

Ograničenje slobode pružanja usluga u području visokog obrazovanja

Fišić, Robert

Postgraduate specialist thesis / Završni specijalistički

2025

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Zagreb, Faculty of Economics and Business / Sveučilište u Zagrebu, Ekonomski fakultet**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:148:627371>

Rights / Prava: [Attribution-NonCommercial-ShareAlike 3.0 Unported/Imenovanje-Nekomercijalno-Dijeli pod istim uvjetima 3.0](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2025-04-02**



Repository / Repozitorij:

[REPEFZG - Digital Repository - Faculty of Economics & Business Zagreb](#)



**Sveučilište u Zagrebu
Ekonomski fakultet
Specijalistički poslijediplomski studij Pravni i gospodarski okvir
poslovanja u Europskoj uniji**

**OGRANIČENJE SLOBODE PRUŽANJA USLUGA U
PODRUČJU VISOKOG OBRAZOVANJA**

Sveučilišni specijalistički rad

Robert Fišić

Zagreb, ožujak 2025.

PODACI I INFORMACIJE O STUDENTU SVEUČILIŠNOG SPECIJALISTIČKOG STUDIJA

Ime i prezime: Robert Fišić

Datum i mjesto rođenja: 17.03.1977.

Naziv završenog fakulteta i godina diplomiranja: Pravni fakultet u Mostaru

PODACI O SVEUČILIŠNOM SPECIJALISTIČKOM RADU

Vrsta studija: Sveučilišni specijalistički studij

Naziv studija: Pravni i gospodarski okvir poslovanja u Europskoj uniji

Naslov rada: Ograničenje slobode pružanja usluga u području visokog obrazovanja

Naslov rada (engleski jezik): Restrictions of freedom to provide services in the field of higher education

UDK (popunjava Knjižnica): _____

Fakultet na kojem je rad obranjen: Ekonomski fakultet Sveučilišta u Zagrebu

POVJERENSTVO, OCJENA I OBRANA RADA

Datum prihvaćanja teme: 28.11.2017.

Mentor: Prof. dr. sc. Hana Horak

Povjerenstvo za ocjenu rada:

1. prof. dr. sc. Kosjenka Dumančić
2. prof. dr. sc. Hana Horak
3. izv. prof. dr. sc. Dora Naletina

Povjerenstvo za obranu rada:

1. prof. dr. sc. Kosjenka Dumančić
2. prof. dr. sc. Hana Horak
3. izv. prof. dr. sc. Dora Naletina

Datum obrane rada: 18.03.2025.

**Sveučilište u Zagrebu
Ekonomski fakultet
Specijalistički poslijediplomski studij Pravni i gospodarski okvir
poslovanja u Europskoj uniji**

**OGRANIČENJE SLOBODE PRUŽANJA USLUGA U
PODRUČJU VISOKOG OBRAZOVANJA**

**RESTRICTIONS OF FREEDOM TO PROVIDE SERVICES
IN THE FIELD OF HIGHER EDUCATION**

Sveučilišni specijalistički rad

**Student: Robert Fišić
Matični broj studenta: PDS-80-2017
Mentor: Prof. dr. sc. Hana Horak**

Zagreb, ožujak 2025.



IZJAVA O AKADEMSKOJ ČESTITOSTI

Izjavljujem i svojim potpisom potvrđujem da je sveučilišni specijalistički rad isključivo rezultat mog vlastitog rada koji se temelji na mojim istraživanjima i oslanja se na objavljenu literaturu, a što pokazuju korištene bilješke i bibliografija.

Izjavljujem da nijedan dio rada nije napisan na nedozvoljen način, odnosno da je prepisan iz necitiranog rada, te da nijedan dio rada ne krši bilo čija autorska prava.

Izjavljujem, također, da nijedan dio rada nije iskorišten za bilo koji drugi rad u bilo kojoj drugoj visokoškolskoj, znanstvenoj ili obrazovnoj ustanovi.

Zagreb, 18.03.2025.

(mjesto i datum)

(vlastoručni potpis studenta)

SAŽETAK

Slobodno kretanje robe, osoba, usluga i kapitala u samim je temeljima europskog Pravo Unije. Temeljne ekonomske slobode omogućuju mobilnost na unutarnjem tržištu Europske unije. Kako bi se te slobode mogle primijeniti, potrebno je, između ostalog, osigurati priznavanje diploma i kvalifikacija izdanih na nacionalnoj razini. Osigurati njihovo usklađivanje i međusobno priznavanje, usvojeni su i implementirani sekundarni pravni akti u nacionalno zakonodavstvo država članica, pa će rad stoga predstaviti korelaciju i utjecaj temeljnih ekonomskih sloboda na građane Europske unije, s posebnim naglaskom na području priznavanja profesionalnih kvalifikacija.

Kako bi se omogućilo slobodno kretanje, kvalifikacije građana moraju se lako razumjeti i prepoznati u cijeloj Europskoj uniji, bilo da im je svrha nastaviti školovanje u drugoj instituciji u drugoj zemlji ili potražiti posao u inozemstvu. Pozornost će se posvetiti priznavanju profesionalnih kvalifikacija i odgovarajućem zakonodavstvu koje uređuje pristup građana Europske unije tržištima rada drugih država članica. Poseban naglasak stavit će se na usvajanje i učinak Direktive 2005/36 / EZ i Direktive 2013/55 / EU, onih koje su države članice morale primijeniti u svoje nacionalno zakonodavstvo. Priznavanje profesionalnih kvalifikacija usko je povezano s akademskim kvalifikacijama i reformom obrazovanja, koja je započela uvođenjem Bolonjskog procesa i usvajanjem Lisabonske konvencije.

Ključne riječi: Europska unija, unutarnje tržište, priznavanje profesionalnih kvalifikacija, akademske kvalifikacije

SUMMARY

The free movement of goods, persons, services and capital is at the very foundations of the European Law of the Union. Fundamental economic freedoms enable mobility in the internal market of the European Union. In order for these freedoms to be applied, it is necessary, among other things, to ensure the recognition of diplomas and qualifications issued at the national level. To ensure their harmonization and mutual recognition, secondary legal acts were adopted and implemented in the national legislation of the member states, so the paper will therefore present the correlation and impact of fundamental economic freedoms on the citizens of the European Union, with special emphasis on the recognition of professional qualifications.

To enable free movement, citizens' qualifications must be easily understood and recognized throughout the European Union, whether their purpose is to continue their education at another institution in another country or to look for work abroad. Attention will be paid to the recognition of professional qualifications and the corresponding legislation governing the access of European Union citizens to the labor markets of other member states. Special emphasis will be placed on the adoption and effect of Directive 2005/36/EC and Directive 2013/55/EU, which the member states had to implement in their national legislation. The recognition of professional qualifications is closely related to academic qualifications and education reform, which began with the introduction of the Bologna Process and the adoption of the Lisbon Convention.

Key words: European Union, internal market, recognition of professional qualifications, academic qualifications

SADRŽAJ

| | |
|--|-----------|
| 1. UVOD..... | 1 |
| 1.1. Predmet istraživanja..... | 1 |
| 1.2. Ciljevi istraživanja | 1 |
| 1.3. Metode istraživanja | 2 |
| 1.4. Dispozicija rada..... | 2 |
| 2. POJAM I SLOBODE PRUŽANJA USLUGA | 4 |
| 2.1. Sloboda pružanja usluga u visokom obrazovanju | 12 |
| 2.2. Ograničenja i opravdanja ograničenja u slobodi pružanja usluga | 24 |
| 2.3. Mogući oblici ograničenja u odnosu na pravni oblik i izvore financiranja...25 | |
| 3. PRAVNI OKVIR SLOBODE PRUŽANJA USLUGA U PODRUČJU VISOKOG OBRAZOVANJA..... | 55 |
| 3.1. Izvori prava Europske unije | 55 |
| 3.2. Izvori prava u Republici Hrvatskoj | 57 |
| 3.3. Implementacija u pravnoj i poslovnoj praksi Republike Hrvatske | 60 |
| 4. ANALIZA OGRANIČENJA SLOBODE PRUŽANJA USLUGA U PODRUČJU VISOKOG OBRAZOVANJA U EUROPSKOJ UNIJI I REPUBLICI HRVATSKOJ | 64 |
| 4.1. Analiza odluka Suda Europske unije..... | 64 |
| 4.2. Analiza sudske prakse u Republici Hrvatskoj | 74 |
| 4.3. Preporuke za provedbu u poslovnoj praksi..... | 84 |
| 5. ZAKLJUČAK | 86 |
| LITERATURA | 88 |
| POPIS SLIKA | 95 |
| POPIS TABLICA..... | 96 |
| ŽIVOTOPIS | 97 |

1. UVOD

Ograničenje slobode pružanja usluga u području visokog obrazovanja predstavlja kompleksnu temu koja se često raspravlja u kontekstu regulacije obrazovnih institucija i ponuđača usluga u mnogim zemljama. Visoko obrazovanje igra ključnu ulogu u razvoju društava i pojedinaca, ali se suočava s brojnim izazovima, uključujući pitanja kvalitete, pristupa i diverziteta programa. Stoga, države i regulatorna tijela često postavljaju ograničenja kako bi osigurali odgovarajući standard i transparentnost u ovom sektoru. U ovom tekstu istražuju se različiti aspekte ograničenja slobode pružanja usluga u visokom obrazovanju, kao i njihov utjecaj na obrazovni sustav.

1.1. Predmet istraživanja

Predmet istraživanja ovog specijalističkog rada je ograničenje slobode pružanja usluga u području visokog obrazovanja u Europskoj uniji i Republici Hrvatskoj. U radu se pojašnjava pojam slobode pružanja usluga. Kako je područje obrazovanja u dosegu država članica, rad analiza moguća ograničenja u nacionalnom zakonodavstvu kao i mogućnost njihovih opravdanja posebice u odnosu na pravni oblik i izvore financiranja. Sloboda poslovnog nastana i sloboda pružanja usluga, kako je utvrđeno Ugovorom o funkcioniranju Europske unije (dalje UFEU) i potkrijepljeno sudskom praksom Suda Europske unije jamče prekograničnu mobilnost trgovačkih društava i stručnjaka unutar Europske unije. Za daljnju provedbu tih dviju sloboda postoje velika očekivanja koja se temelje na zakonodavnom okviru određenom u Direktivi o uslugama donesenoj 2006. godine kao općeg izvora prava primjenjivog na sve vrste usluga. Predmet istraživanja ovog rada je i analiza pravnog okvira slobode pružanja usluga u području visokog obrazovanja kao i implementacija u poslovnoj praksi Republike Hrvatske kao i analiza odluka Suda Europske unije i nacionalnih sudova.

1.2. Ciljevi istraživanja

Rad ima za cilj prikazati mogućnost pravnog okvira visokog obrazovanja u Republici Hrvatskoj koje se daju samozaposlenim osobama i stručnjacima u skladu s pravnim okvirom postavljenim UFEU-om posebice imajući na umu mogućnosti za:

- (i) trajno i neprekidno obavljati gospodarsku djelatnost u drugoj državi članici (kroz ostvarenje slobode poslovnog nastana definirane odredbom članka 49. UFEU-); ili

- (ii) (ii) privremeno nuditi i pružati svoje usluge u drugim državama članicama, no i dalje imati poslovni nastan u svojoj zemlji podrijetla (kroz ostvarenje slobode pružanja usluga: članak 56. UFEU-a). Ova pravila podrazumijevaju ne samo uklanjanje diskriminacije na temelju nacionalnosti nego i usvajanje mjera kojima će se olakšati njihova primjena, uključujući usklađivanje ili međusobno priznavanja nacionalnog propisa o pristupu tim gospodarskim djelatnostima.

Ciljevi ovog specijalističkog rada su:

- Prikazati glavne izvore prava slobode pružanja usluga, u Europskoj uniji i Republici Hrvatskoj;
- Definirati pojam slobode pružanja usluga te njezina ograničenja i opravdanja;
- Analizirati odluke Suda Europske unije, njihovu primjenu u sudskoj praksi Republike Hrvatske te dati eventualnu preporuku za provedbu u poslovnoj praksi.
- Analizirati pravni okvir visokog obrazovanja u Republici Hrvatskoj i njegovu usklađenost sa državama članicama Europske unije.

1.3. Metode istraživanja

Metode istraživanja koje će biti primijenjene u obradi teme obuhvaćaju znanstveno-analitički pristup problemu, koristeći deskriptivne metode s obzirom na postojeće teorijske i praktične spoznaje u području teme rada. Također će se primijeniti induktivno i deduktivno zaključivanje, provoditi istraživanje i analizirati rezultati dobiveni iz sekundarnih izvora, te koristiti komparativna metoda kako bi se istražile razlike između različitih opcija koje se promatraju. Metode istraživanja uključuju prikupljanje i analizu relevantnih pravnih dokumenata, studija slučaja, sudskih presedana, teorijske literature i stručne analize. Također, koristit će se deskriptivna, komparativna i analitička metodologija kako bi se postigli ciljevi istraživanja.

1.4. Dispozicija rada

Ovaj rad sastoji se od pet poglavlja, svako od kojih se bavi određenim aspektima istraživanja.

U uvodnom poglavlju, objašnjava se predmet i cilj istraživanja, metode istraživanja i dispozicija rada,

Drugo poglavlje, pod naslovom "*Pojam slobode pružanja usluga*" podijeljeno je na tri potpoglavlja. Tako prvo razmatra slobodu pružanja usluga u kontekstu visokog obrazovanja, dok se u drugom analiziraju ograničenja koja se mogu primijeniti na ovu slobodu i razloge za takva ograničenja. Različiti načini ograničenja s obzirom na pravni oblik i izvore financiranja analiziraju se u trećem potpoglavlju.

Treće poglavlje "*Pravni okvir slobode pružanja usluga u području visokog obrazovanja*" podijeljeno je na tri potpoglavlja koji se bave izvorima prava u Europskoj uniji, izvorima prava u Republici Hrvatskoj te implementacijom tih prava u pravnoj i poslovnoj praksi Republike Hrvatske.

Četvrto poglavlje "*Analiza ograničenja slobode pružanja usluga u području visokog obrazovanja u Europskoj uniji i Republici Hrvatskoj*" se bavi analizom odluka Europskog suda pravde koje se odnose na slobodu pružanja usluga, analizira sudske prakse u Republici Hrvatskoj, ali i donosi preporuke za provedbu tih ograničenja u poslovnoj praksi.

Peto i posljednje poglavlje donosi zaključak u kojem se sažimaju ključni nalazi istraživanja.

Nakon toga, navedeni su popisi literature, slika, tablica te sažetak rada. Rad se zaključuje s informacijama o autoru i priložima.

2. POJAM I SLOBODE PRUŽANJA USLUGA

Proces europske integracije nije moguće zamisliti bez jedinstvenog unutarnjeg tržišta, koje danas čini temelj gospodarskog i političkog funkcioniranja Europske unije. Njegovim postojanjem omogućava se ravnopravna konkurencija gospodarskih subjekata unutar Unije, ali se povećava i njezina konkurentnost na svjetskom tržištu. Uspostavljanje unutarnjeg tržišta bio je glavni cilj Europske ekonomske zajednice što je navedeno i u Ugovoru o Europskoj ekonomskoj zajednici. Stvaranje unutarnjeg tržišta uređeno je kasnije i Ugovorom o funkcioniranju Europske unije (dalje u tekstu: UFEU), čl. 26. st. 2.: „Unutarnje tržište obuhvaća prostor bez unutarnjih granica u kojem se jamči slobodno kretanje roba, osoba, usluga i kapitala u skladu s odredbama Ugovora“ (Bodiroga-Vukobrat, Horak i Martinović, 2011).

Ideja o stvaranju unutarnjeg tržišta potječe od tadašnjeg predsjednika Europske komisije Jacques Delorsa koji je osmislio strategiju uspostave zajedničkog tržišta do 1993. godine. Prijedlozi su sadržani u takozvanoj Bijeloj knjizi *"Completing the Internal Market"* te su prihvaćeni 1986. godine Jedinstvenim europskim aktom (Europska komisija, 2021). Još 1968. godine stvorena je carinska unija te je ukidanje carina i kvota u trgovini među državama članicama bio temelj na kojem je nastala ideja o stvaranju jedinstvenog tržišta. Tako je započeo proces usklađivanja tehničkih, pravnih, administrativnih, kulturnih i protekcionističkih odredbi i uklanjanja barijera kako bi se osiguralo slobodno kretanje ljudi, roba usluga i kapitala. Jedinstveno tržište uistinu je uspostavljeno 1993. godine Ugovorom o Europskoj uniji (Europska unija, 1992), dok je 2002. godine uveden euro i time uspostavljena monetarna unija, čime se nastavilo jačanje unutarnjeg tržišta i uspostavila tješnja veza među državama članicama. Njegov razvoj osmišljen je kao kontinuirani proces ukidanja barijera i usklađivanja nacionalnih zakonodavstava s pravom Europske unije.

Dva osnovna načela na kojima je utemeljeno unutarnje tržište osiguravaju nepostojanje diskriminacije i različitog tretmana domaćih i stranih, odnosno uvezenih proizvoda, ali i obvezu uzajamnog priznavanja. Potonje načelo proizašlo je iz prakse Sud Europske unije i usko je povezano s prethodno navedenim načelom. U slučaju Cassis de Dijon, odlukom Suda Europske unije stvoreno je načelo da proizvod koji je u skladu sa zakonom proizveden i stavljen na tržište, odnosno koji zadovoljava standarde za prodaju u jednoj

državi članici, mora se moći zakonito prodavati i u drugim državama članicama Unije (Sud pravde Europskih zajednica (ECJ), 1979).

Tržišna sloboda kao temelj gospodarskog ustroja i razvoja poslužila je i kao temelj na kojem počiva unutarnje tržište Europske unije. Glavni motiv njegova osnivanja bilo je odvijanje slobodne trgovine, kretanja ljudi, dobara, kapitala te sloboda pružanja usluga među državama članicama. To su takozvane četiri tržišne slobode:

1. Sloboda kretanja robe,
2. Sloboda kretanja osoba,
3. Sloboda pružanja usluga,
4. Sloboda kretanja kapitala.

Slobodno kretanje roba podrazumijeva ukidanje carina i pristojbi s jednakim učinkom, usvajanje zajedničke carinske tarife prema trećim državama, zabranu količinskih ograničenja i mjera s jednakim učinkom te reformu državnih monopola. Time se omogućava slobodno kolanje robe, pod jednakim uvjetima, odnosno slobodna trgovina, što podrazumijeva ukidanje ograničenja i prepreka zakonito proizvedenih roba u jednoj državi članici i njihovo stavljanje na tržište u drugoj državi EU. Kao i kod ostalih gospodarskih sloboda, navedeno se u najvećoj mjeri odnosi na tzv. negativnu integraciju, odnosno na ukidanje i uklanjanje nacionalnih propisa koji predstavljaju prepreku slobodnoj trgovini (Bodiroga-Vukobrat, Horak i Martinović, 2011).

Slobodno kretanje roba jedna je od temeljnih sloboda jedinstvenog tržišta, zahvaljujući kojoj će se hrvatski proizvodi naći na europskom tržištu bez prepreka. Pravni okvir za slobodu kretanja robe sadržan je u odredbama članka 26. te članaka 28. do 37. UFEU-a. U skladu s čl. 28. UFEU-a, pravila o slobodi kretanja roba primjenjuju se „*na proizvode podrijetlom iz država članica i na proizvode iz trećih zemalja koji su u slobodnom prometu u državama članicama.*“ Države članice EU-a ne smiju uvoditi pristojbe na robu proizvedenu u EU-u ili uvezenu u EU iz trećih zemalja kada se prodaje preko granica.

Uklanjanjem prepreka u trgovini koje onemogućavaju plasiranje proizvoda na nacionalna tržišta, osigurava se jednak tretman svih proizvoda te visoka razina zaštite potrošača, javnog zdravlja i okoliša. S uklanjanjem prepreka trgovini i otvaranjem nacionalnih tržišta, veći se broj poduzeća može međusobno natjecati. Poduzeća koja prodaju na

jedinstvenom tržištu imaju neograničen pristup do više od 500 milijuna potrošača u Europskoj uniji, a što im omogućuje bolje uvjete konkurentnosti te se to zauzvrat prevodi u niže cijene i veći izbor za potrošače.

Sloboda kretanja roba osigurava mogućnost da kvalitetni hrvatski proizvodi budu plasirani na europsko tržište, te istovremeno da kvalitetni strani proizvodi budu plasirani na hrvatsko tržište. Certifikati izdani u jednoj zemlji članici priznaju se u svim državama članicama, čime će, na primjer, hrvatski proizvodi imati slobodan pristup europskom tržištu, a hrvatski će proizvođači izbjeći dvostruka testiranja prilikom plasiranja proizvoda na europsko tržište, što utječe i na smanjenje troškova.

Sloboda kretanja roba znači kako nema ograničenja na ono što se može kupiti i ponijeti sa sobom s putovanja u neku od država članica EU-a, dok god se kupuju proizvodi za osobnu upotrebu, a ne za daljnju prodaju, s izuzetkom novih prijevoznih sredstava. Porezi (PDV i trošarine) su uključeni u cijenu koju plaćamo i stoga ne treba plaćati nikakve dodatne poreze.

Sloboda kretanja roba zajedno sa slobodom kretanja ljudi, slobodom pružanja usluga i slobodom kretanja kapitala predstavlja glavne značajke djelovanja jedinstvenog tržišta Europske unije.

Već više od tri desetljeća jedinstveno tržište pokreće gospodarski rast i uvelike olakšava život ljudi. U 2021. godini BDP jedinstvenog tržišta iznosio je 14 522 milijarde eura, dok 17 milijuna građana EU-a živi ili radi u zemlji Unije koja nije njihova matična država. Trgovina na jedinstvenom tržištu generira otprilike 56 milijuna radnih mjesta (Vijeće Europske unije, 26.09.2024).

Pravo na slobodu kretanja građana Unije jedno je od najpozitivnijih postignuća europske integracije (Ćapeta, Lang i Perišin, 2022). Sloboda kretanja osoba očituje se u slobodnom boravku, radu i kretanju državljana EU-a na njezinu cjelokupnom teritoriju, bez obzira na državljanstvo. Razvoj slobode kretanja osoba tekao je kroz faze. U početku se odnosila samo na radnike, a s vremenom je sloboda kretanja obuhvatila i samozaposlene osobe, studente, a danas i sve građane EU-a. Prvim odredbama o toj temi, u Ugovoru o osnivanju

Europske ekonomske zajednice iz 1957. godine, obuhvaćeno je slobodno kretanje radnika i sloboda poslovnog nastana. Ugovorom iz Maastrichta uveden je pojam građanstva EU-a koji automatski dobiva svaki državljanin države članice (Europska unija, 1992). Time se, kako se navodi u UFEU-u, građanstvo EU-a dodaje nacionalnom državljanstvu, ali ga ne zamjenjuje. Upravo je to građanstvo EU-a temelj prava osoba na slobodno kretanje i boravak na državnom području država članica (Europski parlament, 2012). Ugovorom iz Lisabona potvrđeno je to pravo, a koje je također uključeno u opće odredbe o području slobode, sigurnosti i pravde (Europski parlament, 2009). Pritom se građanstvo EU-a ne odnosi samo na ekonomski aktivne pojedince poput radnika, samozaposlenih osoba i primatelja odnosno pružatelja usluga koji se koriste slobodom kretanja već taj pojam obuhvaća sve državljane država članica, neovisno o tome jesu li ekonomski aktivni i koriste li se slobodom kretanja. Uvođenje građanstva Unije označilo je početak nove faze razvoja europskih integracije u kojoj se nadilazi shvaćanje Unije kao isključivo ekonomske zajednice, čime Unija postaje i društveno-politička zajednica s ciljem stvaranja europskog identiteta i zajedništva.

Sloboda kretanja osoba uređena je čl. 45. UFEU-a (Europski parlament, 2012). Kao i u prethodnim poglavljima, i u ovom slučaju ograničenja slobode predviđena su samo prilikom zapošljavanja u državnim službama te u slučaju kada to zahtijevaju interesi javnog reda, javne sigurnosti i zaštite zdravlja.

Slobodno kretanje radnika predstavlja jednu od četiri temeljne slobode na kojima se temelji izgradnja jedinstvenog tržišta Europske unije, time da postoje odredbe u temeljnim ugovorima EU koje obvezuju države članice na uklanjanje ograničenja za zapošljavanje državljana iz drugih država članica, ali ne i iz država nečlanica.

Usvojeno je više propisa EU kojima je definirano slobodno kretanje radnika, prenosivost istog u druge države Europske unije, što uključuje i osiguranje prava članova obitelji radnika. Unatoč činjenici da je uspostavljena učinkovita sudska zaštita navedenog prava, relativno se malo državljana EU odlučuje za rad u nekoj drugoj državi članici, što ima negativne posljedice na regionalni razvoj, produktivnost te globalnu konkurentnost.

Unatoč toga, razvijen je institut prijelaznih razdoblja, koji u osnovi predstavlja privremenu neprimjenu propisa u svezi slobode kretanja radnika, time da isti nije reguliran temeljnim

ugovorima EU, već je rezultat pristupnih pregovora što je definirano u ugovoru o pristupanju s određenom državom. Svi radnici u Europskoj uniji ostvaruju pravo na zaposlenje u drugoj državi članici, što uključuje i pravo na jednako postupanje. Pritom se misli na jednako postupanje s obzirom na uvjete rada, pravo na socijalnu, kulturnu i gospodarsku integraciju radnika imigranta te odgovarajuća prava za članove njegove obitelji koja uključuju pravo na zaposlenje supružnika, obrazovanje djece, itd..

Sloboda kretanja radnika predstavlja jedno od ukupno 35 poglavlja europske pravne stečevine (*aquis communautaire*), s time da je tijekom pregovora Republike Hrvatske s Europskom unijom bila propisana mogućnost uvođenja prijelaznih razdoblja za radnike iz druge države članice.

Naime, u formalnom smislu, *aquis communautaire* uključuje:

1. primarno pravo - osnivačke ugovore;
2. međunarodne ugovore, međunarodno običajno pravo i opće pravne principe Europske unije;
3. sekundarno pravo - zakonodavstvo koju donose institucije Europske unije;
4. praksu Suda pravde Europskih zajednica;
5. svaku drugu obvezu (političku, pregovaračku i sl.) preuzetu od država članica u okviru aktivnosti Europske unije (Europska komisija, b.d.).

Područje usluga u EU-u od iznimne je važnosti uzevši u obzir da usluge čine čak 70 % bruto nacionalnog dohotka i približno jednak udio u zaposlenosti (Bodiroga-Vukobrat, Horak i Martinović, 2011). Posebno važno pitanje u području slobode pružanja usluga jest regulacija, odnosno primjena propisa pri čemu sloboda pružanja usluga pokazuje tendenciju veće reguliranosti i jače intervencije države. Potreba za dodatnom reguliranosti proizlazi iz zaštite potrošača, a sam subjekt regulacije jest proizvođač. Prepreke koje nastaju u trgovini u najvećoj mjeri proizlaze iz ograničenja koja stvaraju nacionalna zakonodavstva. Što se tiče uloge Suda Europske unije, u području ove gospodarske slobode praksa suda razvijala se ponešto sporije nego, primjerice, u području slobode kretanja roba.

Sloboda pružanja usluga znači da poslovni subjekti imaju pravo pružanja usluga u svim državama Unije, bez obzira u kojoj im je državi članici poslovno sjedište, kao i slobodu poslovnog nastana u svakoj od njih, što im omogućava slobodno obavljanje gospodarskih aktivnosti u bilo kojoj državi članici. Krajnjim potrošačima povećava se izbor usluga koje mogu koristiti. Slobodno pružanje usluga omogućuje poslovnim subjektima (obrtima) koji u nekoj od država članica pružaju usluge da na privremenoj osnovi ponude svoje usluge u drugim državama članicama Unije da se u njima poslovno ne nastanjuju.

Slobodan poslovni nastan omogućuje poslovnim subjektima (fizička ili pravna osoba tj. trgovačka društva, obrtnici i slobodna zanimanja) da obavljaju gospodarske aktivnosti na stabilan i kontinuiran način u jednoj ili više država članica EU. To se također odnosi na slobodu otvaranja zastupništava, predstavništava ili podružnica na području drugih država članica. Usluge i aktivnosti na koje se primjenjuje načelo slobode pružanja usluga i poslovnog nastana ne smiju biti predmetom diskriminatornih ili restriktivnih mjera, osim onih koje se mogu opravdati općim interesom (članci 56. do 62. UFEU).

