13</sup> 1981. godine članicom EZ-a postaje Grčka, a 1986. godine Portugal i Španjolska.

<sup>14</sup> COMETT-Community Programme for Education and Training in Technology; ERASMUS-European Community Action Scheme for the Mobility of University Students; TEMPUS-Trans Mobility Program for University Students; LINGUA-Promotion of language teaching and learning; Jean Monnet – Promotion of teaching and research on EU integration.



U Ugovoru iz Maastrichta<sup>15</sup> iz 1991. godine se po prvi put definira zajednička politika EU-a na području visokog obrazovanja. Time je visokoobrazovna politika, od sporedne uloge u zajednici postala jedna od najznačajnijih zajedničkih politika EU-a. To je otvorilo put nastanku i razvoju Bolonjskog procesa krajem 20. stoljeća. EU je dobila pomoćnu i nadopunjavajuću ulogu u visokom obrazovanju jer su glavne kompetencije i dalje ostale na državama članicama.

### 3. Bolonjski proces

U procesu jačanja jedinstvenog tržišta, postavilo se pitanje u kojoj će mjeri sveučilišta služiti općem dobru ili će pak njihova uloga biti vezana i uz poticanje ekonomskog napretka i osiguravanja europske kompetitivnosti na globalnom tržištu. Bolonjsku deklaraciju potpisalo je 1999. godine 29 europskih ministara obrazovanja kako bi svoje sisteme visokog obrazovanja učinili međusobno usklađenima i usporedivima. Ne radi se o pokušaju harmoniziranja visokoobrazovnih sistema, već o pokušaju da ih se učini usklađenijima kroz različite oblike suradnje – njih ukupno deset:

a. Ministri obrazovanja 29 europskih zemalja koji su potpisali Bolonjsku deklaraciju 1999. godine sporazumjeli su se oko šest glavnih komponenta suradnje na području visokog obrazovanja, čime je započeo proces pod nazivom Bolonjski proces:

1. zajednička suradnja na području određivanja lako prepoznatljivih i usporedivih stupnjeva te uvođenja dodatka diplomi (eng. *Diploma Supplement*), u svrhu promicanja zapošljavanja europskih građana i međunarodne konkurentnosti europskog sustava visokog obrazovanja;
2. uvođenja stupnjeva koji se temelje na dva ciklusa: preddiplomski i diplomski;
3. suradnja u određivanju bodovnog sustava, kao što je ECTS (*European Credit Transfer System*), kao prikladnog sredstva u promicanju najšire razmjene studenata;
4. suradnja u promicanju mobilnosti, prevladavanjem zapreka slobodnom kretanju, posebice studenata i profesora. Suradnja će se odnositi i na prihvaćanje međusobnih kvalifikacija što će omogućiti veću mobilnost radnika unutar jedinstvenog europskog tržišta;
5. suradnja u promicanju europske suradnje u osiguranju kvalitete u cilju razvijanja usporedivih kriterija i metodologija;
6. suradnja u razvijanju i promoviranju europske dimenzije u visokom obrazovanju, s obzirom na strukturiranje i razvoj kurikuluma, integriranih programa studija, izobrazbe i istraživanja.

---

<sup>15</sup> Ugovor iz Maastrichta se još naziva i Ugovor o Europskoj Uniji.

b. Ministri obrazovanja su se ponovno sastali 2001. godine u Pragu kako bi ustanovili napredak koji je napravljen u dvije godine primjene Bolonjskog procesa – paket od šest oblika suradnje u dopunili su još s dva:

1. suradnja u cjeloživotnom učenju koje mora postati vodeći princip u oblikovanju politika koje se odnose na visoko obrazovanje i izobrazbu;
2. studenti i zaposleni na sveučilištu moraju zadobiti aktivnu ulogu u promociji privlačnosti europskog prostora visokog obrazovanja – sveučilišta služe općem dobru pa stoga oni koji aktivno sudjeluju u njihovom radu imaju javnu odgovornost za kvalitetu njihovog rada.

c. Na sastanku ministara u Berlinu 2003. godine Bolonjski proces je dopunjen s još dva oblika suradnje:

1. uvodi se treći ciklus – doktorski studiji, pored diplomskih i preddiplomskih studija. Ističe se potreba uspostave zajedničkog europskog istraživačkog prostora;
2. uvodi se socijalna dimenzija u Bolonjski proces, posebno naglašavajući važnost poštivanja principa jednakog pristupa visokom obrazovanju svima prema sposobnostima. Visoko obrazovanje bi trebalo omogućiti veću društvenu uključenost i to posebno za marginalizirane skupine.

Bolonjsku deklaraciju je do 2009. godine potpisalo 46 zemalja, među kojima i Hrvatska 2001. godine. U procesu suradnje sada sudjeluje više od 4.000 europskih sveučilišta s više od 16 milijuna studenata. Cilj je da, s jedne strane, europski prostor visokog obrazovanja postane kompetitivniji i privlačan u svjetskim okvirima te da privuče što je mogući veći broj međunarodnih studenata. S druge pak strane, važno je povećati kvalitetu europskih visokoobrazovnih institucija kako bi povećale svoju efikasnost unutar ekonomije znanja. Ističe se važnost sagledavanja obrazovanja (pa tako i visokog obrazovanja) u perspektivi cjeloživotnog obrazovanja. Jedino na taj način moguće je ostvariti veći gospodarski rast koji su kao cilj odredili šefovi država i vlada EU-a u okviru Lisabonske strategije.

Europsko vijeće usvojilo je Lisabonsku strategiju u ožujku 2000. godine s ciljem da EU do 2010. postane “najdinamičnije i najkonkurentnije gospodarstvo svijeta, sposobno za održiv razvoj, temeljeno na znanju, sposobno ponuditi brojnija i bolja radna mjesta te, u kojemu vlada socijalna kohezija i okoliš je očuvan”<sup>16</sup>. I Lisabonski proces, i Bolonjski proces, podrazumijevaju međuvladinu dobrovoljnu suradnju u sklopu tzv. “otvorene metode koordinacije”, tj. primjenu iskustava drugih država članica i njihovu prilagodbu specifičnim uvjetima u svakoj članici. Ciljevi, i Bolonjskog, i Lisabonskog procesa trebali bi biti ispunjeni do 2010. godine čime bi bio uspostavljen Europski prostor visokog obrazovanja i čime bi Europa postala najkonkurentnije gospodarstvo svijeta.

---

<sup>16</sup> Vidjeti web stranicu Europske komisije o Lisabonskom procesu: [http://ec.europa.eu/growthandjobs/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/growthandjobs/index_en.htm).

Institucije EU-a nisu započele Bolonjski proces i nisu bile formalno u njega uključene. Bolonjski proces je dogovor među europskim vladama da surađuju na području visokog obrazovanja. Komisija nije bila aktivno uključena u Bolonjski proces od samoga početka, no od 2001. godine počela je potpomagati niz aktivnosti koje su sastavni dio procesa. Budući da Lisabonska strategija određuje smjer razvoja Europske unije, posebice za period do 2000.–2010. godine, te budući da je Bolonjski proces u skladu sa smjericama razvoja naznačenim u Lisabonskoj strategiji, Komisija je danas uključena kao dodatni član u Bolonjski proces te svojim programima pomaže ispunjavanju glavnih ciljeva procesa.