Slobodan poslovni nastan (stvarno izvođenje gospodarske djelatnosti od strane pružatelja usluga u neodređenom vremenskom razdoblju i sa stalnom infrastrukturom gdje se stvarno obavlja djelatnost pružanja usluga) omogućuje obavljanje stalne gospodarske aktivnosti u jednoj ili više zemalja članica EU.

U skladu s tom slobodom, odvjetnici, banke, osiguravajuća društva ili softverske kompanije, na primjer, mogu svoje usluge nuditi na području cijele EU. Tako krajnji potrošači koriste prednosti slobodnog kretanja usluga jer mogu odabrati najpovoljniju uslugu iz spektra koji se nudi na unutarnjem tržištu Unije.

Važnost sektora usluga na unutarnjem tržištu EU je velika i čini oko 70% BDP-a pa među ostalim se i pojavila potreba za donošenjem pravnog okvira koji bi uredio pitanje pružanja usluga. U prosincu 2006. usvojena je Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća 2006/123/EZ o uslugama na unutarnjem tržištu.

Svrha Direktive o uslugama je pojednostaviti postupke vezane za obavljanje uslužnih djelatnosti i olakšati njihovo izvođenje za pružatelje usluga bilo na temelju prava na slobodni poslovni nastan ili na slobodno pružanje usluga. Republika Hrvatska poduzela

je niz aktivnosti koje se odnose na usklađivanje nacionalnog zakonodavstva s Direktivom o uslugama i transponiranje iste, a Hrvatski sabor jednoglasno je 1. srpnja 2011. donio Zakon o uslugama koji je objavljen u NN (br. 80/11).

Sloboda kretanja kapitala označava uklanjanje prepreka u kretanju kapitala unutar Unije, ali i zabranjuje ograničenja kretanja kapitala između država članica i trećih zemalja, čime građani i poslovni subjekti stječu slobodan pristup financijskim uslugama na teritoriju cijele EU (članci 63. do 66. UFEU).

Liberalizacija ove tržišne slobode razvijala se nešto sporije u odnosu na ostale slobode, a današnji stupanj harmonizacije omogućen je tek stupanjem na snagu Ugovora iz Maastrichta. Sud Europske unije u ovom slučaju nije odigrao ključnu ulogu, već je zbog važnosti slobode kretanja kapitala za monetarnu politiku država članica prepustio da se proces liberalizacije odvija uz suglasnost samih država članica u Vijeću koje je donijelo direktive kojima je uspostavljena postupna sloboda kretanja kapitala (Ćapeta, Lang i Perišin, 2022).

Države članice dužne su uskladiti svoja zakonodavstva s pravnom stečevinom Europske unije. Za kvalitetno funkcioniranje jedinstvenog tržišta od posebne je važnosti usklađenje nacionalnih pravnih poredaka u domeni osiguranja slobode kretanja dobara, usluga, osoba i kapitala.

Stvaranje jedinstvenog tržišta pojedinim kategorijama subjekata donijelo je višestruke koristi. Tako su pojedinci stekli pravo na boravak, rad, školovanje i pravo na mirovinu u drugim državama članicama. Zbog povećane konkurencije cijene su smanjene, a potrošači imaju i veći izbor robe. Na kraju, poslovni subjekti i pružatelji usluga imaju veće tržište i veće mogućnosti za pokretanje posla u drugim državama članicama.

Sloboda kretanja kapitala određena je člancima 63. do 66. UFEU-a. Temeljna odredba kojom se definira sloboda kretanja kapitala sadržana je u čl. 63. UFEU-a (Europski parlament, 2017). Kako samim odredbama UFEU-a nije definirano što se podrazumijeva pod pojmom slobode kretanja kapitala, definicija je oblikovana praksom Suda Europske unije (Bodiroga-Vukobrat, Horak i Martinović, 2011). Republika Hrvatska u procesu prilagodbe nacionalnog zakonodavstva pravu Europske unije uskladila je Ustav Republike

Hrvatske i velik broj zakona s najvišim standardima pravne stečevine EU, a predstoji i dodatna prilagodba zahtjevima unutarnjeg tržišta i slobode kretanja kako bi što bolje konkurirala među državama članicama.

Od 1. siječnja 2011. godine nastupila je potpuna liberalizacija kapitalnih transakcija. Omogućeno je, primjerice, otvaranje računa u inozemstvu, odobravanje kredita nerezidentima te unošenje i iznošenje gotovog novca iz zemlje bez ograničenja. Hrvatski građani i poduzetnici moći će bez ograničenja poslovati s financijskim institucijama iz ostalih zemalja Unije. Financijske institucije moraju potpuno transparentno informirati građane o cijeni usluge, rokovima izvršavanja plaćanja, korištenim tečajevima stranih valuta, naknadama i kamatama, a propisane informacije moraju građanima dostavljati besplatno.

Državljanima Europske unije već dvije godine mogu kupovati nekretnine u Hrvatskoj uz iste procedure kao i hrvatski državljani pa članstvo u Uniji neće ništa promijeniti. Uz slobodu kretanja kapitala ova sloboda obuhvaća usluge platnog prometa i sprečavanje pranja novca i financiranja terorizma. Sloboda kretanja kapitala potiče ostale slobode unutarnjeg tržišta EU – slobodno kretanje roba, osoba i usluga. Slobodno kretanje kapitala u području nekretnina ne odnosi se na šume i šumsko zemljište u državnom vlasništvu, javno vodno dobro, male povremeno nastanjene i nenastanjene otoke i nekretnine na njima u vlasništvu Hrvatske, županije, grada u općine, javne ceste, pomorska dobra i morske luke, a što je uređeno posebnim zakonima.

Treba imati na umu da je zbog nerazvijenosti hrvatskih poljoprivrednih područja, Hrvatskoj odobreno sedmogodišnje razdoblje s rokom produljenja od još tri, u kojem se treba osnažiti i razviti poljoprivredno zemljište, te bi se na taj način izbjegli poremećaji izazvani velikim interesima stranaca za kupnju ovakvih zemljišta. Slobodno pružanje usluga omogućuje poslovnim subjektima (obrtima) koji u nekoj od država članica pružaju usluge da na privremenoj osnovi ponude svoje usluge u drugim državama članicama EU a da se u njima poslovno ne nastanjuju.

Slobodan poslovni nastan omogućuje poslovnim subjektima (fizička ili pravna osoba tj. trgovačka društva, obrtnici i slobodna zanimanja) da obavljaju gospodarske aktivnosti na stabilan i kontinuiran način u jednoj ili više država članica EU. To se također odnosi na

slobodu otvaranja zastupništava, predstavništava ili podružnica na području drugih država članica.

Usluge i aktivnosti na koje se primjenjuje načelo slobode pružanja usluga i poslovnog nastana ne smiju biti predmetom diskriminatornih ili restriktivnih mjera, osim onih koje se mogu opravdati općim interesom. Slobodan poslovni nastan (stvarno izvođenje gospodarske djelatnosti od strane pružatelja usluga u neodređenom vremenskom razdoblju i sa stalnom infrastrukturom gdje se stvarno obavlja djelatnost pružanja usluga) omogućuje obavljanje stalne gospodarske aktivnosti u jednoj ili više zemalja članica EU. U skladu s tom slobodom, odvjetnici, banke, osiguravajuća društva ili softverske kompanije, na primjer, mogu svoje usluge nuditi na području cijele EU. Tako krajnji potrošači koriste prednosti slobodnog kretanja usluga jer mogu odabrati najpovoljniju uslugu iz spektra koji se nudi na unutarnjem tržištu Unije.

Obrtnici mogu sve poslovne informacije besplatno dobiti pri Savjetodavnoj službi Hrvatske obrtničke komore. Na internetskoj stranici objavljeni su razni javni registri, poslovne informacije o pokretanju poslovne aktivnosti u Hrvatskoj, informacije o postupku predstečajne nagodbe, stečaja i likvidacije te se opseg informacija konstantno povećava. Sve poslovne informacije mogu se dobiti putem elektroničke pošte ili besplatnog telefona.

Poduzetnici također imaju pristup EUGO mreži jedinstvenih kontaktnih točaka, cijelog unutarnjeg tržišta Europskog gospodarskog prostora. Navedene slobode posljednjih godina doživjele su velike promjene kroz praksu Suda Europske unije te sekundarnih izvora prava. Danas se jedna gospodarska sloboda ne može promatrati neovisno o drugoj (primjerice, sloboda kretanja roba ne može se razmatrati odvojeno od slobode pružanja usluga i slobode poslovnog nastana) (Horak, Bodiroga-Vukobrat i Dumančić, 2015).

2.1. Sloboda pružanja usluga u visokom obrazovanju

Sloboda pružanja usluga vezana je uz mobilnost osoba kvalificiranih za obavljanje određene profesije, a što je jako važno u Europskoj uniji radi efikasnog djelovanja unutarnjeg tržišta. Unutarnje tržište i strategija Europske unije do 2020. godine zahtijevaju analizu svih gospodarskih sloboda, posebice slobodu kretanja osoba, slobode kretanja usluga te slobodu poslovnog nastana (Vijeće Europske unije, 2020).

Ove slobode doživjele su velike promjene u proteklih petnaestak godina uz pomoć prakse Suda Europske unije (Bodiroga-Vukobrat, Horak i Martinović, 2011) te sekundarnih izvora prava. Danas ove tri slobode ne možemo razmatrati odvojeno, dakle nemoguće je razdvojiti slobodu kretanja osoba (tako i slobodu kretanja radnika, zaposlenih i samozaposlenih osoba) od slobode pružanja usluga i slobode poslovnog nastana (Craig i De Burca, 2021).

Sukladno svim provedenim istraživanjima (Europski centar za razvoj stručnog usavršavanja), utvrđeno je da postoji sve veća potreba za osobama sa višom razinom obrazovanja, pa je tako i mobilnost osoba kvalificiranih za obavljanje određenih profesija jako bitna na svim područjima Europske unije, a najviše u pogledu zapošljavanja radi koga je i uveden Europski okvir za kvalifikacije 2008. godine i možda najvažnije od svega, uvođenje bolonjskog procesa na sveučilišta. (Future skill supply in Europe, 2009; Europska komisija, 2008; Europski parlament, 2008; Rodin, 2011).

Kada se razmatra stručna kvalifikacija prvotno se mora imati na umu situacija države članice Europske unije, njeni nacionalni propisi kojima je regulirana stručna kvalifikacija te moguća ograničenja za državljane koji dolaze iz druge države članice (Horak, Bodiroga-Vukobrat i Martinović, 2014). U Europskoj uniji regulativa u ovom području donesena je radi osiguranja međusobnih prepoznavanja stručnih kvalifikacija te je uvedena najprije zato kako bi se uskladile sektorski regulirane profesije kao što su: doktori medicine / doktori medicine specijalisti; doktori dentalne medicine / doktori dentalne medicine specijalisti; medicinske sestre odgovorne za djelatnost opće njege; primalje; magistri farmacije; doktori veterinarske medicine i arhitekti (Europski parlament, 2005).

Ovdje je riječ o tzv. vertikalnom pristupu usklađivanju, odnosno uveden je sistem automatskog priznavanja za te sektorski regulirane profesije na način da je harmonizirano usavršavanje (*engl.* training) u prethodno navedenim profesijama. Također donesen je i veći broj direktiva koje se odnose na različite djelatnosti kao što je proizvodnja i obrada mali obrti, hrana i maloprodaja, posredovanje i djelatnosti u građevinarstvu (Rodin, 2011; Bodiroga-Vukobrat, Horak i Martinović, 2011).

U ovom području vrlo je teško postignut sporazum o čemu svjedoči podatak da je bilo potrebno 17 godina za usvajanje prve direktive Vijeća obzirom na arhitekte, a primjerice

u odnosu na inženjere nikada nije postignut sporazum (Horak, Bodiroga-Vukobrat i Dumančić, 2014). Ovdje je potrebno spomenuti i dvije direktive o odvjeticima s posebnom napomenom da se u tim direktivama uređuje samo sloboda pružanja usluga, ali ne i sloboda poslovnog nastana (Europski parlament, 1977).

Krajem 80.-ih godina umjesto harmonizacije u području obrazovanja pristupilo se horizontalnoj harmonizaciji utemeljenoj na principu međusobnog priznanja (engl. *mutual recognition*) utemeljenoj na presudama Suda Europske unije u predmetima *Cassis de Dijon* i *Vlassopoulou* (Europski sud, 1991; Europski sud 1979). Rezultat horizontalne harmonizacije bila je Direktiva 89/48/EEC o međusobnom priznavanju diploma stečenih po završetku visokog obrazovanja i usavršavanja u trajanju od najmanje tri godine.

Drugi opći sistem uveden je Direktivom 92/51/EEC za profesije za koje se traži niži stupanj obrazovanja i usavršavanja i treći opći sustav Direktivom 99/42/EC kojim se širi pristup međusobnog priznanja na djelatnosti proizvodnje i obrade, male obrte, hranu i maloprodaju, posredovanje i djelatnosti u građevinarstvu i sektorski regulirane profesije.

U smislu mogućnosti prepoznavanja ne samo formalnih kvalifikacija nego i usavršavanja, a kako bi se sustav harmonizirao konačno je usvojena i Direktiva 2005/36/EC o priznavanju stručnih kvalifikacija (Europska komisija, 1988, Europska komisija, 1992, Europska komisija, 1999, Europski parlament, 2005).

Države članice odlučuju od slučaja do slučaja, odnosno ostavljena je mogućnost odlučivanja temeljem supstancijalnih razlika između inozemnih kvalifikacija i onoga što je regulirano na nacionalnom nivou. U slučaju supstancijalnih razlika države članice odlučuju na temelju tzv. provjere osposobljenosti (engl. *aptitude testa*) ili ostavljanjem razdoblja prilagodbe, ali bez mogućnosti nametanja obveze osobi koja je stekla stručnu kvalifikaciju da ponovno stječe kvalifikaciju u državi članici odredišta u kojoj želi započeti gospodarsku djelatnost što znači da se mogu nametnuti dodatni zahtjevi u slučaju da ovlaštena tijela države članice smatraju da je kvalifikacija nedostatna. Ovakvo postupanje regulirano je Direktivom 2005/36/EC o priznavanju stručnih kvalifikacija. Direktiva 2005/36/EC predstavlja veliki korak u modernizaciji i konsolidaciji pravila te postupaka obzirom na priznavanje stručnih kvalifikacija (Europski parlament, 2005).

Krajem 2011. godine provedena je analiza primjene Direktive 2005/36/EC od strane Komisije te slijedom toga predložene njene izmjene i dopune te je u 2013. godini usvojena Direktiva 2013/55/EU kojom se mijenjaju odredbe Direktive 2005/36/EC i Uredbe (EU) br. 1024/2012 (Europska komisija, 2005; Europski parlament, 2013).

Nakon usvajanja Direktive 2005/36/EC usvojena je i Direktiva 2006/123/EC o uslugama na unutarnjem tržištu (dalje: Direktiva o uslugama). Direktiva o uslugama primjenjuje se na sve vrste usluga, osim onih koje su izrijekom isključene od njezine primjene. U njezin doseg ulaze distribucijska trgovina; regulirane profesije, pravni i porezni savjetnici, arhitekti, inženjeri, računovođe, građevinski radnici i obrtničke usluge, turističke usluge; konzultantske usluge, usluge organizacije događanja, oglašavanje putem weba, programiranje, izrada web stranica; čišćenje, vrtlarenje, čuvanje djece; ugrađivanje opreme i održavanje; smještaj, catering; obrazovne usluge uz naknadu; zabavni i sportski centri. Iz dosega direktive isključene su financijske usluge, usluge elektroničke komunikacije, transportne usluge, zdravstvene usluge, usluge agencije za privremeno zapošljavanje, audiovizualne usluge i igre na sreću (Europski parlament, 2006). Osim ovdje nabrojanih djelatnosti Direktiva se ne primjenjuje i na niz drugih aktivnosti primjerice na privatno osiguranje, te usluge javnih bilježnika i drugih osoba koje pružaju usluge kao ovlaštena javna služba.

Sloboda pružanja usluga razmatra se kao pravo svakog državljanina države članice ugovornice Ugovora o Europskom gospodarskom prostoru (dalje: država članica ugovornica EGP) koji je zakonito nastanjen u državi članici ugovornici EGP da može pružati usluge na stalnoj ili povremenoj osnovi u drugoj državi članici ugovornici EGP koristeći svoj profesionalni naziv bez obveze priznavanja kvalifikacija. Ako profesija o kojoj se radi nije regulirana u državi članici ugovornici EGP u kojoj želi pružati uslugu pružatelj usluge mora pridonijeti dokaz o dvogodišnjem profesionalnom iskustvu (Europski parlament, 2004).

Država članica odredišta može zahtijevati od pružatelja usluga davanje izjave prije nego što počne pružati usluge uz obvezu njezinog godišnjeg obnavljanja. Izjava mora sadržavati detalje o osiguranju posebice financijskih rizika koji su u svezi sa profesionalnom odgovornošću, kao i druge dokumente kao što su dokaz o nacionalnosti,

prebivalištu (engl. *legal establishment*) i stručnim kvalifikacijama (Europska komisija, 2005).

U slučaju da država članica odredišta zahtjeva registraciju pri ovlaštenom strukovnom udruženju to bi moralo biti automatski. Ako se zahtjeva registracija u nadležnom strukovnom udruženju potrebna je automatska privremena registracija ili omogućavanje *proforma* članstva u takvom strukovnom udruženju. Kao što se u literaturi navodi za zaključiti je da se minimalnim uvjetima određenima Direktivom 2005/36/EC propisuju razine kvalifikacije te određuje minimum od tri godine post sekundarnog obrazovanja kao nužni uvjet za priznavanje visokoškolskih kvalifikacija. Mogući stroži uvjeti pristupa profesionalnim kvalifikacijama podvrgnuti su nadzoru Suda Europske unije koji provodi test proporcionalnosti.

Sloboda pružanja usluga može se provoditi na način da se osoba koja obavlja profesionalnu djelatnost nastani u drugoj državi članici i tamo pruža usluge ili se može obavljati na način da osoba pruža uslugu u drugoj državi članici bez da se u njoj nastani. Ukoliko dolazi do trajnog nastana u drugoj državi članici tada se usluga pruža ostvarivanjem slobode poslovnog nastana (Horak, Dumančić i Šafranko, 2012). Sloboda poslovnog nastana primjenjuje se kada profesionalac ima efektivnu slobodu biti nastanjen u drugoj državi članici i u njoj obavljati profesionalnu djelatnost na trajnoj osnovi. Sloboda poslovnog nastana podrazumijeva stvarno obavljanje gospodarske djelatnosti sa stalnim poslovnim nastanom u drugoj državi članici na neodređeno vrijeme.

Odredbom čl. 49 UFEU definirana je sloboda poslovnog nastana koja „*uključuje pravo osnivanja i obavljanja djelatnosti samozaposlenih osoba pod uvjetima koji su predviđeni za obavljanje tih djelatnosti za državljane te države članice*“ čime se jamči princip jednakog postupanja koji uključuje pravo na osnivanje, ulazak na tržište i obavljanje djelatnosti samozaposlene osobe i pravo obavljanja djelatnosti u državi odredišta. Odredba čl. 49 UFEU primjenjuje se na primarni i na sekundarni poslovni nastan (Horak, Dumančić i Kaufman, 2010).

Temeljni problem koji se pojavljuje jest razgraničiti poslovni nastan od usluga što je najbolje objašnjeno u presudi Suda Europske unije u predmetu *Gebhard*. Pravo na slobodu poslovnog nastana osobe mogu ostvarivati obavljanjem aktivnosti u državi članici

različitoj od države pripadnosti kao samozaposlene osobe i/ili sudjelovanjem u osnivanju društva (ili druge pravne osobe) u drugoj državi članici u skladu s odredbom čl. 54 UFEU (Bodiroga-Vukobrat i Horak, 2013).

U okviru slobode poslovnog nastana Direktivom 2005/36/EC predviđena su tri sustava priznavanja (Europski parlament, 2005):

1. Opći sustav priznavanja stručnih kvalifikacija
2. Sustav automatskog priznavanja stručnog iskustva u području kvalifikacija u odnosu na druge neregulirane profesije
3. Sustav potpune harmonizacije u sedam sektorski reguliranih profesija u koje ubrajamo arhitekta, doktore dentalne medicine, doktore medicine, magistre farmacije, veterinare, medicinske sestre i primalje.

Obzirom na praksu Suda Europske unije priznanje kvalifikacija je zagantirano kao izraz temeljnog prava slobode poslovnog nastana te se odredbe Direktive 2005/36/EC moraju tumačiti u skladu s odredbom čl. 49 UFEU (Barnard, 2022).

Temeljna razlika između Direktive o uslugama i Direktive 2005/36/EC jest što se Direktiva 2005/36/EC primjenjuje na fizičke osobe, dok se Direktiva o uslugama primjenjuje na sve osobe, kako fizičke tako i na pravne, dakako u slučajevima kada je riječ o obavljanju uslužnih djelatnosti na koje se primjenjuju ovi propisi (Petrović, 2008) U području stručnih kvalifikacija *aquis communautaire* sačinjen je u vrijeme kada je Europsku uniju sačinjavalo 6 odnosno 9 država članica. Imajući na umu da Europsku uniju danas čini 28 država članica razvidno je kako je i to bio jedan od brojnih razloga za potrebne promjene. Također, tehnički napredak, u smislu on-line komunikacije te dostupnosti podataka, zahtijevalo je izmjene i dopune Direktive 2005/36/EC kao i implementaciju brojnih provedenih reformi u obrazovnim sustavima država članica. U tom smislu usvojena je Direktiva 2013/55/EU.

Direktiva 2005/36/EC o priznavanju stručnih kvalifikacija/ograničenja

Direktivom 2005/36/EC uspostavljen je sustav priznavanja stručnih kvalifikacija u svrhu stvaranja fleksibilnijeg tržišta rada, daljnje liberalizacije odredbi o uslugama, te radi jednostavnijeg i transparentnijeg postupanja priznavanja kvalifikacija te u tom smislu i administrativne procedure. Naime pravna regulacija priznavanja stručnih kvalifikacija

može predstavljati prepreku slobodi pružanja usluga, slobodi poslovnog nastana te slobodi kretanja radnika (Bodiroga-Vukobrat, Horak i Martinović, 2011).

Direktiva 2005/36/EC primjer je pozitivne integracije. Kako autori u literaturi navode: „*unutarnje tržište ostvaruje se mjerama pozitivne i negativne integracije kojima se uklanjaju tržišne prepreke. Izraz pozitivna integracija označava sustav donošenja pravnih pravila Europske unije kojima se usklađuju nacionalne norme, dok negativna integracija označava uklanjanje ili izuzimanje iz primjene nacionalnih pravila i faktičkih barijera sudskim putem*“ (Rodin, 2011).

Primjena Direktive 2005/36/EC odnosi se na sve građane država članica ugovornica Ugovora o EGP koji žele obavljati reguliranu profesiju u državi članici ugovornici EGP različitoj od one gdje su stekli stručne kvalifikacije, bilo kao samozaposlene ili zaposlene osoba (Europski parlament, 2005). Odredbom čl. 3 (1)(a) Direktive 2005/36/EC pod pojmom regulirana profesija (*engl. regulated profession*) podrazumijeva se izvođenje profesionalne djelatnosti ili skupine profesionalnih djelatnosti kod kojih je pristup i obavljanje uvjetovano posjedovanjem određenih specifičnih stručnih kvalifikacija.

U tom smislu odredbom čl. 3 (1)(b) Direktive 2005/36/EC pojam stručna kvalifikacija podrazumijeva kvalifikaciju koja je ovjerena i dokaz je specifične stručne kvalifikacije, odnosno temelji se na uvjerenju izdanom od nadležnog tijela u državi članici u skladu sa odredbama zakona, pravilnika i administrativnih pravila države članice te obuhvaća formalno profesionalno obrazovanje i stručnu osposobljenost (Europski parlament, 2005).

Učinci priznavanja stručnih kvalifikacija od strane države članice u kojoj se želi obavljati profesionalna djelatnost dozvoljava profesionalcu pristup u državi članici odredišta istoj profesiji za koju je kvalificiran u državi pripadnosti kao i obavljanje te profesije u državi odredišta pod istim uvjetima kao građanima te države (Europski parlament, 2005).

U presudi C-39/07 *Komisija v Španjolska* Sud Europske unije definirao je pojam regulirane profesije i mogućnost priznavanja stranih diploma temeljem primjene ranije na snazi Direktive 89/48/EEC u odnosu na obavljanje profesije farmaceuta (Presuda općeg suda Europske unije, 2011).

Sud Europske unije je temeljem zahtjeva Europske komisije odlučivao o implementaciji Direktive 89/48/EEC u španjolsko zakonodavstvo u odnosu na farmaceute. Komisija je smatrala da nedostatak specifične direktive koja bi se odnosila na određenu profesiju ima značenje da takva diploma, konkretno magistra farmacije, potpada u doseg Direktive 89/48/EEC dok je Španjolska navodila da se u slučaju nedostatka takve direktive na priznanje te diplome ne primjenjuje niti Direktiva 89/48/EEC niti bilo koja druga mjera sekundarnog zakonodavstva. Sud Europske unije je u presudi naveo kako se Direktiva primjenjuje na sve diplome stečene u sustavu visokog obrazovanja, te se reguliranim profesijama smatraju sve one profesije čija je djelatnost regulirana nacionalnim propisima u državi članici u kojoj su stečene. Direktivom 89/48/EEC zapravo se ne uspostavlja sustav automatskog priznanja već se omogućava državi odredišta da odredi zahtjeve u odnosu na pristupnika koji je državljanin druge države članice da izabere jednu od dopunskim mjera, te obavi razdoblje prilagodbe ili provjeru osposobljenosti, posebice u pitanjima stečenog obrazovanja ili usavršavanja koja se bitno razlikuju od onih na koja se odnosi diploma stečena u državi odredišta ili kada regulirana profesija u državi odredišta sadržava jednu ili više reguliranih profesionalnih djelatnosti koje nisu sadržane u reguliranoj profesiji u državi članici iz koje dolazi pristupnik i kada ta razlika između profesionalnih djelatnosti u dvije države članice proizlazi iz različitog specifičnog usavršavanja. Presudom se regulirana profesija definira kao profesionalna djelatnost koju čine određene djelatnosti ili je njezino obavljanje regulirano propisima koji čine sustav temeljem kojeg je ta profesionalna djelatnost izričito rezervirana za one koji ispunjavaju određene uvjete, te je pristup toj djelatnosti zabranjen onima koji te uvjete ne zadovoljavaju (Europska komisija, 1988).

U odnosu na ove činjenice Sud Europske unije je istaknuo kako:

„(32) ... doseg Direktive 89/48/EEC nije ograničen u odnosu na područja ili vrste diploma na koje se odnosi. Razvidno je iz odredbe čl. 1 (a) Direktive 89/48/EEC da se ta direktiva primjenjuje, između ostalog, na sve diplome stečene u okviru sustava visokog obrazovanja stečene nakon post sekundarnog obrazovanja u trajanju od najmanje tri godine i koje dopuštaju svojem imatelju obavljanje regulirane profesije.“

U presudi se daje definicija regulirane profesije te se navodi kako:

„(33)... se profesija, temeljem ranije sudske prakse, smatra reguliranom u smislu primjene Direktive 89/48/EEC kada pristup profesionalnoj djelatnosti koji čini tu djelatnost ili njezino obavljanje te je reguliran zakonima, uredbama ili drugim administrativnim pravilima koja čine sustav temeljem kojeg je ta profesionalna djelatnost izričito rezervirana za one koji ispunjavaju određene uvjete, te je pristup toj djelatnosti zabranjen onima koji te uvjete ne zadovoljavaju.“

Slijedom navedenoga razvidno je da je pravo na priznavanje diploma zagantirano kao temeljno pravo koje proizlazi iz slobode poslovnog nastana zajamčeno odredbom čl. 49 UFEU (prije čl. 43 UEZ). Temeljem dosadašnje sudske prakse te odredbi Ugovora države članice kojima je podnesen zahtjev za priznavanjem prava na obavljanje profesionalne djelatnosti, a što ovisi u nacionalnom pravu, o posjedovanju diplome ili profesionalne kvalifikacije, moraju uzeti u obzir diplome, svjedodžbe i ostale dokaze o formalnim kvalifikacijama koje je osoba stekla s ciljem obavljanja te profesionalne djelatnosti u drugoj državi članici u usporedbi sa tako potvrđenim znanjem i kvalifikacijom potrebnom temeljem nacionalnih pravila (Europski sud, 1991).