#### 4. Zaključno

Na kraju, možemo zaključiti da danas govorimo o novom načinu oblikovanja politika koje se odnose na visoko obrazovanje i izobrazbu u Europi – u ovaj dinamičan proces su uključene državne i nedržavne institucije, međunarodne organizacije, sveučilišta, privatne tvrtke, udruženja građana i razne profesionalne organizacije. Time se osigurava šira društvena podrška visokom obrazovanju i reformama koje se odvijaju unutar njega. Najvažnija karakteristika ovoga procesa je da se odvija na principu suradnje, a ne legislative i harmoniziranja prostora visokog obrazovanja. Cilj je da se sistemi visokog obrazovanja učine usporedivima i usklađenima, a ne konvergentnima. Harmonizacija i identičnost svih sistema uništile bi visokoobrazovne tradicije u pojedinim zemljama i regijama – visoko obrazovanje ne bi bilo u mogućnosti odgovarati na specifične potrebe zajednice te bi sprečavalo društveni i gospodarski razvoj. Institucije visokog obrazovanja u Europskom prostoru visokog obrazovanja trebale bi pridonositi razvoju gospodarstva, istovremeno zadržavajući integritet, autonomiju i mogućnost kritike društvenih pojava i procesa. Europske visokoobrazovne politike imaju za cilj poticati strukturnu suradnju i inovativnost stvarajući nove resurse ili dopunjavajući već postojeće resurse, a da pritom poštuju autonomiju sveučilišta i nacionalni suverenitet.

#### Literatura

1. Arnove, R. i Torres, Carlos A. (Ur.) (2003). *Comparative Education: The Dialectic of the Global and the Local*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers.
2. Arnove, Robert F., Altbach, Philip G. i Kelly, Gail P. (Ur.) (1992). *Emergent Issues in Education: Comparative Perspectives*. Albany: State University of New York Press.
3. *Bologna Declaration* (1999). Pregledano 15. studenog 2009. (<http://www.bologna-berlin2003.de/en/basic/index.htm>)
4. Carnoy, M.; Castells, M.; Cohen, Stephen S.; Cardoso, Fernando H. (1993). *The New Global Economy in the Information Age: Reflections on our Changing World*. University Park: Pennsylvania State University Press.
5. Cerych L. i Sabatier P. (1986). *Great Expectations and Mixed Performances: The Implementation of Higher Education Reforms in Europe*. Paris: Trenharn.