Sud Europske unije ističe nadalje u presudi *Komisija v Španjolska* kako se:

„(39) ... Direktivom 89/48/EEC ne uspostavlja sustav automatskog priznanja. Iako se njome priznaje pravo pristupa reguliranim profesijama, odredbom čl. 4(b) Direktive omogućava se državi odredišta da odredi zahtjev od pristupnika koji je državljanin druge države članice da obavi razdoblje prilagodbe ili provjeru osposobljenosti u profesiji, posebice u pitanjima stečenog obrazovanja ili usavršavanja koja se bitno razlikuju od onih na koja se odnosi diploma stečena u državi odredišta ili kada regulirana profesija u državi odredišta sadržava jednu ili više reguliranih profesionalnih aktivnosti koje nisu sadržane u reguliranoj profesiji u državi članici iz koje dolazi pristupnik i kada ta razlika između profesionalnih djelatnosti u dvije države članice proizlazi iz različitog specifičnog usavršavanja.“

Može se zaključiti kako se u slučaju priznavanja profesionalnih kvalifikacija magistra farmacije primjenjuju odredbe Direktive 89/48/EEC. U tom smislu dokaz o formalnoj

kvalifikaciji smatraju se diplome, svjedodžbe i druge javne isprave koje izdaje nadležno tijelo u državi članici i koje su sačinjene u skladu sa zakonima, pravilnicima i administrativnim odredbama drugih propisa kao i certifikati o uspješno završenim profesionalnim usavršavanjima (treninzima) obavljenim većinom unutar Unije definirano odredbama Direktive 2005/36/EC.

Profesija koja se obavlja od strane članova nekog udruženja ili organizacije navedenih u Aneksu i Direktive također će se tretirati kao regulirana profesija (Europski parlament, 2005). Takva udruženja i organizacije prepoznata su od strane država članica kao posebna tijela koja dodjeljuju dokaze o formalnoj kvalifikaciji svojim članovima. Takve vrste udruženja odnosno organizacija moraju osigurati da njihovi članovi poštuju posebna pravila profesionalnog postupanja koja takvo udruženje, odnosno organizacija donosi. Kada je dokaz o stečenoj formalnoj kvalifikaciji izdan od nadležnih tijela trećih država on će se smatrati dokazom o formalnoj kvalifikaciji ako osoba ima tri godine stručnog iskustva u određenoj profesiji na teritoriju države članice koja priznaje takav dokaz o formalnoj kvalifikaciji u skladu sa čl. 2(2) Direktive 2005/36/EC.

Opći sustav priznavanja stručnih kvalifikacija

Opći sustav priznavanja stručnih kvalifikacija primjenjuje se na profesije koje nisu regulirane posebnim pravilima o priznanju i u određenim situacijama kada nisu zadovoljeni uvjeti propisani u sustavu automatskog priznavanja stručnih kvalifikacija. Opći sustav priznavanja stručnih kvalifikacija temelji se na principu međusobnog priznavanja, a u skladu s Direktivom 89/48/EEC i Direktivom 92/51/EEC (Europska komisija, 1988; Europska komisija, 1992).

Prilikom primjene općeg sustava priznavanja kvalifikacija državama članicama ostavlja se pravo određivanja najnižeg stupnja kvalifikacije kako bi se osigurala kvalitetna razina pružene usluge. U slučaju da postoje supstancijalne razlike u razinama usavršavanja (*engl. training*) između države u kojoj je usavršavanje obavljeno i države odredišta, država članica odredišta može određivati dopunske mjere (*engl. compensatory measures*) u obliku obavljanja razdoblja prilagodbe ili provjere osposobljenosti. Kada se razmatra opći sustav radi se o negativnoj integraciji gdje je prosudba o opravdanosti dodatnih zahtjeva ostavljena Sudu Europske unije. U tom slučaju primjenjuje se test proporcionalnosti određen u presudi u predmetu *Gebhard*.

Unutar općeg sustava priznavanja kvalifikacija razlikuju se dvije situacije:

1. situacija kada obavljanje određene profesije u državi odredišta zahtjeva posjedovanje specifične stručne kvalifikacije koja je regulirana u državi odredišta i u državi u kojoj je kvalifikacija stečena i
2. situaciju kada se radi o stručnoj kvalifikaciji koja je regulirana u državi odredišta, ali nije regulirana u državi iz koje osoba dolazi.

Kada je pristup određenoj profesionalnoj djelatnosti u državi odredišta uvjetovan posjedovanjem specifične stručne kvalifikacije, ovlaštena tijela u toj državi članici moraju dopustiti obavljanje profesionalne djelatnosti pod istim uvjetima pod kojima tu djelatnost obavljaju i njezini državljani. Kako bi obavljala profesionalnu djelatnost osoba mora imati kvalifikaciju koju je stekla u drugoj državi članici kojom se potvrđuje stupanj obrazovanja (i/ili usavršavanja) koji može biti najviše jedan stupanj niži od razine zahtijevane u državi članici odredišta (Europski parlament, 2005).

Ukoliko za pristup određenoj profesiji nije potrebno posjedovanje specifične stručne kvalifikacije u državi članici iz koje osoba dolazi, za pristup toj profesiji u državi članici odredišta gdje je profesija regulirana zahtijeva se dokaz o najmanje dvogodišnjem stručnom iskustvu u punom radnom vremenu tijekom zadnjih deset godina kao dodatna kvalifikacija.

Razlikuje se pet razina stručnih kvalifikacija koje su stupnjevane od najniže prema najvišoj razini (Rodin, 2011):

1. Prva, najniža, razina podrazumijeva postojanje potvrde o stručnosti koju izdaje ovlašteno tijelo u državi iz koje osoba dolazi a kojom se potvrđuje da je pristupnik stekao opće znanje koje odgovara prvom ili drugom stupnju obrazovanja ili da je prošao usavršavanje koje nije obuhvaćeno svjedodžbom ili diplomom ili je položio stručni ispit bez da je prethodno prošao obrazovanje ili ima trogodišnje stručno iskustvo;
2. Druga razina podrazumijeva dobivanje svjedodžbe koja odgovara obrazovanju drugog stupnja tehničkog, stručnog ili općeg usmjerenja nadopunjeno stručnim osposobljavanjem;
3. Treća razina obuhvaća posjedovanje diplome kojom se potvrđuje uspješni završetak sekundarnog obrazovanja u trajanju od najmanje jedne godine ili

usporedivo stručno usavršavanje u odnosu na uvjete, odgovornost i djelovanje;

4. Četvrta razina obuhvaća posjedovanje diplome (Presuda Suda pravde Europske unije, 2008) kojom se potvrđuje uspješan završetak post sekundarnog obrazovanja u trajanju od najmanje tri, a ne više od četiri godine, i
5. Peta razina obuhvaća posjedovanje diplome kojom se potvrđuje uspješan završetak poslije sekundarnog obrazovanja u trajanju od najmanje četiri godine.

U predmetu C-274/05 *Komisija v Grčka* Sud Europske unije definirao je značenje „*diplome*“ kao dokaza o stečenom obrazovanju, te obrazovanja stečenog uglavnom unutar Europske unije što je od osobite važnosti uzimajući u obzir različito trajanje obrazovanja i usavršavanja u različitim državama članicama, kao i mogućnost mobilnosti za vrijeme trajanja obrazovanja (Presuda Suda pravde Europske unije, 2008).

Sud Europske unije je odlučivao o implementaciji Direktive 89/46/EEC u grčko zakonodavstvo. Odredbe čl. 4(a) i čl. 3(1) Direktive 89/48/EEC ovlašćuju svakog imatelja „*diplome*“ koji je stekao pravo obavljati reguliranu profesiju u jednoj državi članici na obavljanje iste te profesije u bilo kojoj drugoj državi članici. Iz odredbe čl. 1 (a) Direktive 89/48/EEC proizlazi kako je dovoljno da je obrazovanje i usavršavanje stečeno „*uglavnom unutar Unije*“ što podrazumijeva da se odnosi i na obrazovanje i usavršavanje ostvareno u potpunosti u državi članici koja dodjeljuje formalnu kvalifikaciju kao i ono stečeno djelomično ili u cijelosti u drugoj državi članici (Europska komisija, 1988).

Temeljem sustava ustrojenog Direktivom 89/48/EEC diploma se ne priznaje na temelju vrijednosti obrazovanja i usavršavanja koje potvrđuje, već temeljem toga što daje pravo za obavljanje regulirane profesije u državi članici u kojoj je stečena ili priznata. Kako bi se odbilo priznanje stručne kvalifikacije nije dovoljno postojanje razlika u trajanju ili sadržaju obrazovanja i usavršavanja stečenog u drugoj državi članici u usporedbi s onim što se osigurava u državi članici odredišta. Uglavnom, kada postoje razlike i kada su te razlike supstancijalne njih mogu države članice, u skladu s odredbom čl. 4 Direktive 89/48/EEC, opravdati zahtjevom da pristupnik zadovolji jednu ili više dodatnu mjeru određenu odredbom čl. 4 Direktive 89/48/EEC (Europska komisija, 1988).

Presudom se definira značenje diplome i stečenog obrazovanja i/ili usavršavanja uglavnom unutar Europske unije i institucija u kojoj je obrazovanje stečeno, pri čemu se ističe kako se obrazovanje može steći na sveučilištu, odnosno ustanovi visokog obrazovanja ili drugoj ustanovi ekvivalentne razine. Država članica odredišta obavezna je priznati diplomu dodijeljenu od ovlaštenog tijela druge države članice čak i kada je diploma dodijeljena nakon dovršetka obrazovanja ili usavršavanja stečenog u cijelosti ili djelomično u državi odredišta i čak ukoliko, temeljem zakonodavstva te države, to obrazovanje i usavršavanje nije priznato kao visokoškolsko obrazovanje.

U odnosu na značenje općeg sustava za priznavanje visokoškolskih diploma određenog Direktivom 89/48/EEC u presudi se ističe kako se radi o sustavu utemeljenom na međusobnom povjerenju koje države članice imaju u odnosu na stručne kvalifikacije koje dodjeljuju. Taj sustav pretpostavlja da su stečene kvalifikacije koje pristupniku omogućuju obavljanje regulirane profesije u jednoj državi članici dovoljne za obavljanje te profesije u drugoj državi članici (Europska komisija, 1988).

2.2. Ograničenja i opravdanja ograničenja u slobodi pružanja usluga

U području visokoškolskog obrazovanja, sloboda pružanja usluga predstavlja ključni aspekt koji omogućava institucijama visokog obrazovanja da svoje usluge nude preko granica svojih matičnih zemalja. Ova sloboda je od vitalnog značaja za promicanje međunarodne suradnje, razmjene znanja i mobilnosti studenata i nastavnog osoblja. Međutim, postoje određena ograničenja koja utječu na ovu slobodu, a koja se mogu opravdati različitim razlozima. Ograničenja proizlaze iz pravnog i regulatornog okvira, kvalitete i standarda, te financijskih ograničenja.

Različite zemlje imaju različite pravne i regulatorne zahtjeve za visokoškolske institucije. To može uključivati akreditaciju, kvalitetu obrazovnih programa, i zahtjeve za licenciranje. Takvi okviri mogu ograničiti sposobnost institucija da nude usluge u drugim zemljama. Dodatno, očuvanje visokih standarda kvalitete obrazovanja ključno je za visokoškolske institucije. Međutim, osiguranje da programi koji se nude u inozemstvu zadovoljavaju domaće standarde kvalitete može biti izazovno. Konačno, pružanje visokoškolskih usluga u inozemstvu često zahtijeva značajna financijska ulaganja. Ovo može uključivati troškove uspostave kampusa, razvoja programa, i zapošljavanja kvalificiranog osoblja.

Ograničenja u slobodi pružanja usluga u visokoškolskom obrazovanju mogu se ipak opravdati različitim faktorima.

Jedno od glavnih opravdanja za postavljanje ograničenja je očuvanje i zaštita visoke kvalitete obrazovnih usluga, koje osigurava da studenti primaju obrazovanje koje zadovoljava akademske standarde i priprema ih za tržište rada. Ograničenja mogu također biti usmjerena na zaštitu studenata, osiguravajući da se ne nađu u nepovoljnim situacijama zbog nedostatka pravnih ili financijskih zaštita u inozemstvu. Dodatno, ograničenja mogu pomoći u očuvanju kulturnih i jezičnih vrijednosti zemlje domaćina, osiguravajući da međunarodne obrazovne usluge ne potkopavaju lokalne tradicije i jezike. Konačno, ponekad se ograničenja postavljaju kako bi se zaštitili ekonomski interesi domaćih visokoškolskih institucija, sprečavajući prekomjernu konkurenciju od stranih pružatelja usluga.

Usprkos ovim ograničenjima, sloboda pružanja usluga u visokom obrazovanju ostaje ključni pokretač internacionalizacije i globalne mobilnosti u obrazovanju. Pronalaženje ravnoteže između očuvanja kvalitete i standarda te omogućavanja veće slobode u pružanju usluga predstavlja stalni izazov za regulatorne tijela i visokoškolske institucije širom svijeta.

2.3. Mogući oblici ograničenja u odnosu na pravni oblik i izvore financiranja

Funkcioniranje unutarnjeg tržišta zajednička je odgovornost EU-a i država članica. Ipak, razlike u tumačenju i primjeni prava EU-a su neizbježne. Unatoč godinama rada, usklađivanja i postignutog napretka, prepreke u slobodnom kretanju i dalje su prisutne. Premda je zabrana ograničenja sloboda pravilo, postoje situacije u kojim države članice mogu posegnuti za opravdanim ograničenjima tog prava. Za opravdanje nacionalnih mjera koje izravno diskriminiraju države članice mogu se koristiti isključivo razlozima javnog poretka, javne sigurnosti i javnog zdravlja. U tim osjetljivim područjima mogu se razlikovati preferencije država članica u pogledu rizika te mogu postojati objektivno valjani razlozi za razlike među državama članicama. Međutim, ako država članica ima neki legitiman razlog za uvođenje nacionalne mjere koja ograničava slobodno kretanje, ona nije automatski opravdana već podliježe testu proporcionalnosti ili razmjernosti. Načelo proporcionalnosti ili razmjernosti jedno je od općih načela europskog prava izraženo u čl. 5. Ugovora o Europskoj uniji (dalje u tekstu: UEU) (Ugovor o Europskoj

uniji, 2016). Nadalje, sukladno čl. 52. Povelje Europske unije o temeljnim pravima ograničenja prava i sloboda moraju biti u skladu s načelom proporcionalnosti, odnosno ograničenja su dopuštena samo ako su nužna i stvarno odgovaraju ciljevima od općeg interesa koje priznaje Unija ili potrebi zaštite prava i sloboda drugih ljudi (Povelja Europske unije o temeljnim pravima ograničenja prava i sloboda, 2016).

Test proporcionalnosti u ovom slučaju služi provjeri je li određena nacionalna mjera koja ograničava slobodno kretanje nužna i prikladna za postizanje cilja, a tome se pridodaje i zahtjev da mora slijediti legitimni cilj te biti primjerena. Ako se utvrdi suprotno, ograničenje neće biti dopušteno (Bodiroga-Vukobrat, Horak i Martinović, 2011).

Prilagođeni test proporcionalnosti obuhvaća sljedeće korake (Ćapeta, Lang i Perišin, 2022):

1. Mjera mora biti opravdana razlozima navedenima u UFEU-u (opravdanje dostupno za sve vrste mjera) ili važnim razlozima u općem interesu.
2. Mjera mora biti prikladna za ostvarenje cilja kojem teži (test prikladnosti).
3. Mjera ne smije ići dalje od onoga što je potrebno za ostvarenje tog cilja (test nužnosti ili test manje restriktivne alternative).
4. Koristi od zaštite legitimnog cilja moraju premašivati štetu od ograničenja tržišne slobode (balansiranje ili test proporcionalnosti *stricto sensu*).

Prethodno su spomenuta temeljna ljudska prava kao važan element ograničenja slobodnog kretanja. Sud Europske unije i nacionalni sudovi u svakom pojedinom slučaju preispituju je li zaštita ljudskog prava nužna i prikladna mjera u ograničavanju određene tržišne slobode, pri čemu sudovi u suprotstavljenim interesima daju prednost jednom od njih. Drugim riječima, moguće je da tržišna prava i interesi prevladaju štetu zaštite temeljnih ljudskih prava (The European Convention on Human Rights, 2007).

Osim toga, države članice često ne uravnotežuju sva nacionalna opravdanja s mogućim negativnim učincima na slobodno kretanje na jedinstvenom tržištu. Kako bi se ostvario napredak, možda će biti potreban više lokaliziran nadzor predloženih nacionalnih pravila koja bi mogla biti u suprotnosti s pravilima i načelima unutarnjeg tržišta. Lokalna tijela EU-a mogla bi pomoći ne samo boljim nadzorom nacionalnih mjera, već i pružanjem stručnog znanja, smjernica i pomoći kako bi se nacionalnim, regionalnim i lokalnim

tijelima olakšala usklađenost s pravom EU-a. Takva vrsta lokalizirane provedbe pravila EU-a već postoji u npr. pravu tržišnog natjecanja EU-a (Dahlberg, 2020).

Financiranje visokog obrazovanja i visokih učilišta u Republici Hrvatskoj regulirano je:

- odredbama Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju (Hrvatski sabor, 2022) te drugim propisima kojima se planiraju i izvršavaju proračunska sredstva iz državnoga proračuna (Javno financiranje);
- na temelju posebnih odluka Vlade RH o programskom financiranju sustava visokog obrazovanja, uz suglasnost ugovornih strana dio djelatnosti visokih učilišta može se financirati i sukladno posebnim ugovorima između Ministarstva i javnih visokih učilišta (programsko financiranje).

Model financiranja javnih visokih učilišta primarno se veže uz financiranje iz proračuna budući da su javna visoka učilišta, najvećim dijelom, proračunski korisnici, dok se s druge strane sve više razvija sustav financiranja programskim ugovorima. Javna visoka učilišta financiraju se sredstvima iz Državnog proračuna Republike Hrvatske putem ugovora o financiranju. Sredstva se dodjeljuju javnim visokim učilištima na temelju ugovora koji pokrivaju osnovnu, razvojnu i izvedbenu proračunsku komponentu (Eurydice, 14.12.2023.).

Javno financiranje

U sklopu ovoga sustava financiranja, prijedlog proračunskih sredstava za znanost i visoko obrazovanje izrađuje Ministar poštujući kriterije za raspodjelu sredstava koje utvrđuje Nacionalno vijeće za znanost, visoko obrazovanje i tehnološki razvoj na temelju prijedloga Savjeta za financiranje znanstvene djelatnosti i visokog obrazovanja i na temelju prijedloga proračuna sveučilišta, veleučilišta i visokih škola. Javna sveučilišta, veleučilišta i visoke škole financiraju se iz državnoga proračuna uzimajući u obzir kapacitete pojedinoga visokog učilišta, cijenu pojedinih studija te ocjenu o njihovoj kvaliteti na temelju provedenih postupaka vrednovanja. Nacionalno vijeće za znanost, visoko obrazovanje i tehnološki razvoj predstavlja najviše stručno tijelo zaduženo za razvoj i osiguravanje kvalitete visokog obrazovanja u Hrvatskoj. Njegove ključne zadaće u ovom području uključuju predlaganje i poticanje mjera za unapređenje visokog obrazovanja, definiranje kriterija i omjera za raspodjelu proračunskih sredstava, poticanje sudjelovanja drugih relevantnih subjekata, te predlaganje mjera vezanih uz policentrični

sustav visokog obrazovanja. Također, Vijeće predlaže mrežu javnih visokih učilišta i druge mjere usmjerene na razvoj sustava (Eurydice, 14.12.2023.).

Visoka učilišta financiraju se iz: sredstava osnivača, državnoga proračuna RH, proračuna županija, gradova i općina, školarina, prihoda od znanstvenih, istraživačkih, umjetničkih i stručnih projekata, znanstvenih i stručnih elaborata i ekspertiza, zaklada, donacija i pomoći, prihoda od nakladničke djelatnosti, prihoda ostvarenih na tržištu, prihoda od imovine, udjela u trgovačkim društvima, prihoda ostvarenih od pravnih osoba iz članka 66. Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju, kao i prihoda od ulaganja fizičkih i pravnih osoba te ostalih izvora.

Sveučilišta, veleučilišta i visoke škole mogu se financirati samo iz onih izvora koji ne utječu na njihovu neovisnost i dostojanstvo. Vlastiti prihodi mogu se ostvarivati samo djelatnostima koje ne štete ostvarenju osnovnih zadaća sveučilišta, veleučilišta i visokih škola, a to su znanstveno, umjetničko i razvojno istraživanje, posebice ostvarivanje znanstvenih programa od strateškog interesa za RH, umjetničko stvaralaštvo i stručni rad te na njima utemeljeno preddiplomsko, diplomsko i poslijediplomsko obrazovanje te stručno visoko obrazovanje, umjetnička i stručna djelatnost, u skladu s potrebama zajednice u kojoj djeluju.

Sredstva iz državnoga proračuna RH namijenjena sveučilištima, veleučilištima i visokim školama doznaju se korisnicima proračuna u ukupnome iznosu (*lump sum*), a u državnome proračunu planirana su po vrsti troška (rashodi za zaposlene, materijalni rashodi i slično), te ih korisnici svojim proračunom raspoređuju za pojedine namjene, sukladno statutu i drugim općim aktima.

Programsko financiranje

U cilju osiguranja učinkovitog i razvojno-poticajnog sustava financiranja visokih učilišta te unaprjeđenja studentskoga standarda, uz posebnu brigu za socijalnu dimenziju studiranja, osim tradicionalnoga načina financiranja, koje se ponajprije oslanja na javno financiranje iz državnoga proračuna, još 2008. godine počela se razvijati ideja o financiranju sustava visokog obrazovanja na temelju programskih ugovora kada je Ministarstvo započelo sklapanje ugovora s javnim visokim učilištima o financiranju

subvencije participacije u troškovima studija za redovite studente na temelju posebne Odluke Vlade RH.

Tijekom 2010. i 2011. godine u suradnji sa Svjetskom bankom i javnim sveučilištima Ministarstvo je započelo razvoj koncepta programskih ugovora te 2012. godine kada je u dogovoru s Ministarstvom financija stvorilo financijske pretpostavke za potpisivanje trogodišnjih ugovora s visokim učilištima na temelju kojih bi se omogućila puna subvencija troškova izvođenja redovitih studija. Namjera je bila definirati uz financijska sredstva i razvojne ciljeve javnih visokih učilišta te indikatore kojima bi se pratilo njihovo ostvarivanje.

Vlada RH tako je 17. svibnja 2012. godine donijela Odluku o subvenciji troškova studija za redovite studente prve godine studija na javnim visokim učilištima u RH u ak. god. 2012./2013., a zatim 2. kolovoza 2012. godine i Odluku o punoj subvenciji participacije u troškovima studija za redovite studente na javnim visokim učilištima u RH u ak. god. 2012./2013., 2013./2014. i 2014./2015 (Vlada Republike Hrvatske, 2012). Od 23. srpnja 2015. godine RH donosi Odluku kojom su utvrđena sredstva za punu subvenciju participacije redovitih studenata u troškovima studija i sufinanciranje materijalnih troškova javnim visokim učilištima u RH u ak. god. 2015./2016., 2016./2017. i 2017./2018 (Vlada Republike Hrvatske, 2015).

Njihovim donošenjem stvorene su pretpostavke za početak pregovora ka sklapanju pojedinačnih ugovora o financiranju (tzv. pilot-programskih ugovora). Novom Odlukom Vlade RH o programskom financiranju javnih visokih učilišta u Republici Hrvatskoj za razdoblje od ak. god. 2018./2019. do ak. god. 2021./2022. utvrđen je četverogodišnji način i iznos sredstava za programsko financiranje javnih visokih učilišta, a koja uključuju sredstva potrebna za sufinanciranje materijalnih troškova nastavne, znanstvene i umjetničke djelatnosti javnim sveučilištima te nastavne djelatnosti veleučilištima i visokim školama u Republici Hrvatskoj (Vlada Republike Hrvatske, 2018).

Programsko financiranje nastavne, znanstvene i umjetničke djelatnosti sastoji se od temeljnog financiranja i financiranja temeljenog na rezultatima. Kada govorimo o financiranju visokog obrazovanja u EU, Republika Hrvatska pripada skupini zemalja u kojima izdaci za visoko obrazovanje iznose oko 1,1% BDP-a.

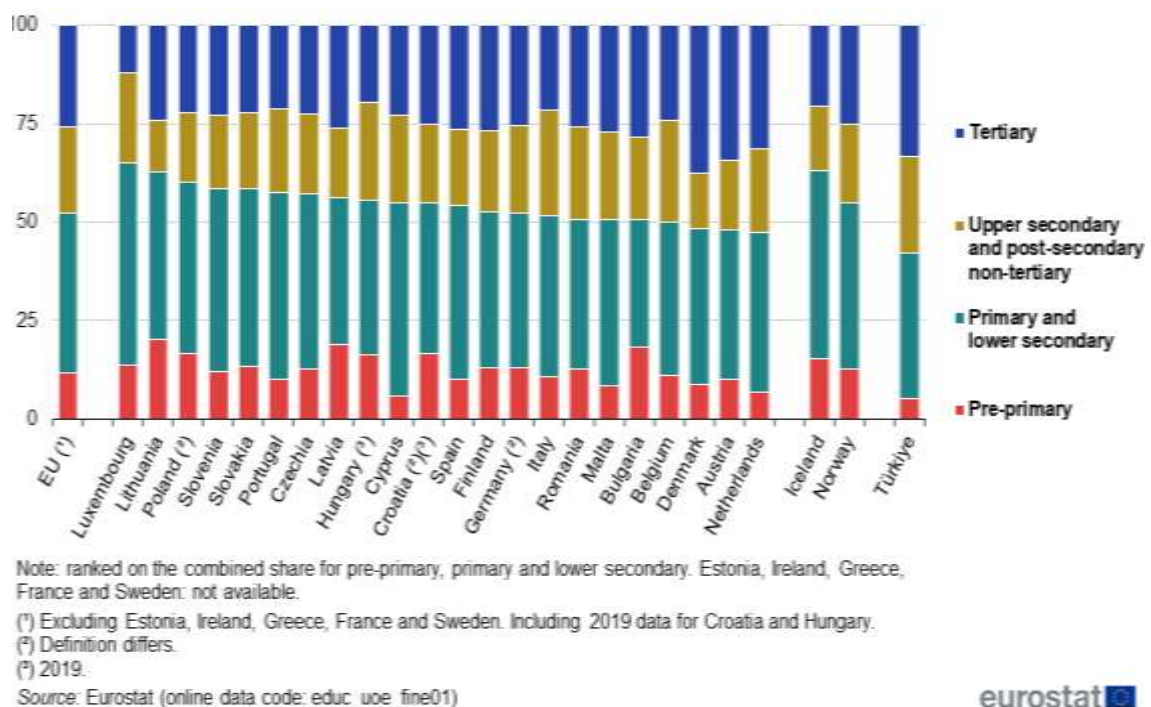
Tablica 1. Ukupna javna potrošnja na obrazovanje za zemlje EU 2018., % BDP-a

| | | Obrazovanje | Predškolsko i osnovno obrazovanje | Srednjoškolsko obrazovanje | Poslijesrednjoškolsko obrazovanje ne uključujući visoko obrazovanje | Visoko obrazovanje | Obrazovanje bez definirane razine | Pomoćne usluge za obrazovanje | Istraživanje i razvoj u vezi s obrazovanjem | Obrazovanje, d.n. |
|------------------------|---------------|-------------|-----------------------------------|----------------------------|---|--------------------|-----------------------------------|-------------------------------|---|-------------------|
| Postoak BDP-a | EU-27* | 4.6 | 1.6 | 1.7 | 0.0 | 0.8 | 0.1 | 0.3 | 0.0 | 0.1 |
| | EU-28 | 4.7 | 1.5 | 1.8 | 0.1 | 0.7 | 0.2 | 0.3 | 0.0 | 0.1 |
| | Europodručje | 4.5 | 1.4 | 1.8 | 0.0 | 0.7 | 0.1 | 0.3 | 0.0 | 0.1 |
| | Belgija | 6.2 | 2.0 | 2.4 | 0.0 | 0.9 | 0.6 | 0.2 | 0.0 | 0.1 |
| | Bugarska | 3.5 | 0.7 | 1.9 | | 0.6 | 0.0 | 0.1 | 0.0 | 0.2 |
| | Češka | 4.6 | 1.1 | 2.0 | 0.0 | 0.8 | 0.1 | 0.2 | 0.3 | 0.1 |
| | Danska | 6.4 | 2.9 | 1.6 | 0.0 | 1.6 | 0.1 | 0.1 | 0.0 | 0.1 |
| | Njemačka | 4.2 | 1.3 | 1.5 | 0.1 | 0.8 | 0.1 | 0.4 | 0.0 | 0.0 |
| | Estonija | 6.2 | 2.3 | 1.6 | 0.1 | 1.3 | 0.3 | 0.3 | 0.2 | 0.2 |
| | Irska | 3.2 | 1.3 | 1.1 | 0.0 | 0.5 | 0.1 | 0.1 | 0.0 | 0.1 |
| | Grčka | 3.9 | 1.3 | 1.2 | 0.0 | 0.9 | 0.0 | 0.1 | 0.3 | 0.1 |
| | Španjolska ** | 4.0 | 1.5 | 1.5 | 0.0 | 0.6 | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 0.1 |
| | Francuska ** | 5.1 | 1.5 | 2.0 | 0.0 | 0.6 | 0.2 | 0.7 | 0.0 | 0.0 |
| | Hrvatska ** | 5.3 | 2.7 | 1.0 | 0.0 | 1.1 | 0.0 | 0.3 | 0.0 | 0.2 |
| | Italija | 4.0 | 1.4 | 1.8 | 0.0 | 0.3 | 0.0 | 0.2 | 0.0 | 0.1 |
| | Cipar | 5.2 | 1.6 | 1.9 | 0.0 | 0.9 | 0.4 | 0.4 | 0.0 | 0.0 |
| | Latvija | 5.8 | 2.3 | 1.4 | 0.0 | 0.8 | 0.6 | 0.2 | 0.1 | 0.5 |
| | Litva | 4.6 | 0.9 | 1.7 | 0.2 | 0.8 | 0.4 | 0.0 | 0.2 | 0.3 |
| | Luksemburg | 4.6 | 1.6 | 1.7 | 0.1 | 0.5 | 0.3 | 0.4 | 0.0 | 0.0 |
| | Mađarska | 5.1 | 1.3 | 1.9 | 0.0 | 0.9 | 0.1 | 0.5 | 0.1 | 0.3 |
| | Malta | 5.2 | 1.3 | 1.9 | 0.1 | 0.9 | 0.0 | 0.1 | 0.4 | 0.4 |
| | Nizozemska | 5.1 | 1.5 | 2.1 | 0.0 | 1.4 | 0.0 | 0.1 | 0.0 | 0.0 |
| | Austrija | 4.8 | 1.4 | 2.1 | 0.0 | 0.7 | 0.2 | 0.2 | 0.0 | 0.1 |
| | Poljska | 5.0 | 2.1 | 1.1 | 0.0 | 1.2 | 0.1 | 0.3 | 0.1 | 0.1 |
| | Portugal*** | 4.5 | 1.5 | 1.8 | 0.0 | 0.6 | 0.2 | 0.2 | 0.0 | 0.2 |
| | Rumunjska | 3.2 | 0.7 | 1.3 | 0.0 | 0.7 | 0.1 | 0.1 | 0.0 | 0.2 |
| | Slovenija | 5.4 | 2.0 | 1.9 | 0.0 | 1.0 | 0.1 | 0.2 | 0.0 | 0.1 |
| | Slovačka ** | 4.0 | 1.1 | 1.3 | 0.0 | 0.6 | 0.3 | 0.5 | 0.0 | 0.1 |
| | Finska | 5.5 | 1.2 | 2.3 | 0.0 | 1.7 | 0.2 | 0.0 | 0.0 | 0.1 |
| | Švedska | 6.9 | 4.4 | 1.1 | 0.0 | 1.1 | 0.2 | 0.0 | 0.0 | 0.1 |
| Ujedinjeno Kraljevstvo | 4.8 | 1.0 | 2.1 | 0.4 | 0.6 | 0.3 | 0.0 | 0.1 | 0.3 | |
| Island | 7.3 | 3.2 | 2.2 | 0.0 | 1.5 | 0.1 | 0.2 | 0.0 | 0.1 | |
| Norveška | 5.4 | 2.4 | 1.1 | 0.0 | 1.2 | 0.4 | 0.2 | 0.0 | 0.1 | |
| Švicarska | 5.6 | 1.2 | 1.7 | 0.0 | 1.3 | 1.1 | 0.1 | 0.1 | 0.1 | |

Izvor: Eurostat (2018), Preuzeto sa: [Total general government expenditure on education, 2018, % of GDP.png \(1100x937\) \(europa.eu\)](#) (22.03.2023.)

U Tablici 1 (6. stupac) uočava se kako je u 2018. godini za visoko obrazovanje (*engl.* tertiary education) na razini Europske unije izdvojeno 0.8% BDP-a, dok je za ukupno obrazovanje izdvojeno 4.6% BDP-a ili 624 milijarde eura. Također se može uočiti kako je Hrvatska, sa uloženi 1,1% BDP-a, iznad prosjeka Europske unije za visoko obrazovanje. U 2018. godini najviše je ulagala Finska (1.7% BDP-a) i to gotovo 1 postotni bod više od prosjeka Unije. Također se u Tablici 1 uočava kako je u 2018. godini najmanji dio BDP-a za visoko obrazovanje izdvojila Italija i to samo 0.3%.

Slika 1. Distribucija potrošnje na obrazovanje prema razini obrazovanja u Europskoj uniji, 2021. (%)



Izvor: EUROSTAT (September 2024). Educational expenditure statistics.

Na Slici 1 može se uočiti kako je u 2021. godini javna potrošnja na obrazovanje u odnosu na BDP bila najveća u Švedskoj (7,1%) i Danskoj (6,4%), dok je najmanja bila u Rumunjskoj (2,9%).

U posljednje vrijeme u europskim zemljama uz tradicionalno značajno financiranje iz javnih izvora, sve značajnije postaje financiranje i iz drugih izvora kao što su: školarine, financiranje kroz pružanje usluga (savjetovanja, knjižnice, prihodi od imovine i sl.) financiranje iz ugovora s privatnim sektorom, financiranje iz donacija, financiranje iz investicijskih aktivnosti, financiranje iz fondova Europske unije i slično.

Financiranje visokog obrazovanja u Republici Hrvatskoj povijesno gledano (posljednjih 20 godina) bilo je opterećeno nizom nenačelnih rješenja koja su se pojavila kao odgovor na niz izvanrednih okolnosti (ratna zbivanja, zaostajanje plaća, otvorenost tržištu i uvođenje participacija, decentralizacija sustava). Činjenica je da u Republici Hrvatskoj ne postoje iskustva s primjenom različitih modela financiranja koja bi mogla poslužiti za procjenu posljedica primjene nekog modela. Nadalje, praksa drugih zemalja i teorijska istraživanja ukazuju da postoji visoka korelacija između modela financiranja i ponašanja menadžmenta i zaposlenika visokih učilišta u pogledu njihovih preferencija određenih aktivnosti. Isto tako, činjenica je da je teško procijeniti utjecaj promjene modela financiranja na ponašanje zaposlenih na dulji rok. Procesi uvođenja novih modela financiranja su dugotrajni i zahtijevaju opsežne zakonodavne, institucionalne, organizacijske i druge pripreme.

Financiranje visokog obrazovanja u Republici Hrvatskoj određeno je Zakonom o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti (u nastavku teksta ZVOZD). Prema članku 96. ZVOZD visoka učilišta, instituti i druge znanstvene organizacije financiraju se iz (Hrvatski sabor 2022):

1. Sredstvima osnivača.

Sredstva iz državnog proračuna Republike Hrvatske za financiranje djelatnosti visokog učilišta odnosno znanstvenog instituta kojem je osnivač Republika Hrvatska. Sredstva iz proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave za financiranje djelatnosti visokog učilišta odnosno znanstvenog instituta koje je osnivala jedinica lokalne ili područne (regionalne) samouprave, prije stupanja na snagu ovoga Zakona. Sredstva osnivača za financiranje djelatnosti privatnog visokog učilišta odnosno privatnog znanstvenog instituta.

2. Namjenskim prihodima.

Namjenske prihode visokog učilišta odnosno znanstvenog instituta čine prihodi koji proizlaze iz obavljanja osnovne djelatnosti te s njome povezanih djelatnosti, i to:

1. školarine studenata i druge naknade polaznika obrazovnih programa
2. sredstva Hrvatske zaklade za znanost, sveučilišnih i ostalih zaklada
3. sredstva europskih strukturnih i investicijskih fondova te drugih fondova i programa Europske unije

4. prihodi ostvareni od znanstvenih, umjetničkih i stručnih projekata

5. prihodi od fondova, donacija i drugih odgovarajućih izvora financiranja obrazovne, znanstvene i umjetničke djelatnosti.

3. Vlastitim приходима u skladu s ovim Zakonom.

Vlastite prihode visokog učilišta odnosno znanstvenog instituta čine prihodi ostvareni obavljanjem poslova na tržištu i u tržišnim uvjetima, a koje mogu obavljati i drugi pravni subjekti izvan općeg proračuna te koji ne štete ostvarivanju osnovne misije niti narušavaju ugled, neovisnost i dostojanstvo visokog učilišta odnosno znanstvenog instituta.

Tablica 2. Financijska pomoć učenicima i studentima za sve razine obrazovanja u razdoblju od 2002. do 2011., % od ukupnog javnog troška na obrazovanje

| Država/ Godina | 2002. | 2003. | 2004. | 2005. | 2006. | 2007. | 2008. | 2009. | 2010. | 2011. |
|--|----------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Belgija | 4.8 | 4.7 | 4.7 | 4.6 | 4.3 | 4.4 | 4.1 | 4.5 | 4.4 | 4.8 |
| Francuska zajednica u Belgiji uključujući malu zajednicu njemačkog govornog područja | : | : | : | : | : | : | : | : | : | : |
| Flamanska zajednica u Belgiji | : | : | : | : | : | : | : | : | : | : |
| Bugarska | 4.7 | 7.8 | 15.0 | 15.2 | 14.2 | 14.6 | 13.6 | 15.3 | 18.1 | 17.0 |
| Češka | 5.0 | 4.6 | 4.4 | 4.3 | 3.8 | 3.8 | 4.1 | 4.1 | 3.3 | 2.9 |
| Danska | 19.8 | 19.6 | 18.6 | 17.5 | 16.5 | 16.1 | 16.0 | 14.2 | 14.7 | 14.8 |
| Njemačka (do 1990. bivši teritorij SRNJ) | 7.4 | 7.5 | 7.7 | 7.9 | 7.9 | 11.0 | 10.3 | 10.9 | 11.3 | 11.3 |
| Estonija | 5.9 | 3.9 | 2.5 | 4.5 | 4.3 | 3.6 | 3.8 | 4.3 | 4.9 | 4.2 |
| Irska | 6.6 | 6.7 | 10.5 | 10.7 | 10.5 | 10.3 | 8.7 | 8.5 | 8.5 | 8.4 |
| Grčka | 2.0 | 2.1 | 2.0 | 0.6 | : | : | : | : | : | : |
| Španjolska | 2.7 | 2.8 | 2.9 | 3.0 | 3.0 | 3.2 | 3.6 | 3.5 | 3.9 | 3.8 |
| Francuska | 3.9 | 3.9 | 4.0 | 3.9 | 3.8 | 3.6 | 3.7 | 3.7 | 3.8 | 3.8 |
| Hrvatska | : | 0.8 | 0.6 | 0.7 | 0.7 | 0.7 | 0.7 | 0.7 | 0.7 | 1.3 |
| Italija | 4.3 | 4.6 | 4.4 | 4.5 | 4.3 | 5.2 | 4.6 | 6.1 | 6.9 | 6.4 |
| Cipar | 11.1 | 11.9 | 12.5 | 13.2 | 13.0 | 13.8 | 12.7 | 14.3 | 15.0 | 15.2 |
| Latvija | 7.9 | 7.9 | 7.4 | 6.3 | 5.3 | 4.3 | 4.2 | 5.2 | 5.5 | 6.1 |
| Litva | 6.4 | 7.1 | 7.7 | 8.4 | 6.9 | 4.5 | 4.3 | 4.5 | 4.5 | 4.0 |
| Luksemburg | 2.0 | 2.3 | 2.2 | 2.2 | 2.2 | 2.3 | : | : | : | : |
| Mađarska | 9.0 | 6.7 | 7.0 | 6.0 | 5.7 | 5.2 | 5.4 | 5.8 | 5.7 | 5.8 |
| Malta | 10.0 | 9.3 | 0.6 | : | 0.0 | : | : | 0.1 | 16.1 | 13.0 |
| Nizozemska | 8.9 | 10.3 | 11.0 | 10.8 | 12.7 | 11.4 | 13.0 | 10.9 | 11.0 | 12.0 |
| Austrija | 4.4 | 4.3 | 5.4 | 5.1 | 5.2 | 5.1 | 5.3 | 5.0 | 5.0 | 4.5 |
| Poljska | 0.2 | 0.3 | 0.4 | 1.3 | 1.8 | 2.2 | 1.2 | 1.1 | 3.5 | 3.6 |
| Portugal | 1.7 | 1.4 | 1.9 | 2.6 | 3.3 | 3.7 | 4.3 | 5.9 | 5.2 | 5.0 |
| Rumunjska | 2.3 | 1.9 | 2.6 | 4.6 | : | 1.9 | : | 3.1 | 3.4 | 4.0 |
| Slovenija | 9.1 | 9.0 | 8.6 | 8.3 | 7.8 | 8.1 | 7.8 | 7.8 | 8.3 | 8.5 |
| Slovačka | 8.1 | 3.0 | 5.3 | 4.8 | 5.2 | 6.0 | 5.8 | 6.1 | 6.0 | 5.7 |
| Finska | 7.8 | 7.6 | 7.3 | 7.2 | 7.0 | 6.6 | 6.6 | 7.1 | 6.9 | 6.5 |
| Švedska | 13.2 | 12.3 | 11.9 | 11.2 | 11.1 | 10.7 | 10.2 | 10.8 | 10.9 | 10.8 |
| Ujedinjeno Kraljevstvo | 5.1 | 5.0 | 6.1 | 5.8 | 6.6 | 6.2 | 6.3 | 7.1 | 7.3 | 9.4 |
| Island | 4.8 | 4.6 | 4.8 | 5.2 | 5.1 | 5.0 | 5.2 | 6.0 | 7.8 | 6.0 |
| Lihtenštajn | 3.5 | 4.3 | 4.1 | 5.1 | 5.1 | 5.4 | 4.8 | 6.1 | 5.6 | 5.4 |
| Norveška | 12.6 | 15.3 | 18.5 | 19.3 | 18.2 | 19.4 | 19.4 | 16.6 | 15.4 | 17.6 |
| Švicarska | : | : | : | : | : | : | 1.0 | 0.9 | 1.0 | 1.5 |
| Sjeverna Makedonija | 2.9 | 2.6 | : | : | : | : | : | : | : | : |
| Turska | 4.9 | 4.8 | 5.8 | : | 6.9 | : | : | : | : | 6.0 |

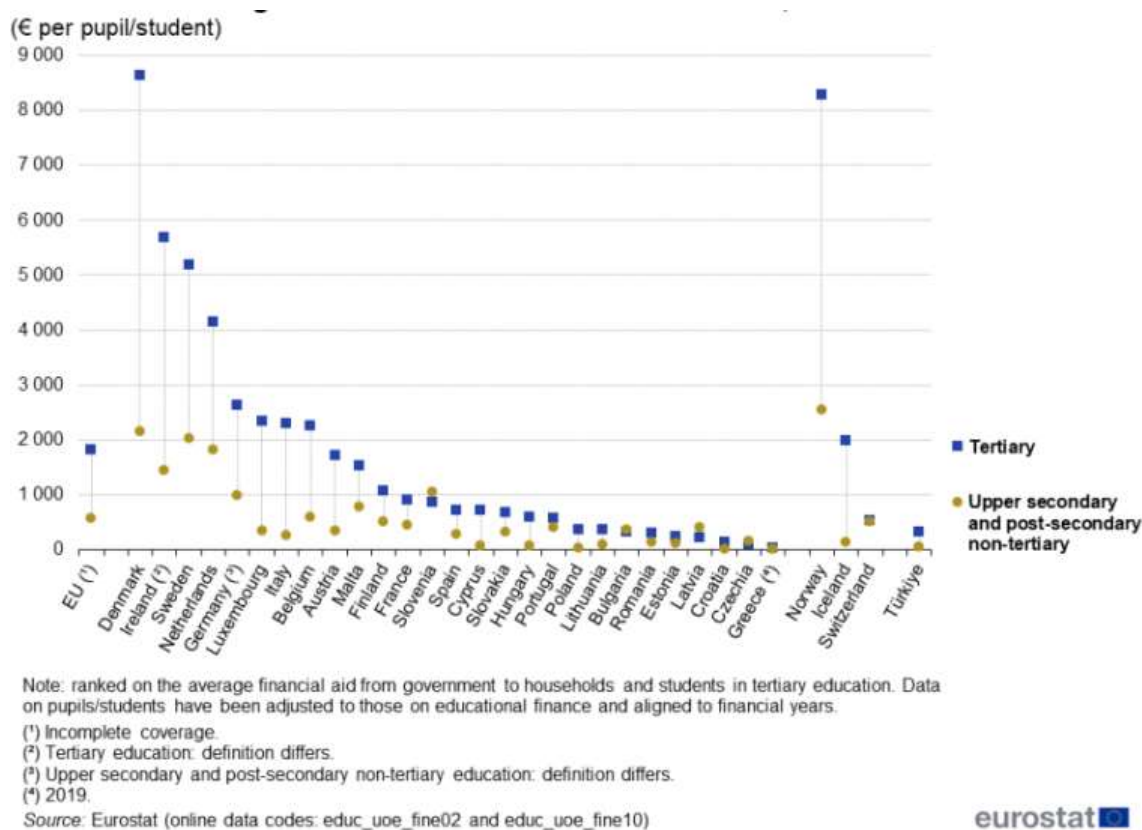
Izvor: Eurostat (2019)

U Tablici 2 može se uočiti kako je Hrvatska u razdoblju od 2002. do 2011. godine zabilježila porast ulaganja u financijsku pomoć učenicima i studentima. Postotak izdvajanja iz ukupnog javnog troška na obrazovanje popeo se s 0.8% u 2003. godini na 1.3% u 2011. godini. U razdoblju od 2002. do 2011. godine, postotak izdvajanja za financijsku pomoć učenicima i studentima u Hrvatskoj se kretao od 0.6% do 1.3%. Možemo primijetiti da se Hrvatska u tom periodu nalazila na začelju europskih zemalja po visini izdvajanja za financijsku pomoć.

U usporedbi, u istom razdoblju u većini zemalja EU-a zabilježen je značajan porast ulaganja u ovo područje. Najveći porast ulaganja u financijsku pomoć učenicima i studentima u promatranom razdoblju imale su Poljska (od 0.2% do 3.6%) i Bugarska (od 4.7% do 17%). Najviši doprinos financijske pomoći učenicima i studentima od ukupnog javnog troška u prikazanom razdoblju bilježi Danska s iznimnih 19.8% u 2002. godini. Prema visini izdvajanja, kroz godine se ističu Norveška, Danska, Bugarska, Cipar, Nizozemska i Švedska. Navedeno ukazuje na njihovu snažnu predanost podršci obrazovanju i studentima.

Financijska pomoć za obrazovanje kućanstvima ili studentima može se pružiti u različitim oblicima, uključujući stipendije, javne zajmove i naknade koje ovise o statusu studenta. Relativna važnost financijske potpore može ovisiti i o razini obrazovanja koja se analizira, budući da je obvezno obrazovanje uglavnom besplatno za sve učenike/studente, dok visoko obrazovanje može, ali i ne mora biti besplatno.

Slika 2. Financijska pomoć kućanstvima i studentima u 2021. godini



Izvor: EUROSTAT (September 2024). Educational expenditure statistics.

Slika 2 prikazuje podatke o financijskoj pomoći koju primaju kućanstva i studenti, a ti podaci do određene mjere odražavaju nacionalnu organizaciju obrazovnih sustava. Budući da su osnovno i niže srednje obrazovanje uglavnom obvezni i pružaju se besplatno, te su razine isključene iz informacija prikazanih na slici 2. Na istoj se može uočiti kako s iznimkom Bugarske, Češke, Latvije i Slovenije, razina financijske pomoći kućanstvima i studentima u 2021. godini bila je veća za visoko obrazovanje nego za više srednje i posredničko obrazovanje. U nekim zemljama kapacitet sektora visokog obrazovanja je relativno nizak, što može dovesti do pružanja potpore studentima kako bi studirali u inozemstvu. Financijska potpora za mobilnost studenata u inozemstvo nije obuhvaćena prikazanim podacima. Razina financijske pomoći za više srednje i posredničko obrazovanje iznosila je u prosjeku 566 eura po učeniku u EU (nepotpuni podaci) u 2021. godini. Među zemljama EU, najviša vrijednost iznosila je 2 149 eura po učeniku u Danskoj, a premašila je 1 500 eura po učeniku i u Švedskoj i Nizozemskoj. Za visoko obrazovanje, razina financijske pomoći iznosila je u prosjeku 1 820 eura po studentu u EU u 2021. godini. Najviši prosjek ponovno je zabilježen u Danskoj (8 631 euro po

studentu), dok su prosjeci iznad 4 000 eura po studentu zabilježeni i u Irskoj (s napomenom da se definicija razlikuje), Švedskoj i Nizozemskoj. Za obje razine obrazovanja, najniža prosječna financijska potpora po učeniku/studentu zabilježena je u Grčkoj (EUROSTAT, September 2024).

Tablica 3. Financijska pomoć učenicima u % od ukupnih javnih troškova za obrazovanje, na osnovnom i srednjem stupnju obrazovanja

| Država/ Godina | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|--|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|------------|------------|
| Belgija | 2.2 | 1.9 | 1.9 | 2.0 | 1.9 | 1.9 | 1.9 | 2.2 | 2.1 | 2.4 |
| Francuska zajednica u Belgiji uključujući malu zajednicu njemačkog govornog područja | : | : | : | : | : | : | : | : | : | : |
| Flamanska zajednica u Belgiji | : | : | : | : | : | : | : | : | : | : |
| Bugarska | 3.7 | 8.0 | 17.3 | 17.0 | 16.3 | 16.5 | 16.1 | 18.5 | 20.9 | 17.8 |
| Češka | 5.3 | 4.9 | 4.7 | 4.6 | 4.3 | 4.3 | 4.5 | 4.7 | 3.8 | 3.0 |
| Danska | 14.3 | 14.3 | 13.1 | 11.5 | 10.5 | 10.4 | 10.0 | 8.1 | 8.6 | 9.3 |
| Njemačka (do 1990. bivši teritorij SRNJ) | 5.0 | 4.8 | 4.9 | 4.8 | 4.7 | 8.5 | 8.5 | 8.6 | 8.7 | 8.5 |
| Estonija | 5.5 | 3.9 | 3.3 | 4.0 | 3.5 | 3.2 | 3.4 | 2.8 | 2.9 | 2.8 |
| Irska | 4.5 | 4.4 | 9.2 | 9.4 | 9.2 | 9.2 | 7.5 | 7.1 | 7.3 | 7.1 |
| Grčka | 0.3 | 0.3 | 0.3 | 0.2 | : | : | : | : | : | : |
| Španjolska | 1.1 | 1.3 | 1.5 | 1.6 | 1.8 | 1.6 | 1.9 | 1.9 | 2.3 | 2.2 |
| Francuska | 3.2 | 3.3 | 3.4 | 3.3 | 3.1 | 3.1 | 3.2 | 3.1 | 3.0 | 3.1 |
| Hrvatska | : | : | : | : | : | : | : | : | 0.0 | 0.1 |
| Italija | 1.4 | 2.0 | 1.6 | 1.7 | 1.7 | 2.1 | 1.0 | 2.4 | 3.2 | 2.6 |
| Cipar | : | : | : | : | : | : | : | : | 1.4 | 1.6 |
| Latvija | 6.4 | 7.0 | 7.2 | 6.6 | 5.5 | 4.8 | 4.3 | 4.7 | 5.2 | 4.9 |
| Litva | 5.7 | 5.7 | 6.2 | 7.1 | 5.6 | 2.0 | 1.9 | 2.0 | 2.2 | 2.0 |
| Luksemburg | 2.0 | 2.3 | 2.2 | 2.2 | 2.2 | 2.3 | 1.8 | 1.7 | 1.7 | 1.8 |
| Mađarska | 6.5 | 5.7 | 6.1 | 4.6 | 4.4 | 3.4 | 4.1 | 4.2 | 4.6 | 4.9 |
| Malta | 6.6 | 8.1 | 1.0 | : | 0.0 | : | : | 0.0 | 17.0 | 11.9 |
| Nizozemska | 5.5 | 6.1 | 6.7 | 6.0 | 7.1 | 6.3 | 7.7 | 5.3 | 5.1 | 5.2 |
| Austrija | 1.0 | 0.6 | 0.9 | 0.7 | 0.8 | 0.7 | 0.8 | 3.0 | 3.0 | 2.8 |
| Poljska | 0.2 | 0.4 | 0.4 | 1.6 | 2.0 | 2.7 | 1.3 | 1.2 | 1.1 | 1.1 |
| Portugal | 1.2 | 1.4 | 1.4 | 1.4 | 1.6 | 1.8 | 2.0 | 4.4 | 2.7 | 2.7 |
| Rumunjska | 1.1 | 0.7 | 1.5 | 5.2 | : | 1.6 | : | 2.0 | 2.3 | 2.6 |
| Slovenija | 5.1 | 4.9 | 4.7 | 4.5 | 4.0 | 4.0 | 3.6 | 3.7 | 4.1 | 4.4 |
| Slovačka | 6.8 | 2.0 | 4.3 | 3.0 | 2.8 | 3.3 | 3.0 | 3.2 | 2.9 | 2.9 |
| Finska | 3.3 | 3.2 | 3.1 | 3.0 | 3.0 | 2.9 | 3.2 | 3.5 | 3.5 | 3.4 |
| Švedska | 7.6 | 6.3 | 5.9 | 5.9 | 6.3 | 5.5 | 5.3 | 6.2 | 6.2 | 6.0 |
| Ujedinjeno Kraljevstvo | 0.2 | 0.2 | 2.0 | 0.1 | 1.7 | 1.0 | 1.7 | 2.0 | 2.2 | 0.8 |
| Island | 1.2 | 1.3 | 1.0 | 1.1 | 1.1 | 1.1 | 1.2 | 1.4 | 1.8 | 1.4 |
| Lihtenštajn | : | : | : | : | : | : | : | : | : | : |
| Norveška | 5.4 | 5.5 | 7.7 | 7.1 | 8.3 | 9.1 | 8.8 | 7.1 | 6.7 | 6.6 |
| Švicarska | : | : | : | : | : | : | 0.7 | 0.6 | 0.7 | 1.3 |
| Sjeverna Makedonija | 0.3 | 0.6 | : | : | : | : | : | : | : | : |
| Turska | 1.0 | 0.8 | 0.6 | : | 2.2 | : | : | : | : | 1.1 |

Izvor: Eurostat (2019)

Iz analize podataka iz Tablice 3 uočavaju se značajne varijacije u postotku financijske potpore učenicima u osnovnom i srednjem obrazovanju među europskim zemljama u

promatranom razdoblju (2002.–2011.). Ove varijacije ukazuju na različite prioritete i obrazovne politike u tim zemljama. Hrvatska nije kontinuirano prikupljala podatke u tom periodu, ali je uočljivo da je postotak financijske potpore učenicima u 2010. i 2011. godini bio nizak, s 0.0% i 0.1% od ukupnih javnih troškova za obrazovanje. To ukazuje na manju razinu investicija u financijsku podršku učenicima u usporedbi s većinom europskih zemalja. S druge strane, Bugarska je tijekom promatranog perioda izdvajala značajna sredstva za financijsku podršku učenicima, s najvećim zabilježenim postotkom od 20.9% u 2010. godini. Ovaj podatak ističe snažan fokus Bugarske na podršku učenicima u ranim fazama obrazovanja. Osim Bugarske, u skupinu zemalja s konstantnom i značajnom financijskom potporom učenicima spadaju Danska, Irska, Norveška i Njemačka.