6. Council of the European Union (2006). *Presidency Conclusions – 7775/06*. Brussels: Brussels European Council 23–24 March 2006.
7. Clark, Burton R. (1998). *Creating Entrepreneurial Universities: Organizational Pathways of Transformation*. Oxford: Pergamon-Published for the IAU Press.
8. Corbett, A. (2005). *Universities and Europe of Knowledge: Ideas, Institutions and Policy Entrepreneurship in European Union Higher Education Policy, 1955–2005*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
9. Castells, M.; Flecha, R.; Freire, P.; Giroux, Henry A.; Macedo, D.; Willis, P. (Ur.) (1999). *Critical Education in the New Information Age*. Lanham: Rowman and Littlefield Publishers.
10. Duderstadt, James J. (2000). *A University for the 21<sup>st</sup> Century*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
11. European Commission (2005). *Working together for growth and jobs: Next steps in implementing the revised Lisbon strategy – SEC (2005) 622/2*. Brussels: European Commission.
12. European Commission (2006). *Time to Move up a Gear: 2006 Annual Progress Report on Growth and Jobs*. Brussels: European Commission.
13. Hayhoe, R. i Pan, J. (Ur.) (2001). *Knowledge across Cultures: A Contribution to Dialogue among Civilizations*. Hong Kong: Comparative Education Research Centre, Hong Kong University.
14. Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti (2004). *Deklaracija o znanju – Hrvatska temeljena na znanju i primjeni znanja*. Zagreb: HAZU.
15. Huisman, J. i Van der Wende, M. (Ur.) (2004). *On Cooperation and Competition: National and European Policies for the Internationalization of Higher Education*. Bonn: Lemmens Verlags- & Mediengesellschaft.
16. Huisman, J. i Van der Wende, M. (Ur.) (2005). *On Cooperation and Competition II: Institutional Responses to Internationalization, Europeanization and Globalization*. Bonn: Lemmens Verlags- & Mediengesellschaft.
17. Kelo, M., Teichler, U. i Wachter, B. (Ur.) (2006). *Eurodata – Student Mobility in European Higher Education*. Bonn: Lemmens Verlags- & Mediengesellschaft.
18. Muche, F. (2005). *Opening up to the Wider World: The External Dimension of the Bologna Process*. Bonn: Lemmens Verlags- & Mediengesellschaft.
19. Neave, G. i Van Vught, Frans A. (Ur.) (1994). *Government and Higher Education Relationships Across Three Continents: The Winds of Change*. Oxford: Pergamon-Published for the IAU Press.
20. OECD (2006). *Education Policy Analysis 2005–2006, Focus on Higher Education*. Paris: OECD Publishing.
21. Ohmae, K. (1999). *The Borderless World: Power and Strategy in the Interlinked Economy*. New York: Harper Business.
22. Ohmae, K. (1995). *The End of the Nation State: The Rise of Regional Economies*. New York: Free Press Paperbacks-Published by Simon & Schuster Inc.
23. Robertson, R. (1992). *Globalization: Social Theory and Global Culture*. London: Sage Publications.
24. Schleicher, A. (2006). The Economics of Knowledge: Why Education is Key for Europe's Success. *The Lisbon Council Policy Brief*. Brussels: The Lisbon Council.
25. Slaughter, S. i Leslie, L. (1997). *Academic Capitalism: Politics, Policies, and the Entrepreneurial University*. Baltimore: John Hopkins University Press.
26. Tomasevski, K. (2001). *Removing Obstacles in the Way of the Right to Higher Education*. Göteborg: Novum Grafiska AB.
27. Vlada Republike Hrvatske, Središnji državni ured za razvojnu strategiju i koordinaciju fondova EU (2006). *Strateški okvir za razvoj 2006.–2013*. Zagreb: Vlada RH.

28. Wachter, B. (Ur.) (2004). *Higher Education in a Changing Environment: Internationalization of Higher Education Policy in Europe*. Bonn: Lemmens Verlags- & Mediengesellschaft.
29. Zakon o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju, Narodne novine 123 od 2003.
30. Zakon o izmjenama i dopunama zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju, Narodne novine 105 od 2004.

**Ninoslav Šćukanec**

*Institute for the Development of Education, Zagreb*  
*nscukanec@iro.hr*

## **Creation of a Common Higher Education Policy at the EU Level**

### **Abstract**

Even back in 1955, the European Community was already aware that a common higher education policy was needed in order to make a better use of the European intellectual and scientific potential, especially to connect this potential with economic needs. The first stage of the development of a common higher education policy in the 1960s was marked by the search for an adequate institutional framework. In the 1970s, during the second stage, cooperation in higher education was recognized as a common policy. The EC institutions could take action on the basis of this policy. The basic administrative framework in the European Commission was defined. At that time, different models of cooperation were established, which allowed decision making at the level of member states as well as at the EC level. The EC activities improved the quality of higher education policies and effectively supplemented national education policies. Higher education cooperation received major support in the third and last stage from 1985 to 1993, which enabled the European Commission to make decisions concerning higher education at the EC level. The European Council approved the ERASMUS programme in 1987, which concluded the creation of a common EC higher education policy. The creation of this policy shows that it is possible to create a common policy that respects both university autonomy and national sovereignty. The cooperation at the EC level proved to be more dynamic and more efficient than cooperation among governments. This insight opened the door to the Bologna process in the late 20th century. The European Union has obtained a complementary role in higher education, while the main decision making competencies remain within the member states.

*Key words:* common higher education policy, higher education cooperation, harmonization, university autonomy, national sovereignty, European Community, Bologna process, ERASMUS programme.

*Received* in November 2009

*Accepted* in January 2010