U 2011. godini, najveći postotak financijske potpore imale su Bugarska (17.8%), Malta (11.9%), Danska (9.3%) i Njemačka (8.5%). Najmanji postotak u istoj godini zabilježili su Hrvatska (0.1%), Ujedinjeno Kraljevstvo (0.8%) te Turska i Poljska (1.1%).

Gljučni aspekti financiranja javnog obrazovanja

Visoko obrazovanje ključno je za društveni napredak. Kvalitetan obrazovni sustav od predškolske do visokoškolske razine, uključujući i obrazovanje odraslih, potiče konkurentnost i produktivnost kroz inovacije i znanje. Financiranje visokog obrazovanja izravno utječe na njegovu kvalitetu, varirajući od zemlje do zemlje. Hrvatska, primjerice, troši oko 1% BDP-a na visoko obrazovanje, dok je prosjek EU-a rastao s 1,1% u 2000. na 1,3% u 2009. godini (Reis i Gheorghiu, 2011). Osim tradicionalnog javnog financiranja, europske zemlje sve više koriste i druge izvore poput školarina, uslužnih naknada i investicijskih aktivnosti.

Modeli financiranja visokog obrazovanja u europskim zemljama variraju prema omjerima javnog financiranja, sredstava od visokih učilišta i međunarodnih fondova (European University Association, 2011, 2012). Tri načina dodjele proračunskih sredstava su razmatrana: dodjeljivanje cjelovitog iznosa, na temelju formule ili utvrđenih ciljeva/ rezultata (Ziegele, 2008). U Hrvatskoj, financiranje visokog obrazovanja je definirano Zakonom o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju (ZZDVO). Prema ZZDVO, sveučilišta, veleučilišta, visoke škole i javni znanstveni instituti mogu se financirati samo iz izvora koji ne ugrožavaju njihovu neovisnost i dostojanstvo. Dosadašnji model alokacije sredstava iz državnog proračuna temeljio se na povijesnim iznosima, što otežava

dugoročno planiranje i postavljanje strateških ciljeva. U Republici Hrvatskoj se dodjela sredstava institucijama visokog obrazovanja iz državnog proračuna uglavnom temelji na iznosu iz prethodne proračunske godine, uvećanom za dani postotak rasta koji je obično usklađen s rastom BDP-a (Hunjak, 2008) ili umanjenom u slučajevima nepovoljnih gospodarskih i fiskalnih kretanja. Prema OECD-u, 2008, ovakav mehanizam raspodjele proračunskih sredstava na institucije visokog obrazovanja u Hrvatskoj (čije su glavne stavke financiranja iz državnog proračuna plaće zaposlenih i materijalni troškovi) je rigidan. Potrebna je promjena u financijskom sustavu kako bi se potaknuo razvoj institucija i postigli važni programi. Sveučilište i njegove sastavnice, zajedno s resornim ministarstvom, igraju ključnu ulogu u oblikovanju financijskog sustava, ali često se suočavaju s kratkoročnim odlukama umjesto jasno definiranih okvira i brige o cjelovitoj provedbi.

Strategije razvoja zajednica temelje se na strategijama razvoja obrazovanja i znanstveno-istraživačke djelatnosti, poput Europske unije koja je razvila strategiju Europa 2020 za inteligentni, održivi i uključiv rast. Ova strategija, u sklopu programa Obzor 2020, fokusira se na tri glavna cilja: podršku vodećoj svjetskoj poziciji EU u znanosti s osiguranih 24,6 milijardi eura, jačanje industrijskog vodstva u inovacijama s proračunom od 17,9 milijardi eura, te rješavanje ključnih pitanja poput zdravstva, sigurnosti hrane, energije i klimatskih promjena s proračunom od 31,7 milijardi eura. Europska unija je postavila Strateški okvir za europsku suradnju u obrazovanju i izobrazbi s fokusom na cjeloživotno učenje, mobilnost, kvalitetu, dostupnost, kreativnost i inovacije, uključujući i poduzetništvo. Posebna pažnja je posvećena cjeloživotnom učenju u visokom obrazovanju, kao što je naglašeno u Rezoluciji o cjeloživotnom učenju. Ulaganje u ljudski kapital je prioritet prema Lisabonskoj deklaraciji, a financiranje razvoja obrazovanja kroz nacionalne i fondove EU osigurava jednake mogućnosti za sve članice. Nacionalna postignuća i strateška opredjeljenja utječu na pozicioniranje zemalja u visokom obrazovanju na regionalnoj, europskoj i globalnoj razini. Visoka učilišta koriste razne sustave rangiranja radi eksterne potvrde uspješnosti i usporedbe s drugima. Primjerice, Sveučilište u Zagrebu je među 500 najboljih svjetskih sveučilišta prema Šangajskoj listi, koja uzima u obzir citiranost znanstvenih članaka i objave u znanstvenim časopisima. Prema *Webometrics*, koje se temelji na pojavnosti i dostupnosti u digitalnim bazama podataka, Sveučilište u Zagrebu je među prvih 100 sveučilišta u Europi. Financiranje visokog obrazovanja direktno utječe na njegovu kvalitetu, pri čemu postotak izdvajanja u

BDP-u za visoko obrazovanje i znanstveno-istraživačku djelatnost varira od zemlje do zemlje. Važna je i distribucija sredstava te usmjerenost na određene vidove potrošnje kako bi se osigurala efikasnost i uspješnost visokog obrazovanja.

Tablica 4 prikazuje ukupne godišnje izdatke, iz javnih i privatnih izvora, za tercijarnu razinu obrazovanja izražene u postotku BDP-a od 2000. do 2009. godine. Pod tercijarnom razinom obrazovanja se podrazumijeva visoko obrazovanje koje uključuje sveučilišta, fakultete, veleučilišta i institute (OECD, 2008).

Javni izvori financiranja odnose se na sredstva iz proračuna kojima se direktno podmiruju tekući i kapitalni troškovi institucija visokog obrazovanja, školarine studenata, te pružaju potpore za razne edukacijske aktivnosti (Reis i Gheorghiu, 2011). Privatni izvori obuhvaćaju školarine odnosno upisnine i ostale troškove plaćene od strane studenata kao i sredstva dobivena temeljem ugovora s privatnim poduzećima i neprofitnim organizacijama za financiranje visokog obrazovanja, te financiranje iz donacija.

Tablica 4. Ukupni godišnji izdaci (javni i privatni) za tercijarnu razinu obrazovanja izraženi u postotku bruto domaćeg proizvoda (% BDP-a)

| Zemlja/godina | 2000. | 2001. | 2002. | 2003. | 2004. | 2005. | 2006. | 2007. | 2008. | 2009. |
|------------------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Europska unija (27 zemalja) | 1,1 | 1,1 | 1,2 | 1,2 | 1,2 | 1,2 | 1,2 | 1,2 | 1,2 | 1,3 |
| Belgija | 1,2 | 1,3 | 1,3 | 1,3 | 1,2 | 1,2 | 1,3 | 1,2 | 1,3 | 1,4 |
| Bugarska | 1,3 | 1,3 | 1,3 | 1,3 | 1,2 | 1,1 | 1,1 | 1,1 | 1,2 | 1,4 |
| Češka Republika | 0,8 | 0,8 | 0,9 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,3 | 1,2 | 1,1 | 1,2 |
| Danska | 1,6 | 1,8 | 1,9 | 1,8 | 1,8 | 1,7 | 1,7 | 1,7 | 1,6 | 1,8 |
| Njemačka | 1,0 | 1,0 | 1,1 | 1,1 | 1,1 | 1,1 | 1,1 | 1,1 | 1,2 | 1,3 |
| Estonija | 0,9 | 0,9 | 0,9 | 0,9 | 0,9 | 1,1 | 1,0 | 1,2 | 1,2 | 1,5 |
| Irska | 1,3 | 1,3 | 1,2 | 1,1 | 1,1 | 1,1 | 1,1 | 1,2 | 1,4 | 1,6 |
| Grčka | 0,8 | 1,0 | 1,1 | 1,1 | 1,3 | 1,5 | : | : | : | : |
| Španjolska | 1,1 | 1,2 | 1,2 | 1,2 | 1,2 | 1,1 | 1,1 | 1,1 | 1,2 | 1,3 |
| Francuska | 1,3 | 1,3 | 1,3 | 1,3 | 1,3 | 1,3 | 1,3 | 1,4 | 1,4 | 1,5 |
| Italija | 0,9 | 0,9 | 0,9 | 0,9 | 0,9 | 0,9 | 0,9 | 0,9 | 0,9 | 1,0 |
| Cipar | 2,2 | 1,3 | 1,6 | 1,6 | 1,3 | 1,4 | 1,4 | 1,4 | 1,7 | 1,8 |
| Latvija | 1,2 | 1,3 | 1,3 | 1,3 | 1,3 | 1,4 | 1,4 | 1,3 | 1,4 | 1,2 |
| Litva | 0,8 | 1,2 | 1,2 | 1,3 | 1,3 | 1,3 | 1,3 | 1,3 | 1,3 | 1,5 |
| Luksemburg | : | : | : | : | : | : | : | : | : | : |
| Mađarska | 1,1 | 1,1 | 1,2 | 1,3 | 1,1 | 1,1 | 1,1 | 0,9 | 0,9 | 1,0 |
| Malta | 0,5 | 0,7 | 0,7 | 0,6 | 0,6 | 1,1 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,2 |
| Nizozemska | 1,4 | 1,4 | 1,4 | 1,4 | 1,4 | 1,5 | 1,4 | 1,5 | 1,5 | 1,6 |
| Austrija | 1,1 | 1,2 | 1,1 | 1,1 | 1,2 | 1,3 | 1,3 | 1,3 | 1,3 | 1,4 |
| Poljska | 0,7 | 1,0 | 1,5 | 1,4 | 1,5 | 1,6 | 1,3 | 1,3 | 1,3 | 1,4 |
| Portugal | 1,0 | 1,0 | 0,9 | 1,0 | 0,9 | 1,3 | 1,3 | 1,5 | 1,3 | 1,3 |
| Rumunjska | 0,6 | 0,9 | 0,8 | 0,6 | 0,6 | 1,1 | : | : | : | 1,2 |
| Slovenija | : | 1,2 | 1,2 | 1,3 | 1,3 | 1,2 | 1,2 | 1,2 | 1,1 | 1,3 |
| Slovačka | 0,8 | 0,8 | 0,8 | 0,9 | 1,1 | 0,9 | 0,9 | 0,8 | 0,9 | 0,9 |
| Finska | 1,7 | 1,7 | 1,7 | 1,8 | 1,8 | 1,7 | 1,7 | 1,6 | 1,7 | 1,9 |
| Švedska | 1,6 | 1,6 | 1,6 | 1,7 | 1,6 | 1,6 | 1,5 | 1,5 | 1,5 | 1,7 |
| Ujedinjeno Kraljevstvo | 1,0 | 1,1 | 1,1 | 1,1 | 1,1 | 1,3 | 1,2 | 1,2 | 1,1 | 1,3 |
| Island | 0,9 | 0,9 | 1,0 | 1,1 | 1,2 | 1,2 | 1,1 | 1,2 | 1,3 | 1,3 |
| Lihtenštajn | : | : | : | : | : | : | : | : | : | : |
| Norveška | 1,2 | 1,3 | 1,5 | 1,5 | 1,4 | 1,3 | 1,2 | 1,2 | 1,2 | 1,4 |
| Švicarska | : | 1,2 | 1,4 | 1,5 | 1,4 | 1,4 | 1,4 | 1,1 | 1,2 | 1,3 |
| Hrvatska | : | : | 0,7 | 0,7 | 0,7 | 1,0 | 1,2 | 1,1 | 1,2 | 1,1 |
| Turska | 0,8 | 0,7 | 0,9 | 0,9 | 0,8 | : | 0,7 | : | : | : |

Izvor: Eurostat, dostupno na: <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/setupModifyTableLayout>, pristupljeno: 20.10.2012.

Postoje značajne razlike u postotku izdvajanja za tercijarnu razinu obrazovanja u europskim zemljama. Hrvatska, zajedno s Italijom, Mađarskom i Slovačkom, izdvaja oko 1% BDP-a za visoko obrazovanje, dok zemlje poput Njemačke, Cipra, Danske, Finske i Švedske izdvajaju od 1,8% do 2% BDP-a. Prosječni godišnji izdaci EU za obrazovanje su porasli s 1,1% BDP-a u 2000. na 1,3% BDP-a u 2009. Hrvatska je ispod prosjeka EU te bi trebala povećati financiranje visokog obrazovanja, posebno kroz nove izvore poput fondova Europske unije. Iako je visoko obrazovanje u Hrvatskoj doživjelo značajan rast u broju učilišta i studenata, potrebno je bolje usmjeravanje i nadzor tog razvoja.

Razvoj sustava visokog obrazovanja u Republici Hrvatskoj u posljednjem desetljeću karakteriziraju sljedeće pojave:

- Republika Hrvatska počela je s razvojem binarnog (sveučilišnog i stručnog) sustava te s policentričnim razvojem visokog obrazovanja.
- Uspostavom 7 javnih sveučilišta dosegnut je maksimum koji je ostvariv s obzirom na znanstveno nastavni potencijal i u idućih 10-15 godina.
- Osnivanjem triju novih privatnih sveučilišta odstupilo se od prakse osnivanja sveučilišta prisutne u Europskoj uniji gdje se tek nakon što postojeće visoko učilište postane spremno za izvođenje doktorskog studija ono preoblikuje u sveučilište.
- Novije utemeljena sveučilišta imaju samo društvene i humanističke programe.
- Osnivanjem većeg broja javnih veleučilišta u studijima pretežito u području društvenih znanosti policentrični razvoj dobio je svoje konačno obilježje.
- Gotovo polovica svih stručnih studija još se razvija na sveučilištima.
- Pojedina sveučilišta izvode dislocirane studije.
- Privatne visoke škole osnovane su na području ekonomije i većinom su smještene u Zagrebu.
- Prisutan je paralelizam i preklapanje studijskih programa između sveučilišta, veleučilišta i unutar pojedinih sveučilišta.
- Širenje mreže visokih učilišta nije pratilo sustavno financiranje te je izražena pojava redistribucije postojećih sredstava na veći broj visokih učilišta i programa, iako je proračunsko financiranje u apsolutnim iznosima poraslo ta sredstva nisu mogla pokrivati potrebe pa se pristupilo participacijama studenata u troškovima studija, a prevelike upisne kvote narušile su kvalitetu studija.

Razvoj sustava visokog obrazovanja zahtijeva složeno preispitivanje kako bi se uskladio i kontrolirao. Poseban naglasak je stavljen na sustav kvalitete visokog obrazovanja, koji omogućava akreditaciju i reakreditaciju visokih učilišta prema Europskim standardima i smjernicama. U Republici Hrvatskoj, Agencija za znanost i visoko obrazovanje (AZVO) ima ključnu ulogu u provedbi postupaka akreditacije, reakreditacije te vrednovanja temeljenog na vanjskoj neovisnoj periodičnoj prosudbi unutarnjih sustava osiguravanja i

unaprjeđivanja kvalitete. Nadalje, AZVO prikuplja i obrađuje podatke (Narodne novine broj 45/2009.) o sustavu znanosti i visokog obrazovanja te donosi ocjene koje su relevantne za strateško donošenje odluka o razvoju znanosti i visokog obrazovanja u Republici Hrvatskoj. Ostvarivanjem punopravnog članstva u Europskoj udruzi za osiguravanje kvalitete u visokom obrazovanju (ENQA) te uvrštavanjem u Europski registar agencija za osiguravanje kvalitete (EQAR) 2011. godine, potvrđena je vjerodostojnost AZVO-a kao europske agencije ovlaštene za provođenje postupaka vanjskog osiguravanja kvalitete u Europskom prostoru visokog obrazovanja (EHEA). To normativno uređenje nije imalo značajan utjecaj na dosadašnji razvoj visokog obrazovanja u Republici Hrvatskoj, koji je već bio u tijeku nakon otvaranja visokih učilišta.

Izazovi u financiranju visokog obrazovanja obuhvaćaju povećanje studentske populacije i smanjenje javnog financiranja nastave i istraživanja, posebno zbog financijske krize. Globalizacija i internacionalizacija dodatno otežavaju pronalaženje održivog financiranja. Javno financiranje ostaje dominantan izvor financiranja u europskim zemljama, ali postaje kompleksnije i zahtijeva više upravljačkih ovlasti i odgovornosti. Istraživanje Europske unije provedeno je kako bi se istražila financijska održivost i kvaliteta upravljanja institucijama visokog obrazovanja u 27 zemalja (EUA, 2011).

Različite zemlje imaju različite izvore financiranja, uključujući javno financiranje i alternativne izvore poput školarina, privatnih ugovora i fondova Europske unije. Slika 1 prikazuje navedeno.

Slika 3. Izvori financiranja i načini financiranja institucija visokog obrazovanja

| | |
|----------------------------------|---|
| Javno financiranje | Ukupan iznos/proračun po stavkama; financiranje prema ciljevima, projektima/programima, putem ugovora |
| Fondovi EU i drugi izvori | Projektno financiranje, financiranje putem natječaja |
| Poslovni sektor | Istraživački ugovori/konzultacije; seminari/treninzi; donacije; konferencije; druge usluge |
| Studenti | Šolarine, upisnine |
| Donatori/zaklade | Donacije/projektno financiranje |
| Osali – alumni | Naknade, usluge, donacije |

Izvor: obrada autora (Esterman i Pruvot, 2012)

Izvori financiranja visokog obrazovanja u europskim zemljama prosječno imaju slijedeću distribuciju (EUA, 2011):

- 72,8% javno financiranje
- 9,1% studentske participacije
- 6,5% financiranje u suradnji s privatnim sektorom
- 4,5% financiranje kroz donacije
- 4,1% financiranje kroz pružanje usluga
- 3,0% međunarodno javno financiranje.

Javno financiranje visokog obrazovanja važna je tema unutar europskih vladinih programa, osobito u vremenima proračunske štednje (Cretan i Gherghina, 2015). Razlike u financiranju visokog obrazovanja među zemljama su značajne, s izraženim trendom pada javnog financiranja, pogotovo zbog financijske krize, što je rezultiralo padom od preko 10% u nekim zemljama. Belgija i Finska su zadržale razinu javnog financiranja, dok su neke zemlje poput Austrije, Njemačke i Švicarske povećale javno financiranje (Public Funding Observatory, 2012).

Trendovi u financiranju znanosti i istraživanja se razlikuju od nastavne aktivnosti, pri čemu porast izdvajanja za nastavnu aktivnost često proizlazi iz povećanja broja studenata,

a ne povećanja po studentu. Očekuje se daljnji pad izravnog javnog financiranja i porast financiranja iz drugih izvora kao što su fondovi EU (EUA, 2012).

Različite zemlje primjenjuju različite strategije participacije studenata u troškovima studija, uključujući uvođenje participacija i sustav zajmova (Nizozemska, Engleska, Mađarska) (EUA, 2012). Nacionalna tijela imaju ključnu ulogu u podršci visokim učilištima u pronalaženju novih izvora financiranja i razvoju upravljačkih kapaciteta (EUA, 2012).

Modeli financiranja visokog obrazovanja razvijali su se od proračuna po stavkama do proračuna u ukupnom iznosu s različitim kriterijima alokacije. U kontekstu visokog obrazovanja uglavnom se razmatraju tri načina dodjeljivanja proračunskih sredstava (Ziegele, 2008):

- Dodjeljivanje u cjelovitom iznosu (*engl. lump-sum allocations*)
- Određivanje na temelju formule (*engl. formula based appropriations*)
- Određivanje na temelju utvrđenih ciljeva/ rezultata (*engl. appropriations by target agreement*) – navedeni model ima manje ili više sličnih inačica kao: *funding agrrement, performance agreement, management by objectives*.

Dodjela financiranja visokom obrazovanju može se provoditi na nekoliko načina. Jedan pristup je dodjela u cjelovitom iznosu, koja se temelji na pregovorima između visokih učilišta i ministarstva. Drugi pristup uključuje korištenje formula ili kriterija za određivanje iznosa financiranja. Ovi pristupi imaju svoje prednosti i nedostatke. Na primjer, dodjela prema dogovorenim ciljevima potiče institucije da definiraju svoje strategije i ciljeve, ali može dovesti do postavljanja nisko postavljenih ciljeva radi lakše ostvarivosti. Preporučuje se kombiniranje različitih modela financiranja kako bi se iskoristile prednosti svakog pristupa (Ziegele, 2008).

U zemljama Unije primjenjuju se različiti modeli financiranja visokog obrazovanja. To uključuje sporazume o ciljevima, osnovne proračune, proračune temeljene na formuli i školarine. Sporazumi o ciljevima definiraju strateške ciljeve i prioritete te često povezuju ostvarene rezultate s proračunskim alokacijama. Osnovni proračun, određen od strane vlade, često dominira u financiranju institucija visokog obrazovanja, dok se proračuni

temeljeni na formuli koriste za poticanje kvalitete i konkurencije među sveučilištima. Školarine, iako prisutne, često imaju mali udio u ukupnim izvorima financiranja. U Austriji, od 2004. godine, sveučilištima se dodjeljuje cjeloviti proračun putem trogodišnjih sporazuma o ciljevima, kojima se upravlja kao ugovorima između Ministarstva i svake obrazovne institucije. Više od 90% sredstava dolazi iz državnog proračuna, pri čemu samo javna sveučilišta imaju pristup proračunskim sredstvima, dok se ostali izvori financiranja sastoje od donacija, školarina, ugovora s privatnim sektorom itd. Osnovni proračun dodjeljuje se sveučilištima za pokriće materijalnih troškova, osoblja i investicija, uz pridržavanje dogovorenih ciljeva i strategija definiranih u sporazumima o ciljevima. U Češkoj, Vlada predlaže izdvajanja za obrazovanje iz proračuna, dok ih odobrava Parlament. Ministar obrazovanja pregovara o ukupnom iznosu s Ministrom financija, s naglaskom na političke prioritete više nego na produktivnost institucija visokog obrazovanja. Financiranje nastave većinom se odvija putem formule, dok se financiranje istraživanja uglavnom temelji na projektima. U Danskoj, država je glavni izvor financiranja, pri čemu se za nastavu primjenjuje princip taksimetra, a za istraživanje razni oblici potpora, uključujući opće i vanjske potpore. U Njemačkoj, proračunski iznosi utvrđuju se na osnovi pregovora između pokrajinskih ministarstava i institucija visokog obrazovanja, pri čemu se naglasak stavlja na ulazne parametre i potrebe institucija. Portugal koristi dva osnovna mehanizma javnog financiranja za visoko obrazovanje i znanost, s trodimenzionalnim pristupom koji obuhvaća istraživanje, nastavu i investicije. U Slovačkoj, financiranje visokog obrazovanja uglavnom se odvija putem potpora iz državnog proračuna, a od 2002. godine putem četiri vrste ugovora o financiranju, osiguravajući podršku za akreditirane studentske programe, istraživanje, razvoj umjetnosti, institucijski razvoj i studentske potpore (Streh et al, 2007; Institut za obrazovanje i razvoj, 2010).

U Republici Hrvatskoj, model financiranja visokog obrazovanja se razvija putem programskih ugovora, koji mogu kombinirati različite pristupe dodjele sredstava: osnovno financiranje, financiranje temeljeno na indikatorima i formulama te razvojno financiranje usmjereno na inovacije. Implementacija ovih ugovora zahtijeva decentralizaciju odlučivanja o potrošnji sredstava, što zahtijeva razvoj upravljačkih mehanizama na sveučilištima (uključujući novi javni menadžment i sustav unutarnjih kontrola). Važno je balansirati autonomiju sveučilišta s odgovornošću za rezultate te osigurati višerazinsko upravljanje s jasnim strategijama i operativnim pristupom. Izbor modela financiranja treba

se temeljiti na postojećim kapacitetima, a prijelaz između modela treba biti koordiniran i dobro pripremljen, uz naglasak na ažurnim bazama podataka i nacionalnoj statistici.

U Republici Hrvatskoj, model financiranja visokog obrazovanja se razvija putem programskih ugovora, koji mogu kombinirati različite pristupe dodjele sredstava: osnovno financiranje, financiranje temeljeno na indikatorima i formulama te razvojno financiranje usmjereno na inovacije. Implementacija ovih ugovora zahtijeva decentralizaciju odlučivanja o potrošnji sredstava, što zahtijeva razvoj upravljačkih mehanizama na sveučilištima (uključujući novi javni menadžment i sustav unutarnjih kontrola). Važno je balansirati autonomiju sveučilišta s odgovornošću za rezultate te osigurati višerazinsko upravljanje s jasnim strategijama i operativnim pristupom. Izbor modela financiranja treba se temeljiti na postojećim kapacitetima, a prijelaz između modela treba biti koordiniran i dobro pripremljen, uz naglasak na ažurnim bazama podataka i nacionalnoj statistici.

Prema članku 107. ZZDVO visoka učilišta, instituti i druge znanstvene organizacije financiraju se iz sredstava osnivača, državnog proračuna Republike Hrvatske, proračuna županija, gradova i općina, Nacionalne zaklade za znanost, visoko školstvo i tehnološki razvoj Republike Hrvatske (Narodne novine broj 78/2012), vlastitih prihoda ostvarenih na tržištu od školarina, istraživačkih, umjetničkih i stručnih projekata, elaborata, ekspertiza, nakladničke i drugih djelatnosti, sveučilišnih i ostalih zaklada, ostvarene dobiti trgovačkih društava i drugih pravnih osoba, izravnih ulaganja pojedinaca, trgovačkih društava i drugih pravnih osoba, donacija, te ostalih izvora. Sveučilišta, veleučilišta, visoke škole i javni znanstveni instituti mogu se financirati samo iz onih izvora koji ne utječu na njihovu neovisnost i dostojanstvo. Vlastiti prihodi mogu se ostvarivati samo djelatnostima koje ne štete ostvarenju osnovnih zadaća sveučilišta, veleučilišta, visokih škola i javnih znanstvenih instituta.

Evo kratkog pregleda trenutnog stanja i ključnih aspekata financiranja u Hrvatskoj.

1. Financiranje javnog obrazovanja

Javno obrazovanje u Hrvatskoj obuhvaća osnovno, srednje i visoko obrazovanje. Financira se uglavnom iz državnog proračuna, ali i iz proračuna jedinica lokalne samouprave te sredstava iz EU fondova. Ključni izvori financiranja obrazovanja u RH su:

- Državni proračun: Veći dio financiranja dolazi iz državnog proračuna putem Ministarstva znanosti i obrazovanja, koje je zaduženo za raspodjelu sredstava na osnovne, srednje škole i visoko obrazovanje.
- Lokalna samouprava: Gradovi i županije imaju važnu ulogu u financiranju osnovnog i srednjeg obrazovanja, uglavnom kroz održavanje i poboljšanje obrazovne infrastrukture, sufinanciranje programa i specifičnih aktivnosti (primjerice, sufinanciranje produženog boravka ili prehrane u školama).
- EU fondovi: Veliki projekti, posebice oni usmjereni na modernizaciju infrastrukture, digitalizaciju, uvođenje novih nastavnih programa i unaprjeđenje vještina učitelja i nastavnika, financiraju se iz europskih strukturnih i investicijskih fondova. Proračunski udio za obrazovanje Sredstva koja Hrvatska izdvaja za obrazovanje variraju, ali su uglavnom na razini 4,5% - 5% BDP-a, što je nešto ispod prosjeka EU. Većina tih sredstava ide na pokrivanje troškova plaća u javnim školama i fakultetima, dok je manji dio rezerviran za razvojne projekte, istraživanje i infrastrukturu.

2. Financiranje privatnog obrazovanja

Privatno obrazovanje u Hrvatskoj uključuje osnovne i srednje škole te visoka učilišta (koja su uglavnom sveučilišta i visoke škole). Privatno obrazovanje, u načelu, ima autonomiju u financiranju, a izvori su im različiti:

- Školarine: Glavni izvor financiranja privatnih škola i fakulteta su školarine koje plaćaju roditelji učenika, odnosno studenti ili njihove obitelji.
- Donacije i sponzorstva: Privatne obrazovne ustanove često se financiraju donacijama, sponzorstvima ili potporama neprofitnih organizacija i privatnog sektora. Ovo može uključivati domaće ili strane donatore.
- Djelomično financiranje iz državnog proračuna: Neke privatne škole i institucije, posebno one s posebnim programima ili specijaliziranim usmjerenjima, mogu primiti određena sredstva iz državnog proračuna ako zadovoljavaju specifične uvjete. Na primjer, škole koje nude programe koje Ministarstvo znanosti i obrazovanja smatra važnima ili manjinskim školama mogu dobiti podršku države. Problemi i izazovi privatnog obrazovanja Financiranje privatnih obrazovnih institucija je često

opterećeno visokim troškovima školovanja, što ograničava pristup učenika iz obitelji s nižim prihodima. Nedostatak sustavne podrške od strane države može utjecati na kvalitetu i stabilnost programa.

3. Glavni izazovi i trenutačne rasprave u financiranju obrazovanja u RH

1. Nedostatak ulaganja u inovacije i digitalizaciju

Iako su sredstva iz EU fondova uložena u digitalizaciju i infrastrukturu, nedovoljno je sredstava za trajnu modernizaciju i integraciju novih tehnologija u obrazovni sustav.

2. Nejednakost financiranja

Iako javno obrazovanje ima širu dostupnost, uočavaju se značajne razlike u kvaliteti infrastrukture i dodatnim uslugama između bogatijih i siromašnijih regija Hrvatske, što stvara nejednake uvjete za učenike.

3. Financiranje visokog obrazovanja

Visoko obrazovanje financirano je kroz sustav kvota i budžeta, a pristup studiranju u javnim visokoškolskim institucijama često ovisi o broju subvencioniranih mjesta. Studenti koji ne upadnu na subvencionirane kvote moraju plaćati školarinu, što uvodi element privatnog financiranja unutar javnog sustava visokog obrazovanja.

4. Sredstva za istraživanje i razvoj

Udio sredstava za istraživanje i razvoj u visokom obrazovanju relativno je nizak, što ograničava mogućnosti akademske zajednice za provedbu istraživanja i inovacija. Zaključak Sustav financiranja obrazovanja u Hrvatskoj balansira između potrebe za javnim financiranjem, posebice u osnovnim i srednjim školama, i privatnog financiranja u slučaju privatnih institucija. Ulaganje u obrazovanje ključno je za gospodarski razvoj, ali trenutna razina financiranja i struktura troškova pokazuju potrebu za daljnjim prilagodbama kako bi se postigla veća učinkovitost, jednaka dostupnost i kvaliteta obrazovnog sustava.

Statistički podaci o financiranju javnog i privatnog visokog obrazovanja u Hrvatskoj prikupljaju se kroz nekoliko glavnih izvora, uključujući izvješća Ministarstva znanosti i obrazovanja (MZO), Državnog zavoda za statistiku (DZS) i Agencije za znanost i visoko obrazovanje (AZVO). Ovi podaci obuhvaćaju udjele financiranja iz različitih izvora, uključujući državni proračun, lokalnu samoupravu, EU fondove, vlastite prihode

(školarine) i druge izvore, no često su dostupni samo u općem obliku ili se prezentiraju u okviru ukupnih rashoda za obrazovanje i znanost. Financiranje javnog visokog obrazovanja Javne visokoškolske ustanove u Hrvatskoj (sveučilišta, veleučilišta i visoke škole) financiraju se uglavnom iz državnog proračuna.

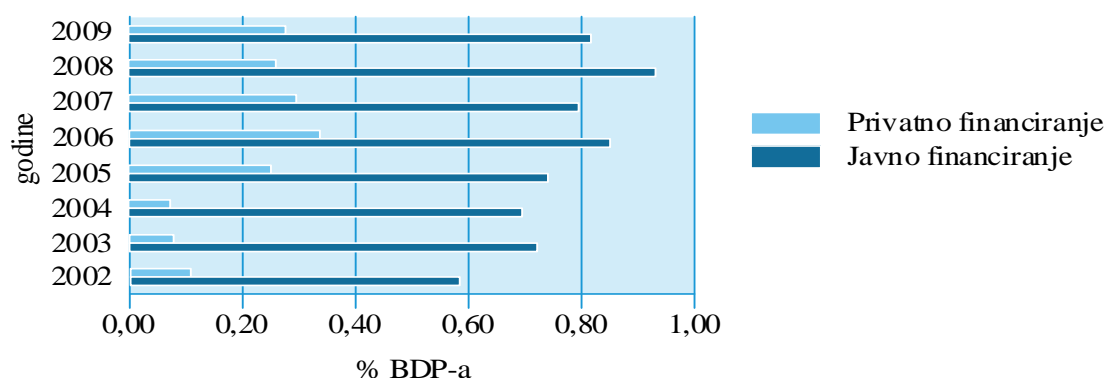
Slika 4. Izdaci za financiranje obrazovanja (središnja država u mil. kuna)



Izvor : Eurostat

Iz slike 4 može se uočiti da je isključivo središnja država odgovorna za financiranje visokoškolskog obrazovanja. Troškovi su se kretali u rasponu od 3 do 4,5 milijardi kuna tijekom promatranog razdoblja. Međutim, s obzirom na nedostatak fiskalnih kapaciteta lokalnih i regionalnih jedinica samouprave za financiranje nižih razina obrazovanja, možemo primijetiti da središnja država tu intervenira.

Slika 5. Privatno i javno financiranje visokog obrazovanja u Republici Hrvatskoj 2002.-2009.



Izvor: obrada autora prema Eurostat, 2012

Prema slici 5, povijesno gledano model financiranja visokog obrazovanja u Republici Hrvatskoj bio je obilježen raznovrsnim izvorima financiranja, što otežava praćenje realizacije i namjenske potrošnje. Nedostatak jasno definiranih kriterija u raspodjeli prihoda rezultira netransparentnošću i nedostatkom povezanosti s izvorima financiranja, što kompromitira financijsko upravljanje. Dok javni izvori financiranja ostaju dominantni, postoji blagi porast privatnih izvora, no njihov udio ostaje nedovoljan. Nedostaci u računovodstveno-izvještajnom sustavu dodatno otežavaju financijsko upravljanje, jer eksterno izvještavanje ne zadovoljava potrebe internih korisnika, a interno izvještavanje je nedovoljno razvijeno. Premda je model financiranja kroz cjeloviti iznos definiran još 2004., njegova potpuna implementacija još nije provedena, a prijelaz zahtijeva dodatne resurse i aktivnosti na sveučilištima. Pravna autonomija sveučilišnih sastavnica otežava integrirano upravljanje, dok nedostaju jasne smjernice za prijenos financijskih ovlasti s Ministarstva na sveučilišta. Dosadašnji način određivanja sredstava za visoko obrazovanje temeljio se na povijesnoj alokaciji, što nije poticalo dugoročno planiranje i postavljanje strateških ciljeva. Promjene u modelu financiranja su nužne kako bi se potaknuo razvoj institucija i važnih programa. Može se zaključiti da utjecaj na postojeći model financiranja kojem se nalaze mnoge manjkavosti ima: samo sveučilište koje nije dovoljno integrirano i okruženje (prvenstveno resorno ministarstvo) koje ima značajnu ulogu u oblikovanju financijskog sustava, a koje često ima kratkoročne i arbitrarne odluke.

Model financiranja usmjerava sustav u smjeru koji ne stimulira istraživačke i znanstvene procese, usmjerava se na nastavnu djelatnost koja se dodatno stimulira prihodima od participacija studenata u troškovima studija. Politika participacije studenata u troškovima studija slijedila je stihijski razvoj cijelog sustava. U razdoblju 1994.-2004. prisutan je trend „komercijalizacije“ visokog obrazovanja što znači da se udio studenata koji plaćaju participaciju povećava s 11,8% ak. god. 1993./ 1994. na 56,7% ak. god. 2004./ 2005., a zatim se stabilizira (Mataković 2009). Promjena u vidu prijenosa obveze plaćanja sa studenta na Ministarstvo se događa ak. god. 2008./2009. god. s uvođenjem sustava subvencioniranja participacija studenata od strane Ministarstva znanosti, obrazovanja i sporta kroz jednogodišnje ugovore. Tim potezom sustav školarina dodatno se usložava bez jasnih naznaka strategije u svezi participacije studenata u troškovima studija i njihovog uključivanja u ukupno javno financiranje. Obveza je sagledati probleme u financiranju visokog obrazovanja i znanstveno-istraživačke djelatnosti te na njih

odgovoriti i ponuditi model financiranja koji će biti razvojno orijentiran i dugoročno održiv.

Javna sveučilišta, veleučilišta i visoke škole financiraju se iz državnog proračuna, uzimajući u obzir kapacitete svakog visokog učilišta, troškove pojedinih studijskih programa te procjenu kvalitete, prema vrednovanju provedenom u skladu sa Zakonom o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti. Zakon propisuje da se rad visokih učilišta financira sredstvima osnivača, namjenskim prihodima i vlastitim sredstvima (Eurydice, 14.12.2023.).

Osiguravanje kvalitetnog obrazovanja prioritet je svakog društva koje teži razvoju utemeljenom na znanju i inovacijama. Postizanje navedenog zahtijeva značajna financijska sredstva, a s druge strane rezultati ulaganja u obrazovanje i znanost kao i njihov utjecaj na razvoj društva nisu vidljivi u kratkom roku niti egzaktno mjerljivi. Prisutan je negativan trend smanjivanja financiranja iz javnih izvora uz istodobno povećanje zahtjeva za učinkovitu potrošnju javnih sredstava. S raznim pristupima i pod raznim nazivima pojavljuju se modeli financiranja visokog obrazovanja i znanstveno-istraživačke djelatnosti koji nose obilježje financiranja putem ugovorenih iznosa gdje se sredstva doznačuju visokim učilištima u jednom iznosu, a ona u okviru svoje autonomije donose odluku o potrošnji sredstava vodeći računa o uspješnosti i realizaciji ugovorenih ciljeva. Procesi uvođenja novih modela financiranja su dugotrajni i zahtijevaju opsežne zakonodavne, institucionalne, organizacijske i druge pripreme. No visoka učilišta se nalaze pred izazovom da u novim uvjetima osiguraju javne izvore financiranja i uspješno apliciraju na ostale izvore financiranja kao što su suradnja s gospodarstvom, projekti Europske unije te ostali međunarodni i domaći projekti, donacije i sl. Uspješnost navedenih procesa u korelaciji je s razvojem upravljačkih struktura na sveučilištima i s podrškom ministarstva i drugih sudionika naporima visokih učilišta. Naglasak promjena je na stvaranju dodatne vrijednosti za visoka učilišta i društvo u cjelini.

Dosadašnji način određivanja sredstava za visoko obrazovanje i znanost iz državnog proračuna u Republici Hrvatskoj temeljio se na iznosima iz prošlih godina korigirano na više ili na niže ovisno o promjenama BDP-a i raspoloživim sredstvima na godišnjoj razini. Takav sustav povijesne alokacije sredstava koji se temelji na financiranju plaća zaposlenih i dijela materijalnih troškova i kontroli izvršavanja proračuna po stavkama i ulaznim

kriterijima ne omogućava srednjoročno niti dugoročno planiranje kao ni postavljanje strateških ciljeva i praćenje njihove realizacije kroz proračun. Posljedica je zadržavanje postojećeg stanja, a izbjegavajući poticaj razvoju institucija promjenom modela financiranja ne potiču se važni razvojni programi koji su ostavljeni na brigu samim institucijama.

Temeljem ranije navedenog se može zaključiti da utjecaj na postojeći model financiranja kojem se nalaze mnoge manjkavosti ima samo sveučilište i njegove sastavnice koje nisu dovoljno integrirane te okruženje (prvenstveno resorno ministarstvo) koje ima značajnu ulogu u oblikovanju financijskog sustava, a koje često ima kratkoročne i arbitrarne odluke umjesto jasno definiranih okvira i brige o njihovoj cjelovitoj provedbi. Model financiranja usmjerava sustav u smjeru koji ne stimulira istraživačke i znanstvene procese, financiranje se usmjerava na nastavnu djelatnost gdje se kao dodatni izvor financiranja prepoznaju prihodi od participacija studenata u troškovima studija. Obveza je sagledati probleme u financiranju visokog obrazovanja i znanstveno-istraživačke djelatnosti te na njih odgovoriti i ponuditi model financiranja koji će biti razvojno orijentiran i dugoročno održiv.

3. PRAVNI OKVIR SLOBODE PRUŽANJA USLUGA U PODRUČJU VISOKOG OBRAZOVANJA

3.1. Izvori prava Europske unije

U pravu Europske unije možemo razlikovati primarne i sekundarne izvore. Primarni se izvori nalaze u vrhu hijerarhije pravnih normi, a primjer takvih primarnih izvora su Osnivački ugovori (Ugovor o Europskoj uniji (UEU) ili Ugovor iz Maastrichta, Ugovor o funkcioniranju Europske unije (UFEU) ili Ugovor iz Rima) nastali kao klasični ugovori međunarodnoga prava te su se na taj način i interpretirali. To znači da je među državama članicama vladalo shvaćanje da su za primjenu i interpretaciju Osnivačkih ugovora nadležni nacionalni sudovi. Pri tome svaka država članica, prema svojim ustavnim odredbama, uređuje status međunarodnih ugovora u nacionalnom pravnom poretku.

Opća načela nalaze se na vrhu hijerarhije pravnih normi i predstavljaju primarno zakonodavstvo. Stupanjem na snagu Ugovora iz Lisabona 1. prosinca 2009. ista je vrijednost dana i Povelji o temeljnim pravima. Na nižoj se razini nalazi sekundarno zakonodavstvo koje je valjano samo ako je u skladu s aktima i sporazumima koji su mu nadređeni.

Doktrina nadređenosti prava EU-a temeljni je stup pravnog poretka EU-a kojim se nastoji osigurati jedinstvo i dosljednost prava EU-a. Treba istaknuti da načelo primata nije sadržano u ugovorima EU-a, već se tijekom vremena razvilo kroz sudsku praksu. Formalni stav Suda Europske unije jest da je pravo EU-a nadređeno nacionalnom zakonodavstvu država članica. Sud Europske unije uvijek preuzima ulogu najviše instance pri utvrđivanju odnosa između prava Unije i nacionalnog prava. U značajnim predmetima *Van Gend en Loos protiv Nederlandse Administratie der Belastingen* i *Costa protiv E.N.E.L.* razvijene su temeljne doktrine nadređenosti prava EU-a. Prema tim doktrinama, pravo EU-a apsolutno je nadređeno nacionalnom pravu, a nacionalni sudovi moraju tu nadređenost uzeti u obzir u svojim odlukama. Sud Europske unije potvrdio je te doktrine u kasnijim predmetima. Konkretno, u predmetu *Internationale Handelsgesellschaft* tvrdio je da je pravo Unije nadređeno čak i u pogledu temeljnih prava zajamčenih nacionalnim ustavima. Primat zakona EU-a se, međutim, ne smatra apsolutnim. Na primjer, iako uredbe EU-a imaju prednost nad nacionalnim zakonodavstvom jer imaju izravni učinak, direktive nemaju takvu prednost osim ako nisu ugrađene u nacionalno pravo i ne postanu primjenjive (Sud pravde Europske unije, 2023).

Člankom 2. UFEU-a definiraju se kategorije i područje nadležnosti EU-a pri čemu EU ima samo one ovlasti koje su joj dodijeljene na temelju ugovora (načelo dodjeljivanja). Lisabonskim je ugovorom uređena nadležnost EU-a i država članica prema trima kategorijama: isključiva nadležnost EU-a (carinska unija, tržišno natjecanje, monetarna politika u europodručju, ribarstvena politika, trgovinska politika), podijeljena nadležnost (socijalna politika, regionalna politika, poljoprivreda, okoliš, zaštita potrošača, prijevoz, energija, sloboda, sigurnost i pravda) i komplementarna nadležnost (zaštita ljudskog zdravlja, industrija, kultura, turizam, obrazovanje, civilna zaštita, administrativna suradnja) (Europska komisija, 2023).

Sekundarni izvori prava EU-a nastaju u njenim institucijama i predstavljaju akte tih institucija, te u njihovu stvaranju države članice ne sudjeluju neposredno. Sekundarni izvori prava EU-a uređeni su člankom 46. UFEU-a koji propisuje da Europski parlament, djelujući zajedno s Vijećem, donosi uredbe, direktive, odluke, preporuke i mišljenja (Službeni list Europske unije, 2016).

Svaka od navedenih vrsta pravnih akata ima osobite učinke u pravnom poretku EU-a. Neki od tih učinaka propisani su samim Ugovorom o Europskoj uniji, dok su se neki razvili kroz praksu Suda Europske unije. U pravnom poretku EU-a dva su glavna tipa akata kojima se usklađuju pravni poreci država članica: uredbe (njem. *Verordnungen*, eng. *Regulations*) i direktive (njem. *Richtlinien*, eng. *Directives*), za koje se u akademskom diskursu koristi još i izraz smjernice. Uredbe i direktive dva su najčešća tipa sekundarnih izvora prava EU-a. Ta se dva akta bitno razlikuju po stupnju u kojem usklađuju interna prava država članica: dok uredbe u potpunosti unificiraju pravo, tj. zamjenjuju dotad postojeće interne norme jednom, potpuno istovjetnom europskom normom, direktive ostavljaju prostora za donekle različita rješenja u različitim državama članicama (Rodin et al., 2008).

Prema članku 288. UFEU-a, uredbe imaju opću primjenu, u potpunosti su obvezujuće i izravno primjenjive u svim državama članicama. Takav izričaj daje uredbama obilježja općih normativnih akata, odnosno jedinstvena primjena prava Unije u svim državama članicama. Učinci uredbi Europske unije u nacionalnom pravu može uspoređivati sa zakonima. Međutim, zbog brojnih drugih okolnosti, prvenstveno zbog načina donošenja, uredbe se ne mogu u potpunosti izjednačiti s pojmom zakona. Čl. 288. UFEU-a propisuje

da direktive obvezuju svaku državu članicu kojoj su upućene u pogledu rezultata koji se mora ostvariti, dok se nacionalnoj vlasti ostavlja izbor oblika i metode ostvarivanja tog cilja. Iako su direktive, dakle, prikladan tip akta, ostvarivanje ciljeva integracije putem direktiva znatno je složenije nego metodama unifikacije prava.

Direktive, za razliku od uredbi, ne zamjenjuju nacionalne norme jednom europskom normom i nisu neposredno primjenjive. Upravo suprotno, UFEU-om predviđeni način primjene direktiva jest posredstvom internog prava svake od država članica. Interno pravo mora, međutim, biti prilagođeno u mjeri u kojoj je to nužno da bi se ostvario cilj zbog kojeg je direktiva u prvom redu i bila usvojena, no to ne znači da svaka država članica u području direktive ima jednake norme. Iz tog je razloga i praksa koja se tiče direktiva složenija od prakse koja je objašnjavala i dodatno razvijala ostale akte u EU. Pravni učinci direktiva i njihovo značenje uvelike su određeni praksom Suda Europske unije. Balansiranje između potrebe za ostvarivanjem zajedničkog cilja i ostvarivanjem partikularnih ciljeva i interesa, odnosno pojednostavljeno, za ostvarivanjem ciljeva Europske unije nasuprot nerijetko različitim, ali često legitimnim ciljevima država članica, stalni je izvor napetosti i problema, ali i glavni pokretač napretka europske integracije (Rodin et al., 2008).

3.2. Izvori prava u Republici Hrvatskoj

Direktivom 2006/123/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2006. godine o uslugama na unutarnjem tržištu (dalje u tekstu: Direktiva o uslugama), kako joj je proklamirani cilj, željelo se osigurati „*konkurentno tržište usluga*“ jer ono ima ključnu važnost za promicanje gospodarskog rasta i stvaranje novih radnih mjesta u Europskoj uniji (Staničić i Vetma, 2020). Pri njezinu donošenju navodilo se da usluge predstavljaju motor gospodarskog rasta i odgovorne su za 70 % BDP-a i zaposlenosti u većini država članica, pa je nužno ukloniti pravne zapreke za uspostavu pravog unutarnjeg tržišta (Službeni list Europske unije, 2006).

Direktivom o uslugama uređuje se sloboda poslovnog nastana i slobodno kretanje usluga, međutim, što treba posebno naglasiti, samo u onoj mjeri u kojoj su djelatnosti na koje se odnosi otvorene za tržišno natjecanje. Odnosno, u samoj Direktivi o uslugama se ističe da je potrebno održati pravilnu ravnotežu između otvaranja tržišta i očuvanja javnih usluga.

Stoga je, za našu temu, ključno pitanje primjenjuje li se Direktiva o uslugama na područje visokog obrazovanja ili ne, a ako da, u kojoj mjeri.

Naime, pojavljuju se u našem domaćem kontekstu, ali i u Europi, pa i svijetu, prijepori oko toga je li područje visokog obrazovanja „na tržištu“, pa prema tome i posljedično, primjenjuje li se Direktiva o uslugama. Odnosno, postoji li onda, prema sadašnjem stanju stvari, nelojalna konkurencija između sudionika na tržištu? Ukoliko postoji, onda je očito da je hrvatski pravni poredak neadekvatno implementirao Direktivu o uslugama i da su potrebne zakonodavne promjene. Ukoliko ne postoji, onda su takvi zahtjevi koji se uistinu pojavljuju u procesu donošenja novog paketa zakona koji u Republici Hrvatskoj uređuju znanost i visoko obrazovanje deplasirani i treba ih odbiti.

Ponajprije, treba naglasiti da ovo pitanje nije ni u kojem slučaju jednoznačno odgovoreno, niti u teoriji, niti u sudskoj praksi. Zanimljivo je spomenuti konferenciju upravo na ovu temu koja se održala 2014. godine u Portugalu sa zanimljivim naslovom: „Konferencija o visokom obrazovanju kao tržištu: prekogranično obrazovanje i Direktiva o uslugama“ (Staničić i Vetma, 2020). Treba spomenuti i vrlo zanimljivu knjigu iz 2018. godine naziva „*Europsko visoko obrazovanje i unutarnje tržište: tenzije između europskih politika i nacionalnog suvereniteta*“ (Sin et al., 2019). Navedeno reflektira kako se radi o iznimno osjetljivom pitanju koje nadilazi domaće granice i kako se radi o pitanju koje je aktualno u Europskoj uniji. Treba spomenuti i kako je polazna hipoteza ovog rada da se Direktiva o uslugama ne primjenjuje na sustav javnog obrazovanja koji je u strogoj i isključivoj nadležnosti država članica. Dakako, ako država članica tako odabere, ništa je ne sprečava da u potpunosti prihvati primjenu Direktive. Isto tako je primjenjivo i na sustav javnog zdravstva država članica.

Glavni izvor prava u području visokog obrazovanja je Zakon o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti (NN 119/22, na snazi od 22.10.2022.). Ovaj zakon predstavlja temeljni pravni okvir koji uređuje sustav visokog obrazovanja i znanstvene djelatnosti u Republici Hrvatskoj. Njegove odredbe obuhvaćaju širok spektar pitanja, od organizacije i upravljanja visokoškolskim ustanovama, preko uvjeta i postupaka za osiguranje kvalitete, do prava i obveza studenata i nastavnog osoblja. Kroz definiranje standarda kvalitete i akreditacijskih procedura, zakon nastoji osigurati visoku razinu obrazovanja i poticati znanstvenu izvrsnost. Posebna pozornost posvećena je i internacionalizaciji

visokog obrazovanja, promičući suradnju s inozemnim visokoškolskim i znanstvenim institucijama. Zakon također uređuje status i prava znanstvenih novaka, potičući razvoj mladih znanstvenika i istraživača. Implementacijom ovog zakona, Hrvatska teži harmonizaciji svog sustava visokog obrazovanja sa standardima i praksama Europske unije, osiguravajući svojim građanima kvalitetno obrazovanje i potrebne kompetencije za uspjeh u globalnom znanstvenom i obrazovnom prostoru.

Dodatno, s obzirom da se radi o uslugama visokog obrazovanja, dodatni izvor prava je Zakon o uslugama (NN 80/11). Ovaj zakon regulira pružanje usluga unutar tržišta Republike Hrvatske, uključujući i sektor visokog obrazovanja, osiguravajući slobodu pružanja usluga i uspostavu jedinstvenog tržišta. Kroz svoje odredbe, Zakon o uslugama postavlja temelje za transparentnost i nediskriminaciju u pružanju usluga, uključujući i obrazovne. Predviđa administrativne postupke, uvjete za pružanje usluga, kao i mehanizme zaštite korisnika usluga. Implementacijom ovog zakona, stvara se povoljno okruženje za razvoj i poboljšanje kvalitete usluga visokog obrazovanja, promičući konkurentnost i inovativnost u sektoru. Zakon također omogućava lakšu suradnju i mobilnost među visokoškolskim ustanovama na nacionalnoj i međunarodnoj razini, podržavajući integraciju hrvatskog visokog obrazovanja u europski i globalni obrazovni prostor.

Novi Zakon o akademskom i stručnom zvanju i akademskom stupnju (NN 123/23) donesen je u listopadu 2023. godine, čime se uredila primjena akademskih naziva, stručnih naziva i akademskih stupnjeva te njihovo stjecanje, primjena i ujednačavanje u Republici Hrvatskoj. Zakonom o osiguravanju kvalitete u visokom obrazovanju i znanosti iz 2022. godine (NN 151/22) uređuje se vanjsko i unutarnje osiguravanje kvalitete u visokom obrazovanju i znanosti te djelokrug i ustrojstvo Agencije za znanost i visoko obrazovanje, zadužene za postupke vanjskog vrednovanja. Zakonom se jamči autonomija Agencije u svom radu, poglavito u postupcima vanjskog osiguravanja kvalitete.

Zakon o Hrvatskom kvalifikacijskom okviru (NN 22/13, 41/16, 64/18, 47/20, 20/21) uređuje cjelokupni sustav kvalifikacija na svim obrazovnim razinama u Republici Hrvatskoj i osigurava njihovu usklađenost s potrebama tržišta rada, pojedinca i društva u cjelini kao i usporedivost i povezivost s razinama Europskog kvalifikacijskog okvira (EQF) i Kvalifikacijskog okvira Europskog prostora visokog obrazovanja (QF-EHEA).

Više podataka o Hrvatskome kvalifikacijskom okviru (HKO) dostupno je na službenim mrežnim stranicama HKO-a.

Priznavanje inozemnih obrazovnih kvalifikacija propisano je Zakonom o priznavanju i vrednovanju inozemnih obrazovnih kvalifikacija (NN 69/22). Zakonom se uređuju način i postupci vrednovanja inozemnih obrazovnih kvalifikacija u svrhu pristupa tržištu rada u profesijama koje nisu uključene u Popis reguliranih profesija u Republici Hrvatskoj te način i postupci priznavanja inozemnih obrazovnih kvalifikacija i razdoblja obrazovanja radi nastavka obrazovanja.

3.3. Implementacija u pravnoj i poslovnoj praksi Republike Hrvatske

Ograničenja slobode pružanja usluga u visokom obrazovanju usmjerava se na zakonske, regulativne i operativne prepreke koje mogu postojati u kontekstu pružanja visokoškolskih usluga u Hrvatskoj. Visoko obrazovanje, kao dio javnog sektora, često se nalazi između javnog interesa i sve veće potrebe za otvaranjem i liberalizacijom tržišta usluga.

Implementacija u pravnoj i poslovnoj praksi u Republici Hrvatskoj

1. Zakonski okvir i regulativa U Republici Hrvatskoj sloboda pružanja usluga visokoškolskog obrazovanja regulirana je kroz nekoliko ključnih zakona i regulativa, uključujući:

- Zakon o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti: Ovaj zakon regulira rad javnih i privatnih visokoškolskih ustanova, uključujući uvjete akreditacije, standarde kvalitete i nadzor nad provedbom programa. Osigurava da sve institucije zadovoljavaju minimalne standarde, ali također postavlja restrikcije za strane institucije koje žele djelovati u RH.
- Zakon o osiguravanju kvalitete u znanosti i visokom obrazovanju: Agencija za znanost i visoko obrazovanje (AZVO) ima ključnu ulogu u provođenju akreditacijskih procesa i provjeri kvalitete visokoškolskih programa, što može ograničiti slobodu pružanja usluga zbog kompleksnih i dugotrajnih procedura akreditacije.
- Direktiva o uslugama (2006/123/EC) koja je implementirana u RH kroz Zakon o uslugama. Ova direktiva predviđa slobodu pružanja usluga unutar EU, ali omogućuje članicama određene derogacije za sektore od posebnog javnog

interesa, među kojima je i visoko obrazovanje. Hrvatska koristi mogućnost reguliranja visokoškolskog sektora kroz posebne uvjete, osobito za strane i privatne visokoškolske institucije.

- Zakonom o Hrvatskom kvalifikacijskom okviru definiraju se kvalifikacije putem ishoda učenja koji opisuju što učenik zna, razumije i može učiniti na kraju procesa učenja. Prosječno ukupno utrošeno vrijeme za stjecanje kvalifikacija ili određenog skupa ishoda učenja iskazuje se u ECTS (Europski sustav prijenosa i prikupljanja bodova) bodovima u visokom obrazovanju, ECVET (Europski sustav bodova strukovnog obrazovanja) bodovima u strukovnom obrazovanju i HROO (Hrvatski sustav bodova općeg obrazovanja) bodovima u općem obrazovanju i u općeobrazovnim sadržajima strukovnih kvalifikacija. Zakon također donosi opise razina ishoda učenja za svaku razinu Hrvatskog kvalifikacijskog okvira.

- Zakonom o priznavanju i vrednovanju inozemnih obrazovnih kvalifikacija provodi se postupak vrednovanja inozemne obrazovne kvalifikacije u svrhu pristupa tržištu rada u profesijama koje nisu uključene u Popis reguliranih profesija u Republici Hrvatskoj. Ishod ovog postupka je mišljenje o inozemnoj obrazovnoj kvalifikaciji. Postupak priznavanja inozemne obrazovne kvalifikacije provodi se i u svrhu nastavka obrazovanja.

2. Akreditacijski postupci i prepreke U praksi, visokoškolske ustanove u Hrvatskoj, osobito privatne i strane, suočavaju se s nizom akreditacijskih i licencnih prepreka.

Procedura akreditacije uključuje:

- Standardizaciju i kontrolu kvalitete.

Visoko obrazovne institucije u Hrvatskoj moraju zadovoljiti kriterije AZVO-a, koji su često vrlo striktni i mogu ograničiti mogućnost djelovanja novih institucija na tržištu.

- Vrijeme i troškovi akreditacije.

Akreditacijski proces može biti dugotrajan i skup, što utječe na slobodu pružanja usluga jer institucije s nižim financijskim kapacitetima ili manje poznate strane institucije mogu odustati od pokušaja akreditacije.

- Specifični zahtjevi za strane institucije.

Visokoškolske institucije iz drugih država članica EU koje žele otvoriti podružnice u Hrvatskoj također se suočavaju s dodatnim uvjetima prilagodbe domaćem zakonodavstvu i standardima kvalitete.

3. Ograničenja u poslovnoj praksi Visokoškolske institucije koje pružaju obrazovne usluge u Hrvatskoj suočavaju se s poslovnim ograničenjima kao što su:

- Financijska ograničenja.

Javne visokoškolske ustanove financiraju se iz državnog proračuna, dok privatne institucije ovise o školarinama i donacijama. Ova razlika u financiranju stvara nejednake uvjete i može ograničiti poslovne modele privatnih ustanova.

- Administrativna ograničenja.

Zakonodavni okvir ograničava fleksibilnost uvođenja novih obrazovnih programa ili prilagodbi postojećih programa. Visokoškolske ustanove trebaju odobrenje Ministarstva znanosti i obrazovanja i AZVO-a za uvođenje svakog novog programa, što ograničava njihovu sposobnost brzog odgovaranja na potrebe tržišta rada.

- Nedostatak mobilnosti nastavnog osoblja.

Proces zapošljavanja stranih nastavnika i akademskog osoblja može biti dugotrajan zbog radnih dozvola, nostrifikacija diploma i dodatnih uvjeta.

4. Pravni i poslovni izazovi privatnih i stranih ustanova.

Za privatne i strane visokoškolske institucije, implementacija slobode pružanja usluga dodatno je opterećena izazovima kao što su:

- Visoki troškovi za korisnike.

Zbog manjka javnog financiranja, privatne visokoškolske ustanove često imaju visoke školarine, što ograničava pristup studentima slabijeg imovinskog stanja. To može utjecati na njihovu konkurentnost u odnosu na javne fakultete.

- Ograničena mogućnost priznavanja kvalifikacija.

Strane institucije suočavaju se s izazovima u priznavanju kvalifikacija koje izdaju u RH, što može umanjiti njihovu privlačnost među domaćim studentima.

5. Primjeri iz prakse

- Suradnja s međunarodnim institucijama.

Pojedine hrvatske visokoškolske institucije ostvaruju suradnje s inozemnim ustanovama, što može uključivati razmjenu nastavnika, zajedničke programe ili dvostruke diplome. Međutim, ta je suradnja strogo regulirana i zahtijeva akreditaciju i suglasnost Ministarstva.

- Razvoj online programa.

Sve veći broj institucija pokušava uvesti online programe kako bi privukle širu publiku, ali takve inicijative također zahtijevaju dodatne akreditacije i prilagodbu domaćim zakonima, što je vremenski i financijski zahtjevno.

6. Zaključak i preporuke za liberalizaciju

Iako Hrvatska zakonodavno omogućava pružanje usluga u visokom obrazovanju, postojeće regulatorne prepreke i zahtjevi za kvalitetu značajno ograničavaju slobodu poslovanja, osobito za privatne i strane institucije.

Liberalizacija tržišta visokoškolskih usluga mogla bi uključivati:

- Pojednostavljenje akreditacijskih procedura.

Uvođenje transparentnih i jednostavnijih akreditacijskih procesa za domaće i strane institucije moglo bi povećati konkurentnost i inovativnost sektora.

- Fleksibilniji uvjeti za online obrazovanje.

Poticanje online programa uz manje regulatorne prepreke pomoglo bi hrvatskim i stranim institucijama da šire svoj doseg i ponude prilagodljive programe studentima.

- Povećanje financijske potpore privatnim institucijama.

Prilagođeni oblici državnog sufinanciranja za određene programe privatnih institucija mogli bi povećati dostupnost obrazovanja i povećati izbor za studente u Hrvatskoj. Ovakvim reformama Republika Hrvatska mogla bi uspostaviti bolju ravnotežu između javnog interesa i liberalizacije tržišta visokoškolskih usluga, pridonoseći boljoj pristupačnosti, kvaliteti i konkurentnosti obrazovnog sektora.

4. ANALIZA OGRANIČENJA SLOBODE PRUŽANJA USLUGA U PODRUČJU VISOKOG OBRAZOVANJA U EUROPSKOJ UNIJI I REPUBLICI HRVATSKOJ

4.1. Analiza odluka Suda Europske unije

I. Analiza odluke OQ protiv Europske komisije

Opći sud u Luxembourggu (dalje: Sud) u odboru od 3 predsjednika, izvjestitelja i suca, 7. rujna 2022. godine donio o poništavanju odluku povjerenstva za odabir s kojom se odbija zahtjev za preispitivanje podnesen od strane osobe OQ na temelju koje ta osoba nije prošla u sljedeću fazu otvorenog natječaja EPSO/AD/378/20 radi sastavljanja popisa uspješnih kandidata za radna mjesta „*pravnici lingvisti (AD 7) za hrvatski jezik (HR)*” na Sudu Europske unije. Europska unija će također snositi troškove osobe OQ, kao i vlastitih troškova u ovom sudskom procesu. (OQ protiv Europske Komisije, predmet T-713/20 DEP - odluka o poništavanju zahtjeva; ECLI:EU:T:2022:513).

Osoba OQ podnijela je tužbu za poništenje odluke povjerenstva za odabir koja je rezultirala odbijanjem njenog prolaska u sljedeću fazu natječaja EPSO/AD/378/20 za radna mjesta pravnik lingvista za hrvatski jezik na Sudu Europske unije, te zahtijeva poništenje odluke povjerenstva kojom je odbijen njen zahtjev za preispitivanje te odluke.

Tužitelj, hrvatski državljanin, podnio je tužbu tražeći poništenje odluke povjerenstva za odabir koja mu je odbila prolazak u sljedeću fazu natječaja za radno mjesto pravnik lingvista na Sudu Europske unije. Unatoč tome što je imao diplomu magistra prava s naglaskom na pravnik lingvist stečenu u Francuskoj, povjerenstvo je tvrdilo da ne ispunjava uvjete jer mu nedostaje diploma iz hrvatskog prava. Unatoč tome što je tužitelj priložio rješenje koje je priznato kao ekvivalent diplomi iz Hrvatske te se pozvao na presudu koja podržava njegovu argumentaciju, povjerenstvo je odbilo njegov zahtjev za preispitivanje, tvrdeći da njegova kvalifikacija ne pokriva potrebno poznavanje hrvatskog prava. Tužitelj zahtijeva poništenje odluka povjerenstva za odabir, dok Europska komisija traži odbacivanje tužbe te da tužitelj snosi troškove.

Tužitelj tvrdi da je povjerenstvo prekoračilo svoje ovlasti jer nije uzelo u obzir priznavanje njegove francuske kvalifikacije u Hrvatskoj te nije pravilno procijenilo njegovo profesionalno iskustvo. Također, tvrdi da je povjerenstvo zanemarilo njegovo iskustvo u praksi i prevođenju te da nije dosljedno postupalo u primjeni uvjeta natječaja. Komisija, s druge strane, tvrdi da je povjerenstvo postupilo u skladu s uvjetima natječaja te da

tužiteljevo profesionalno iskustvo nije relevantno jer nije bilo zahtijevano u obavijesti o natječaju.

Opći sud će razmotriti dva prigovora tužitelja koji se u velikoj mjeri preklapaju, a odnose se na prekoračenje ovlasti povjerenstva za odabir i očitu pogrešku u ocjeni. Povjerenstvo je obvezno postupati u skladu s tekstom obavijesti o natječaju te ne može ni povišiti ni sniziti kriterije za odabir u odnosu na one navedene u obavijesti. Budući da obavijest o natječaju eksplicitno navodi zahtjeve vezane uz kvalifikacije iz hrvatskog prava, povjerenstvo ne može tumačiti te zahtjeve na način koji bi dopuštao prihvaćanje istovrijednih kvalifikacija. Stoga se tužitelj žali na nezakonitost obavijesti o natječaju, tvrdeći da ona dovodi do toga da povjerenstvo prekoračuje ovlasti u ocjeni kvalifikacija kandidata. Komisija osporava tužiteljevo pozivanje na određene članke Pravilnika o osoblju, tvrdeći da su ti tužbeni razlozi nedopušteni jer nisu bili dovoljno izravno povezani s dokazima i jer se tijekom postupka nisu pojavili novi relevantni elementi koji bi ih opravdali.

Obavijest o natječaju nije dovela do osporavanja priznavanja tužiteljeve francuske kvalifikacije kao istovrijedne hrvatskoj, koje je prethodno potvrdilo nadležno hrvatsko tijelo na temelju stručnog priznavanja inozemnih visokoškolskih kvalifikacija. Međutim, nacionalno priznavanje ne podrazumijeva automatsko priznavanje te kvalifikacije u okviru natječaja za zapošljavanje u instituciji Unije. Iako se tužitelj može pozvati na članak 45. UFEU-a zbog slobode kretanja radnika unutar Unije, to ne znači automatsko priznavanje istovrijednosti diploma stečenih u drugim državama članicama. Obavijest o natječaju nije prekršila članak 45. UFEU-a jer nije bila formulirana tako da automatski priznaje istovrijednost kvalifikacija dobivenih u drugim državama članicama. Ipak, ignoriranje studija i profesionalnog iskustva stečenog kroz slobodno kretanje među državama članicama ograničilo bi doseg te slobode zajamčene UFEU-om. Tužitelj se posebno poziva na presudu Brouillard I, koja je istraživala sličan slučaj belgijskog državljanina čiji je studij u inozemstvu bio priznat kao neadekvatan za pravne poslove u Belgiji, unatoč istoj razini studija kao i belgijski ekvivalent.

Na kraju, Sud je u točki 47. presude Brouillard I sažeo ključna pitanja, naglašavajući da članak 45. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) ne dopušta da se uvjetovanje sudjelovanja na natječaju za zapošljavanje kvalifikacijama koje zahtijeva nacionalno

zakonodavstvo ili priznanjem akademske istovrijednosti iz druge države članice ne uzme u obzir sve diplome, potvrde i drugi relevantni dokazi, kao i profesionalno iskustvo kandidata. Sud je istaknuo da su tijela države članice dužna uzeti u obzir sva relevantna znanja i kvalifikacije koje kandidat stekne u drugoj državi članici pri donošenju odluke o izdavanju odobrenja za obavljanje profesionalne aktivnosti. Nadalje, Sud je naglasio da, ako se usporedbom diploma iz drugih država članica i zahtijevanih nacionalnih diploma utvrdi djelomično podudaranje kvalifikacija, nadležno tijelo može zahtijevati od kandidata da dokaže dodatna znanja i kvalifikacije.

Na temelju ovih zaključaka, Sud je zaključio da obavijest o natječaju koja je dovela do odbacivanja tužiteljeve prijave zbog nedostatka jedne od kvalifikacija iz hrvatskog prava bila nezakonita jer nije omogućila povjerenstvu za odabir da ispita tužiteljevu prijavu u skladu s načelima iz članka 45. UFEU-a. Stoga je Sud proglasio spornu odluku neprimjenjivom na tužitelja i poništio ju, ne zahtijevajući pritom ispitivanje preostale argumentacije stranaka.

II. Analiza odluke Europske komisija protiv Mađarske

Sud u odboru od 4 predsjednika, izvjestitelja i sudaca, 6. listopada 2020. godine je donio odluku o tome kako je Mađarska povrijedila međunarodne obveze donošenjem mjera koje uvjetuju obavljanje djelatnosti stranih ustanova visokog obrazovanja u Mađarskoj, tražeći da se podvrgnu mađarskim i međunarodnim pravnim procedurama. Ove mjere su u suprotnosti s Općim sporazumom o trgovini uslugama, Poveljom Europske unije o temeljnim pravima i drugim relevantnim propisima. Kao posljedica toga, Mađarskoj je naloženo da podnese troškove u vezi s ovim slučajem (Europska Komisija protiv Mađarske, predmet C-66/18 - odluka o povredi međunarodnih odnosa; ECLI:EU:C:2020:792).

Europska komisija je smatrala kako je Mađarska povrijedila određene obveze prema međunarodnim propisima, uključujući i članke Direktive 2006/123 i članke Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU), te odredbe Povelje Europske unije o temeljnim pravima. Komisija je uputila nekoliko pisama Mađarskoj, tražeći od nje da ispravi te povrede ili pruži odgovarajuća objašnjenja. Nakon niza dopisa i sastanaka, Mađarska je iznijela svoje argumente i pružila dodatne informacije, uključujući i informacije o sklopljenim međunarodnim ugovorima. Konačno, zbog nepostizanja rješenja, Europska

komisija je podnijela tužbu Sudu Europske unije zbog povrede obveza, a predmet je dao prioritetan status pri odlučivanju.

Mađarska tvrdi da bi tužba trebala biti odbačena jer je postupanje Europske komisije tijekom pre sudskog postupka bilo nedopušteno i nezakonito. Navode da je Komisija od njih tražila brze odgovore unutar jednog mjeseca, umjesto uobičajenog roka od dva mjeseca za pre sudski postupak, te da je odbila njihove zahtjeve za produljenje roka bez valjanog obrazloženja. Mađarska tvrdi da je Komisija prekršila načelo lojalne suradnje i pravo na dobru upravu, te da je pokrenula postupak isključivo u interesu Central European Universityja (CEU) i iz političkih razloga. Komisija, s druge strane, osporava valjanost ovih argumenata.

Europski sud je analizirao argumente Mađarske koji se odnose na navodno prekratke rokove koje je Europska komisija odredila za odgovor na pismo opomene i obrazloženo mišljenje. Sud je ustvrdio da su kratki rokovi opravdani žurnošću kojom je trebalo ispraviti povredu obveze koja se stavljala na teret Mađarske prema mišljenju Komisije. Također je istaknuto da Mađarska nije uspjela dokazati da su ti rokovi onemogućili učinkovito isticanje njezinih sredstava obrane protiv prigovora Komisije ili da su povrijedili njezina prava obrane. Sud je zaključio da je tužba zbog povrede obveze dopuštena, unatoč tvrdnjama Mađarske o navodnom političkom motiviranju Komisije u pokretanju postupka.

Mađarska je tvrdila da Sud EU-a nije nadležan za odlučivanje o tužbi zbog povrede obveza prema Sporazumu o općem sporazumu o trgovini uslugama (GATS). Argumentirala je da je nadležnost za tumačenje GATS-a isključivo u rukama panela i prizivnog tijela WTO-a te da autonomno tumačenje Suda EU-a može narušiti ovu nadležnost. Međutim, Sud EU-a je odbacio te argumente, potvrdivši svoju nadležnost za odlučivanje o tužbi i istaknuvši da su obveze iz GATS-a obuhvaćene zajedničkom trgovinskom politikom EU-a.

U cilju odlučivanja o prvom prigovoru, analiziran je opseg obveza Mađarske prema pravilu nacionalnog tretmana u GATS-u, zatim je razmotren utjecaj zahtjeva za prethodno sklapanje međunarodnih ugovora na tržišno natjecanje u korist domaćih pružatelja usluga visokog obrazovanja. Komisija tvrdi da ovaj zahtjev stavlja strane pružatelje usluga u nepovoljan položaj u odnosu na domaće i EGP pružatelje, kršeći obveze nacionalnog

tretmana u GATS-u. Mađarska argumentira da je cilj ovog zahtjeva jačanje diplomatskih napora u kulturološkoj sferi. Sud zaključuje da ovaj zahtjev mijenja uvjete tržišnog natjecanja u korist domaćih pružatelja usluga, suprotno GATS-u.

U presudi se dalje analizira prigovor Mađarske glede zahtjeva za prethodno sklapanje međunarodnih ugovora kao uvjeta za obavljanje djelatnosti obrazovanja. Mađarska tvrdi da je ovaj zahtjev nužan radi održavanja javnog poretka i sprečavanja zavaravajućih praksi. Međutim, Sud zaključuje da Mađarska nije pružila dovoljno dokaza koji bi potkrijepili tvrdnju da je ovaj zahtjev potreban radi održavanja javnog poretka ili sprječavanja zavaravajućih praksi. Stoga je Mađarska povrijedila svoje obveze prema GATS-u.

Sud je ocijenio da se Mađarska, donošenjem mjere kojom se zahtijeva obavljanje djelatnosti obrazovanja u državi sjedišta ustanove visokog obrazovanja, ograničava sloboda poslovnog nastana stranih pružatelja usluga u skladu s člankom 49. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU). Ograničenje slobode poslovnog nastana može se opravdati jedino ako je nužno radi očuvanja javnog poretka ili sprečavanja zavaravajućih praksi, ali Mađarska nije uspjela dokazati postojanje takvih prijetnji. Također, takva mjera nije bila proporcionalna niti nužna. Osim toga, Sud je zaključio da je Mađarska povrijedila i Direktivu 2006/123 o uslugama jer je takva mjera dodatno ograničavala slobodno pružanje usluga stranih pružatelja u Mađarskoj.

Na kraju, Sud je zaključio da su mjere koje je Mađarska donijela povrijedile obveze koje ima na temelju članka XVII. GATS-a i drugih relevantnih odredbi, uključujući članak 49. UFEU-a i članak 16. Direktive 2006/123, kao i odredbe Povelje. Sud je utvrdio da ograničenja uvedena tim mjerama nisu bila opravdana nijednim ciljevima od općeg interesa prema pravu Unije. Stoga je zaključeno da je Mađarska povrijedila svoje obveze, te je naloženo snošenje troškova u skladu s Komisijinim zahtjevom.

III. Analiza odluke Visoki sud Kastilje i Leona protiv Delije

Sud u odboru od predsjednice, izvjestitelja i sudaca, 4. veljače 2021. godine donio je odluku o da je profesionalno iskustvo koje je gospođa Delija stekla u Portugalu relevantno prilikom izračuna njezinog radnog staža u svrhu priznavanja njezinog profesionalnog razvoja, u skladu s člankom 45. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) i

člankom 7. Uredbe (EU) br. 492/2011 o slobodi kretanja radnika u Uniji. Ova presuda jamči da se sloboda kretanja radnika unutar EU-a neće suviše ograničavati nacionalnim propisima (Gerencia Regional de Salud de Castilla y León v Delia, predmet C-86/21-zahhtjev za prethodnu odluku; C:2021:189:TOC; Službeni glasnik Europske unije C 189, 17. svibanj 2021.)

U ovom je slučaju bila sporna primjena nacionalnog španjolskog zakonodavstva u vezi s priznavanjem profesionalnog razvoja zdravstvenih djelatnika iz druge države članice EU-a, konkretno Portugal. Sud je analizirao odredbe relevantnih europskih propisa, poput članka 7. Uredbe br. 492/2011 Europskog parlamenta i Vijeća o slobodi kretanja radnika u Uniji, te članaka 6. i 7. Španjolskog zakona o organizaciji zdravstvenih profesija. Odlučeno je da se profesionalno iskustvo stečeno u Portugalu mora priznati prilikom izračuna radnog staža i priznavanja profesionalnog razvoja gospođe Delije u Španjolskoj. Ova odluka temelji se na načelima jednakog postupanja i slobode kretanja radnika unutar EU-a, osiguravajući da se radnicima država članica pruža jednak tretman u drugoj državi članici u pogledu uvjeta zapošljavanja i prava na profesionalni razvoj.

Gospođa Delia podnijela je zahtjev za pristup prvom razredu sustava profesionalnog razvoja za medicinske sestre/medicinske bratove u španjolskoj regiji Kastilja i Leon. Iako je tvrdila da je imala više od pet godina radnog iskustva u toj kategoriji, uključujući razdoblje provedeno u Portugalu, regionalna uprava za zdravstvo Kastilje i Leona odbila je priznati razdoblje provedeno u Portugalu kao relevantno za pristup prvom razredu profesionalnog razvoja. Gospođa Delia je upravno osporila ovu odluku, što je rezultiralo sudskim postupkom. Sud u Valladolidu je prihvatio njezinu tužbu, ali je Autonomna zajednica Kastilje i Leona uložila žalbu na tu presudu pred Visokim sudom Kastilje i Leona, koji je zatražio prethodnu odluku Europskog suda pravde o pitanjima koja se odnose na sukladnost španjolskog zakonodavstva s europskim propisima o slobodi kretanja radnika unutar EU-a i priznavanju stručnih kvalifikacija.

Sud koji je uputio zahtjev razmatra pitanje u vezi s nacionalnim propisom koji se odnosi na priznavanje profesionalnog razvoja u zdravstvenoj službi države članice. Ovo pitanje se javlja jer taj nacionalni propis sprječava uzimanje u obzir profesionalnog iskustva koje radnik stekne u zdravstvenoj službi druge države članice prilikom ocjenjivanja njegovog profesionalnog razvoja. Sud prepoznaje da takvo ograničenje može biti protivno članku

45. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) i članku 7. Uredbe br. 492/2011 ako ne postoji opravdanje od općeg interesa, ili ako nije primjereno i proporcionalno cilju kojeg se želi postići.

Sud je također razmotrio argumente o prikladnosti i nužnosti navedenog nacionalnog propisa. S obzirom na to da propis nije usklađen na razini Unije i da ne postoje kriteriji usporedbe standarda kvalitete zdravstvenih sustava država članica, postojanje nacionalnog propisa može biti opravdano kao sredstvo za ostvarenje ciljeva organizacije nacionalne zdravstvene službe. Međutim, ovakvo ograničenje slobode kretanja radnika mora biti prikladno i ne smije prekoračiti ono što je nužno za postizanje tih ciljeva. Sud koji je uputio zahtjev treba dodatno istražiti i utvrditi je li takav nacionalni propis u skladu s načelima slobode kretanja radnika u Europskoj uniji.

Slijedom navedenog, Sud je odlučio da članak 45. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) i članak 7. Uredbe br. 492/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 5. travnja 2011. treba tumačiti na način da im se protivi nacionalni propis koji ograničava priznavanje profesionalnog iskustva stečenog u zdravstvenoj službi druge države članice, osim ako taj propis ima cilj od općeg interesa, jamči ostvarenje tog cilja i ne prekoračuje ono što je nužno za njegovo ostvarenje.

IV. Analiza odluke - Conseil national de l'ordre des médecins protiv Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche i Ministre des Affaires sociales et de la Santé uz sudjelovanje Conseil national de l'ordre des chirurgiens dentistes

Sud u odboru od predsjednika, izvjestitelja i sudaca, 19. rujna 2013. godine donio je odluku da članak 45. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) i članak 7. Uredbe br. 492/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 5. travnja 2011. treba tumačiti na način da im se protivi nacionalni propis koji ograničava priznavanje profesionalnog iskustva stečenog u zdravstvenoj službi druge države članice, osim ako taj propis ima cilj od općeg interesa, jamči ostvarenje tog cilja i ne prekoračuje ono što je nužno za njegovo ostvarenje (Conseil national de l'ordre des médecins protiv Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche i Ministre des Affaires sociales et de la Santé, predmet C-492/12; ECLI:EU:C:2013:576).

U kontekstu pravnog okvira, Direktiva 2005/36 zamijenila je nekoliko prethodnih direktiva koje su se odnosile na uzajamno priznavanje diploma, svjedodžaba i drugih dokaza o formalnoj osposobljenosti doktora dentalne medicine. Ova nova direktiva propisuje standarde i uvjete za osposobljavanje doktora dentalne medicine u Europskoj uniji. Jedno od ključnih načela u Direktivi 2005/36 jest automatsko priznavanje dokaza o formalnoj osposobljenosti za različite medicinske profesije, uključujući i doktore dentalne medicine, među državama članicama EU. Ovo priznavanje osigurava da kvalifikacije stečene u jednoj državi članici budu jednako važeće i priznate u drugim državama članicama.

Specifično, članci 34. i 35. Direktive 2005/36 detaljno propisuju uvjete za osnovno i specijalističko osposobljavanje doktora dentalne medicine. Osnovno osposobljavanje obuhvaća najmanje pet godina studija i pruža potrebne vještine za prevenciju, dijagnozu i liječenje anomalija i bolesti zubi, usne šupljine, čeljusti i pripadajućih tkiva, dok specijalističko usavršavanje zahtijeva dodatne petogodišnje studije i pruža naprednije vještine u određenim područjima dentalne medicine. U francuskom pravnom okviru, specijalizacija u oralnoj kirurgiji opisana je zakonima koji određuju uvjete i postupke za specijalizaciju. Specijalistički studiji pružaju detaljno usavršavanje u područjima kao što su periapikalna kirurgija, implantologija, ortodontsko kirurško liječenje i patologija čeljusti. Ovi zakoni i propisi jamče da specijalistički rad u oralnoj kirurgiji bude obavljen u skladu s visokim standardima stručnosti i sigurnosti pacijenata.

U ovom slučaju, Conseil national de l'ordre des chirurgiens dentistes (CNOM) je pokrenuo postupak pred Conseil d'État kako bi osporio odluku kojom je uvedeno zajedničko stručno usavršavanje za studente poslijediplomskog studija medicine i dentalne medicine s ciljem stjecanja diplome specijalizacije u oralnoj kirurgiji. CNOM tvrdi da ta odluka nije u skladu s Direktivom 2005/36 Europske unije, posebno s njenim člancima 24., 25. i 26. Sud koji je uputio zahtjev prepoznaje važnost pitanja je li profesija doktora dentalne medicine posebna profesija prema Direktivi 2005/36 te treba li odredbe te direktive o specijalizacijama povezanim s medicinom obuhvatiti i osposobljavanje u oralnoj kirurgiji. Ova pitanja postavljena su kako bi se utvrdilo je li uvođenje zajedničkog programa usavršavanja za liječnike i zubare zakonito sukladno europskim pravilima.

Sud koji je uputio zahtjev traži tumačenje Direktive 2005/36 Europske unije u vezi s uvođenjem specijalističkog osposobljavanja na području oralne kirurgije koje je zajedničko osobama s diplomom doktora dentalne medicine i onima s osnovnim medicinskim osposobljavanjem. Direktivom se nastoji jasno razgraničiti profesija doktora dentalne medicine i liječnika, a osnovna osposobljenost za doktora dentalne medicine temelji se na posebnom programu osposobljavanja. Međutim, pitanje specijalizacije za oralnu kirurgiju postavlja se izvan uvjeta pristupa profesiji, a obuhvaća pravila o specijalističkom usavršavanju. Sud ističe da, iako Direktiva ne sprječava državu članicu da uvede specijalističko osposobljavanje čiji naziv ne odgovara navedenim u Direktivi, takvo osposobljavanje ne smije dovesti do izdavanja dokaza o osnovnom medicinskom ili dentalnom osposobljavanju onima koji ga nemaju. Stoga se zaključuje da takvo specijalističko osposobljavanje neće biti u sukobu s Direktivom 2005/36, ali nacionalni sud mora provjeriti je li takvo osposobljavanje usklađeno s uvjetima za izdavanje formalnih dokaza o osnovnom osposobljenju te može li naziv koji se dodjeljuje nakon završetka osposobljavanja omogućiti obavljanje odgovarajuće profesije.

Sud koji je uputio zahtjev zatim pita treba li Direktivu 2005/36 tumačiti tako da ona sprječava uključivanje medicinskih predmeta u specijalističko osposobljavanje za doktore dentalne medicine. Ispitivanje pokazuje da Direktiva ne propisuje specifičan sadržaj takvog osposobljavanja te da program osnovnog osposobljavanja doktora dentalne medicine obuhvaća i medicinske predmete. Stoga, zaključuje se da Direktiva ne sprječava uključivanje medicinskih predmeta u specijalističko osposobljavanje u području dentalne medicine.

Na kraju suđenja, Sud je donio odluku da se Direktivom 2005/36 ne protivi uvođenje programa specijalističkog osposobljavanja u području medicine i dentalne medicine čiji naziv ne odgovara nazivima navedenim u Prilogu V. toj direktivi. Ova odluka omogućuje otvaranje takvog specijalističkog osposobljavanja kako osobama koje su završile samo osnovno medicinsko osposobljavanje tako i osobama koje su završile i imaju potvrđen jedino studij u okviru osnovnog osposobljavanja doktora dentalne medicine.

Nacionalni sud treba provjeriti je li takvo specijalističko osposobljavanje u skladu s odredbama Direktive i ne dovodi li do nepravilnog izdavanja dokaza o osnovnom medicinskom osposobljavanju ili osnovnom osposobljavanju doktora dentalne medicine.

Sud je također odlučio da Direktiva ne sprječava uključivanje predmeta iz medicinskog područja u specijalističko osposobljavanje u području dentalne medicine. Troškovi postupka pred sudom koji je uputio zahtjev odlučeni su da će biti na tom sudu da odluči.

V. Mišljenje Nezavisnog odvjetnika Nicholasa Emilioua

Žalitelj A je podnio zahtjev finskoj Nacionalnoj agenciji za obrazovanje (EDUFI) kako bi priznali njegovu kvalifikaciju odgojitelja djece predškolske dobi, pružajući dokumentaciju koja obuhvaća svjedodžbe stečene u Estoniji i u bivšem Sovjetskom Savezu. Međutim, EDUFI je odbio zahtjev, a ta odluka je potvrđena od strane Upravnog suda u Helsinkiju. Vrhovni upravni sud Finske ima dvojbe oko tumačenja određenih pojmova iz Direktive 2005/36, posebno u vezi s tim može li se profesija odgojitelja djece predškolske dobi u Estoniji smatrati "reguliranom profesijom" te treba li kvalifikaciju stečenu u bivšem Sovjetskom Savezu smatrati kvalifikacijom stečenom u trećoj zemlji (Enseignant d'école maternelle, predmet C-270/21 – A ECLI:EU:C:2023:147 - odluka o priznavanju profesionalnog iskustva).

Članak 3. stavak 1. točka (a) Direktive 2005/36 definira "reguliranu profesiju" kao profesionalnu djelatnost ili skupinu profesionalnih djelatnosti čiji je pristup ili obavljanje uvjetovano posjedovanjem određenih stručnih kvalifikacija. Prema članku 13. stavcima 1. i 2. iste direktive, ako za pristup ili obavljanje regulirane profesije u državi članici domaćinu su potrebne posebne stručne kvalifikacije, podnositelji zahtjeva iz drugih država članica imaju pravo pristupa pod istim uvjetima kao i domaći državljani, pod uvjetom da posjeduju potvrdu kompetencije ili dokaz o formalnoj osposobljenosti koji je izdala druga država članica ili da su imali godinu dana stručnog iskustva u toj profesiji u drugoj državi članici koja tu profesiju ne regulira.

Finski zakon o priznavanju stručnih kvalifikacija, broj 1384/2015 regulira priznavanje stručnih kvalifikacija i slobodu pružanja usluga u skladu s Direktivom 2005/36. U članku 6. ovog zakona detaljno su navedeni uvjeti za priznavanje stručnih kvalifikacija. Estonski zakon propisuje da odgojitelji moraju imati visokoškolsku kvalifikaciju i pedagoške kompetencije.

A tvrdi da je njegova prva kvalifikacija u predškolskom obrazovanju stečena u Estoniji, te posjeduje dvije kvalifikacije u predškolskom obrazovanju iz "druge države članice".

Sud u Helsinkiju nije siguran treba li profesiju odgojitelja djece predškolske dobi smatrati "reguliranom profesijom" u Estoniji, te je odlučio uputiti pitanja Vrhovnom upravnom sudu.

Zaključak je da profesiju odgojitelja djece predškolske dobi nije moguće smatrati "reguliranom" u smislu odredbe Direktive 2005/36/EZ Europskog parlamenta i Vijeća ako je za pristup toj profesiji i njezino obavljanje potrebno imati visokoškolsku diplomu koja nije izričito usmjerena na obavljanje te profesije i pedagoške kompetencije koje su određene u standardu struke, ali čije postojanje u svakom pojedinom slučaju ocjenjuje poslodavac, te da se stručna kvalifikacija stečena u bivšem Sovjetskom Savezu, koju je Republika Estonija zakonodavstvom izjednačila s kvalifikacijom stečenom u toj državi članici, mora smatrati stečenom u toj državi članici, a ne u trećoj zemlji.

4.2. Analiza sudske prakse u Republici Hrvatskoj

1. Analiza odluke Bokšić protiv Ministarstva zdravstva Republike Hrvatske

Upravni sud u Zagrebu (dalje: Sud) u odboru od 1 suca, 20. ožujka 2017. godine donio je odluku (UsI-4344/15-14) o odbijanju tužbenog zahtjeva tužitelja Željka Bokšića te je potvrdio zakonitost osporenog rješenja Ministarstva zdravstva Republike Hrvatske zbog neosnovanog tužbenog zahtjeva.

U predmetnom upravnom sporu tužitelj, dr. med. Željko Bokšić iz Australije, podnio je tužbu Sudu protiv Ministarstva zdravstva Republike Hrvatske radi priznavanja njegovih inozemnih stručnih kvalifikacija u području psihijatrije iz dijelova programa: psihoterapija, forenzička psihijatrija, javno zdravstvo, organizacija i upravljanje zdravstvenim sustavom na području mentalnog zdravlja, klinička psihijatrija i sadržaj obuhvaćenih poslije diplomskim specijalističkim studijem „Psihijatrija“. Tužitelj je osporavao privremeno rješenje Ministarstva zdravstva od 03. studenog 2015. kojim mu je određena dopunska mjera obavljanja provjere osposobljenosti u profesiji specijalista psihijatrije.

Iz stručnog mišljenja voditelja programa od 05. listopada 2015. razvidno je da stručna kvalifikacija tužitelja ne odgovara u vremenskom trajanju jer je tužitelj završio program specijalizacije u Australiji u trajanju tri godine, dok je u Hrvatskoj propisan program specijalizacije iz psihijatrije u trajanju od 5 godina, dakle dvije godine dulji. Osim razlike

u vremenskom trajanju programa iz stručnog mišljenja voditelja programa razvidna je i razlika u sadržaju programa iz opisanih područja određenih privremenim rješenjem. Tuženik ističe da je voditelj program uzeo u obzir i znanje tužitelja stečeno tijekom stručnog iskustva, pa je na temelju radnog iskustva iz opće medicine priznat dio koji se odnosi na neurologiju i internu medicinu.

Tuženik ukazuje kako tužitelj netočno navodi da mu je tuženik trebao dostaviti mišljenje na očitovanje te da su mu donošenjem privremenog rješenja povrijeđena prava. Zakonom o reguliranim profesijama i priznavanju inozemnih kvalifikacija propisano je da se nakon odabira dopunske mjere (što je tuženik dostavio podneskom od 28. listopada 2015.) odlučuje privremenim rješenjem, a u postupku je osiguran sudska kontrola. Naglašava se da je tužitelj imao dostupne sve činjenice, informacije i dokumentaciju tijekom cijelog postupka, a upravo donošenjem rješenja štite se prava stranke u upravnom postupku.

U svom obrazloženju, tužitelj je tvrdio da osporeno rješenje nije pravilno primijenilo zakon te da nije bilo jasno što se od njega traži u pogledu provjere osposobljenosti. Također, osporavao je postupak Ministarstva tvrdeći da nije dostavljeno adekvatno obrazloženje niti su utvrđene sve činjenice.

Ministarstvo zdravstva, kao tuženik, tvrdilo je da je pravilno primijenilo zakon te da je dopunska mjera provjere osposobljenosti određena na temelju izbora kandidata, sukladno zakonskim odredbama. Nadalje, tvrdili su da su prilikom donošenja rješenja uzeli u obzir stručno mišljenje voditelja programa specijalističkog usavršavanja iz psihijatrije, koje je utvrdilo bitne razlike između programa specijalističkog usavršavanja tužitelja i programa važećeg u Republici Hrvatskoj.

Konačno, Sud je nakon provedenog postupka odbio tužbeni zahtjev tužitelja, smatrajući da osporeno rješenje nije bilo protuzakonito. Sud je utvrdio da je Ministarstvo zdravstva pravilno primijenilo zakon te da je dopunska mjera određena sukladno odabiru kandidata i utvrđenim propisima. Također, sud je prihvatio argumente tuženika o bitnim razlikama između programa specijalističkog usavršavanja tužitelja i programa važećeg u Hrvatskoj.

Može se zaključiti kako su prethodna razmatranja Suda bila dovoljna za zaključak da program psihijatrije kojeg je tužitelj završio u Australiji odstupa u trajanju i sadržaju

programa od važećeg programa u Republici Hrvatskoj. Tužitelj tijekom upravnog postupka i upravnog spora ničim nije dokazao da je u specijalističkom stažu obavljenom u inozemstvu obavio specijalistički staž u trajanju i određenim načinom kako to propisuju zakoni u Republici Hrvatskoj.

Slijedom navedenog, Sud je ovaj zahtjev tužitelja proglasio neosnovanim na temelju članka 57. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima te ga odbilo kao neosnovani zahtjev te potvrdio zakonitost osporenog rješenja Ministarstva zdravstva Republike Hrvatske.

II. Analiza odluke Sorić Noršić protiv Hrvatske komore medicinskih sestara

Upravni sud u Zagrebu (dalje: Sud) u odboru od 1 suca, 29. studenog 2017. godine donio je odluku (UsI-1188/15-23) o odbijanju tužbenog zahtjev tužiteljice Danijele Sorić Noršić te je potvrdio zakonitost osporenog rješenja Hrvatske komore medicinskih sestara zbog neosnovanog tužbenog zahtjeva.

Odbijen je zahtjev tužiteljice za izdavanjem odobrenja za samostalan rad u obavljanju poslova stručnog prvostupnika (baccalaureus) sestrinstva osporenim rješenjem. U tužbi ističe da je Pravilnik o izdavanju, obnavljanju i oduzimanju odobrenja za samostalan rad bio jedini opći akt koji je regulirao predmetnu materiju u trenutku podnošenja njenog zahtjeva, te da je zadovoljila propisane uvjete sukladno ovjerenoj preslici diplome. Navodi i da je tuženiku dostavila rješenje Agencije za znanost i visoko obrazovanje, smatrajući ga jedinim važećim dokumentom za priznavanje inozemnih visokoškolskih kvalifikacija radi zapošljavanja.

Podnositeljica zahtjeva tvrdi da je podnijela uredan zahtjev s potrebnom dokumentacijom te da je odluka donesena u izvršenju presude suda, no tuženik je odbacio njen zahtjev kao nepotpun, tvrdeći da nije dostavila svu potrebnu dokumentaciju. Tužiteljica naglašava da je tuženik odustao od primjene prethodno važećeg Pravilnika o mjerilima za priznavanje inozemnih stručnih kvalifikacija te se u novom rješenju poziva na druge pravilnike koji nisu bili na snazi u trenutku podnošenja njenog zahtjeva. Smatra da nije dužna dostavljati rješenje o priznavanju inozemne kvalifikacije jer nije bio propisan kao uvjet za stjecanje odobrenja za samostalan rad u trenutku podnošenja zahtjeva. Predlaže poništavanje osporenog rješenja i izdavanje odobrenja za samostalan rad u profesiji medicinske sestre

– licencu za medicinsku sestru/medicinskog tehničara koji je završio studij sestrinstva-prvostupnik (baccalaureus), uz naknadu troškova upravnog spora.

Tuženik u odgovoru na tužbu tvrdi da je u potpunosti postupio po uputama presude suda, koja je obustavila postupak izvršenja te presude. Tužiteljica je zatražila promjenu i nadopunu podataka u registru tuženika te izdavanje odobrenja za samostalan rad prvostupnika sestrinstva na temelju svoje diplome. Međutim, tuženik ističe da tužiteljica nije priložila potpunu i relevantnu dokumentaciju prema članku 15. Zakona o sestrinstvu, koja je potrebna za izdavanje odgovarajućeg odobrenja za samostalan rad. Ovo odobrenje je važeće u zdravstvenim institucijama u Republici Hrvatskoj i u državama članicama Europske unije, te se stoga zahtijeva precizna dokumentacija koja pokriva sve potrebne aspekte stručnosti.

Tuženik naglašava da se ovlasti medicinskih sestara za obavljanje zdravstvene njege izravno temelje na izdanom odobrenju za samostalan rad, koje se razlikuje ovisno o razini obrazovanja. Dakle, pristup zdravstvenoj njezi varira između medicinskih sestara s osnovnom srednjoškolskom obukom i onih s višim obrazovanjem poput prvostupnika sestrinstva. Važno je istaknuti da stručne kvalifikacije kandidata moraju biti sukladne propisima Republike Hrvatske za obavljanje regulirane profesije medicinske sestre, kako bi se osigurala sigurnost pacijenata i kvaliteta pružene medicinske usluge. Ukazuje na to kako je tužiteljici inozemnu diplomu broj 2-05-0968 izdala ovlaštena institucija iz Bosne i Hercegovine te kao takva sa stručnim nazivom vrijedi u državi izdavanja, no nikako se ne može izjednačiti s diplomama kojima se identičan akademski naziv stječe završetkom obrazovanja u Republici Hrvatskoj, ili u drugim zemljama EU.

Tuženik dalje navodi da stručna diploma tužiteljice iz Bosne i Hercegovine ne udovoljava uvjetima usklađenosti s programima studija sestrinstva u Republici Hrvatskoj. Naime, usporedba programa studija pokazala je značajne razlike, posebno u broju sati praktične nastave iz područja zdravstvene njege, što je ključno za stjecanje potrebnih vještina i znanja. Utvrđeno je da ukupan broj sati nastave u nastavnom programu Studija sestrinstva Univerziteta u Bihaću iznosi za predavanja 1305, za vježbe 1395, odnosno ukupno 2700 sati, dok je minimalan broj sati ukupne nastave prema Direktivi 2005/36/EZ, Direktive 2013/55/EZ te Zakona o reguliranim profesijama i priznavanju inozemnih stručnih kvalifikacija 4600 sati, od čega se 2300 sati treba odnositi na praktičnu nastavu iz područja

zdravstvene njege. Obzirom da iz dostavljene dokumentacije nije bio vidljiv program i dokaz o obavljenim kliničkim vježbama, od tužiteljice je zatražena dopuna traženih podataka koja nije dostavljena, jer kliničke vježbe nisu obavljene, odnosno nisu sastavni dio obrazovnog programa Visoke zdravstvene škole u Bihaću. Iz tih razloga, tuženik smatra da tužiteljica nije podnijela adekvatnu dokumentaciju koja bi omogućila izdavanje odgovarajućeg odobrenja za samostalan rad. Stoga, tuženik predlaže da se tužbeni zahtjev odbije u cijelosti kako bi se osigurala zaštita interesa pacijenata i osigurala kvaliteta pružene zdravstvene njege.

Tijekom spora, tužiteljica ističe da je zahtjev za izdavanjem odobrenja za samostalan rad podnijela tuženiku u trenutku kada su bili mjerodavni isključivo Zakon o sestrinstvu i Pravilnik o izdavanju, obnavljanju i oduzimanju odobrenja za samostalan rad. Unatoč tome, tuženik se i dalje oslanja na odredbe Pravilnika o mjerilima za priznavanje inozemnih stručnih kvalifikacija i Pravilnika o izdavanju, obnavljanju i oduzimanju odobrenja za samostalan rad, što pokazuje pogrešnu primjenu materijalnog prava u donošenju osporenog rješenja.

Tužiteljica smatra da je subjektivni stav tuženika o neusklađenosti programa studija sestrinstva u Bihaću s programima studija u Republici Hrvatskoj neopravdan. Navodi da je nastavni plan i program za taj studij usvojen na najvišem akademskom tijelu te je koncipiran sukladno zahtjevima Bolonjskog procesa. Uz to, poziva se na službeno očitovanje Univerziteta u Bihaću i presude naslovnog suda koje podržavaju njezinu argumentaciju.

Nadalje, tužiteljica ukazuje na rješenje Agencije za znanost i visoko obrazovanje koje joj načelno omogućuje pristup tržištu rada, te ističe da je podnijela zahtjev za izdavanjem odobrenja za samostalan rad kako bi mu odgovarajuće licencu izdao tuženik. Osim toga, poziva se na presude Upravnog suda koje podržavaju njezinu pravnu poziciju, što dodatno potvrđuje valjanost njezinih zahtjeva.

Tuženik se tijekom spora pozvao na rješenje Agencije za znanost i visoko obrazovanje, koje nije uključivalo usporedbu studijskih programa niti provjeru znanja i kompetencija stečenih izvan zemalja EGP-a. Tvrdi da se to rješenje odnosilo samo na formalno priznavanje vrijednosti inozemne obrazovne kvalifikacije, bez usporedbe programa. Osim

toga, navodi da postupak "nostrifikacije" više nije u primjeni u Republici Hrvatskoj od stupanja na snagu Zakona o priznavanju inozemnih obrazovnih kvalifikacija 2004. godine.

Dalje se ističe da je Ministarstvo zdravlja Republike Hrvatske, nakon poništenja prethodnog rješenja, donijelo novo rješenje u skladu s postupcima propisanim u Zakonu o reguliranim profesijama i priznavanju inozemnih stručnih kvalifikacija. Osim toga, navodi se da nije prihvaćena tvrdnja da je Pravilnik o mjerilima za priznavanje inozemnih stručnih kvalifikacija retroaktivan, već da je primijenjen sukladno zakonima koji su bili na snazi u vrijeme postupka.

Sud je odlučio da tužbeni zahtjev nije osnovan. Odbijen je tužbeni zahtjev jer tužiteljica nije priložila sve dokaze propisane Pravilnikom o mjerilima za priznavanje inozemnih stručnih kvalifikacija te je stoga njen zahtjev odbijen. Slijedom navedenog, Sud je odlučio da tužbeni zahtjev nije osnovan te da tužiteljica snosi troškove upravnog spora jer nije uspjela u svojem zahtjevu.

III. Analiza odluke Željka Tomek protiv Hrvatske komore fizioterapeuta

Upravni sud u Zagrebu (dalje: Sud) u odboru od 1 suca, 29. studenog 2017. godine donio je odluku (UsI-1528/17-12) o odbijanju tužbenog zahtjeva poslova tužiteljice Danijele Sorić Noršić te je potvrdio ništavnim rješenjem Hrvatske komore fizioterapeuta, odbio zahtjev tužiteljice za utvrđivanje nedopustivosti izvršenja, naložio tuženiku vremenski rok za upisom tužiteljice u registar fizioterapeuta i naložio mu plaćanje troškova upravnog spora te odbio zahtjev tužiteljice za naknadom troškova ovog upravnog spora. Odlukom suda, tužiteljici je dodijeljena licenca za obavljanje fizioterapeutskog tehničara prema određenim uvjetima i planu, te je ta informacija unesena u registar komore fizioterapeuta.

Tužiteljica osporava odluku tuženika tvrdeći da njezin zahtjev za upis u registar fizioterapeuta i izdavanje odobrenja za samostalan rad nije odgovarajuće uzet u obzir u izdanoj odluci. Navodi da je njezino obrazovanje i stručna sprema, koje uključuje diplomu visoke zdravstvene škole i dodatni studij fizioterapije, u skladu s uvjetima za stjecanje licence za obavljanje poslova fizioterapeuta. Posebno ističe kako je nakon ovog, u razdoblju od 30. rujna 2009. do 23. ožujka 2010. položila razlikovni sadržaj od osam ispita između programa radne terapije kojeg je diplomirala i fizioterapije kojeg je nastavno

odabrala, a koji razlikovni sadržaj uvjetuje zdravstveno veleučilište za stjecanje stupnja prvostupništva fizioterapije, te smatra da je osporena odluka suprotna zakonu i narušava njezina subjektivna prava. Predlaže da sud prihvati njezine argumente, poništi osporenu odluku te joj nadoknadi troškove ovog spora.

Tuženik, kao samostalna strukovna organizacija s javnim ovlastima, brani svoju odluku pozivajući se na Pravilnik o izdavanju, obnavljanju i oduzimanju odobrenja za samostalan rad. Ističe da diplomirani fizioterapeut nije posebno zanimanje već viši akademski stupanj prvostupnika fizioterapije te tvrdi da tužiteljica ne ispunjava sve uvjete za izdavanje odobrenja za samostalan rad, posebno ističući nedostatak predmeta iz određenih područja fizioterapije i nedovoljan broj ECTS bodova u tom području. Navodi da su, poštujući prethodno iskazani stav suda, pregledali isprave o studiju tužiteljice i izdali odgovarajuću licencu. Stoga predlaže odbiti tužbu i zadržati važeću odluku.

Sud je održao usmenu i javnu raspravu, omogućivši strankama da iznesu svoje zahtjeve i stavove, te je nakon toga izvršio uvid u sve relevantne dokaze i saslušao mišljenje zakonskog zastupnika tuženika. Na temelju razmatranja činjenica i primjene relevantnih zakonskih odredbi, Sud je utvrdio da je tužbeni zahtjev osnovan.

Sud je zaključio da je rješenje tuženika o izdavanju licence tužiteljici bilo ništavo jer je doneseno bez prethodnog zahtjeva stranke, a stranka se s njime nije suglasila. Stoga je Sud odlučio u korist tužiteljice.

Nadalje, Sud je razmotrio zahtjev tužiteljice za utvrđenje nedopustivosti izvršenja presude. Iako je raniji nalog suda bio nejasan, Sud nije mogao zaključiti da je zakonska zastupnica tuženika svjesno postupala protivno pravnom shvaćanju ili primjedbama suda, pa je odlučio u korist tužiteljice.

Konačno, Sud je ocijenio sporno pitanje upisa tužiteljice u Registar fizioterapeuta i izdavanja odobrenja za samostalan rad. Tuženik tvrdi da tužiteljica nema potrebno obrazovanje za tu djelatnost, dok tužiteljica tvrdi suprotno, navodeći kako je zadovoljila sve zakonom propisane uvjete.

Sud je u svom postupanju analizirao Zakon o fizioterapeutskoj djelatnosti te uočio da prema članku 14. stavku 2. pravo na upis u registar fizioterapeuta imaju oni koji su obavili pripravnički staž i položili stručni ispit. U priloženim dokumentima tužiteljica je predočila Uvjerenje o položenom stručnom ispitu Ministarstva zdravlja, jasno ukazujući da je položila ispit i stekla zvanje diplomiranog fizioterapeuta. Sud je utvrdio da tužiteljica zadovoljava uvjete za upis u registar fizioterapeuta sukladno Zakonu.

Također, Sud je istaknuo važnost temeljnog obrazovanja fizioterapeuta, koje se stječe završavanjem studija fizioterapije i vezano je uz stupanj visokog obrazovanja. Analizirajući dokumentaciju, uključujući diplomu tužiteljice, Sud je zaključio da je tužiteljica stekla stručni naziv diplomiranog fizioterapeuta te da u cijelosti ispunjava odgovarajući stupanj specijalističkog obrazovanja potreban za upis u registar fizioterapeuta.

Uzimajući u obzir regulativu Hrvatske komore fizioterapeuta, Sud je istaknuo da su uvjeti, način i postupak davanja, obnavljanja i oduzimanja odobrenja za samostalan rad fizioterapeuta jasno propisani. Temeljem tih činjenica i relevantnih zakonskih odredbi, Sud je zaključio da su tužiteljčina očekivanja legitimna u pogledu postupanja u skladu sa Zakonom te je naložio komori da djeluje u skladu s tim.

U raspravi je naglašeno kako greške javno-pravnih tijela ne smiju narušiti stečena prava ili legitimna očekivanja fizičkih osoba, što je u skladu s presudom Europskog suda za ljudska prava. Konkretno, odluka kojom je fizička osoba stekla određena prava nije poništena ili ukinuta, što znači da je osporenim rješenjem povrijeđen zakon na štetu tužiteljice.

Sud je primijetio da nastavno preispitivanje stručne kvalifikacije tužiteljice, koje je provelo Ministarstvo zdravlja, dovodi do pravne nesigurnosti i da nije realno pretpostaviti da bi Ministarstvo pogriješilo na način koji bi ugrozio zdravstvenu sigurnost građana. Sud je zaključio da su argumenti tuženika koji osporavaju kvalifikacije tužiteljice neutemeljeni te da ona ispunjava uvjete za upis u registar.

Posebno se ističe važnost formalnog obrazovanja tužiteljice, pri čemu je istaknuto da je Ministarstvo zdravlja izdalo uvjerenje o položenom stručnom ispitu na temelju procjene

njenog formalnog obrazovanja. Smatra se da tužiteljica ispunjava potrebne kvalifikacije za upis u registar fizioterapeuta te da je njen obrazovni put u skladu s propisima.

Sud je ocijenio da je novo sačinjeno rješenje tuženika usmjereno ka izbjegavanju presude i produljenju postupka izdavanja odobrenja za rad. Stoga Sud nije mogao obustaviti spor, budući da je rasprava već bila zaključena. Sud smatra da novo sačinjeno rješenje ne može poništiti ništavo rješenje.

Na kraju, Sud je odlučio da tužiteljica u cijelosti uspijeva u svojem tužbenom zahtjevu te da tuženik snosi sve troškove spora. Stoga je naloženo da tuženik podmiri troškove sudske procedure, uključujući naknadu troškova tužiteljici za sastavljanje tužbe i pristup na ročišta.

IV. Analiza odluke Željka Tomek protiv Hrvatske komore fizioterapeuta

Visoki upravni sud u Zagrebu (dalje: Sud) u odboru od sudaca toga suda, predsjednice vijeća, članica vijeća te više sudske savjetnice, 8. veljače 2018. godine donio je odluku o odbijanju tužbenog zahtjeva tužitelja Željka Bokšića te je potvrdio zakonitost osporenog rješenja Ministarstva zdravstva Republike Hrvatske zbog neosnovanog tužbenog zahtjeva.

Uvodno naznačena presuda prvostupanjskog suda odbila je tužbeni zahtjev za poništenje rješenja od 3. studenoga 2015. To rješenje tužitelju određuje dopunsku mjeru obavljanja provjere osposobljenosti u profesiji specijalist psihijatrije iz dijelova programa koji su navedeni.

Tužitelj je podnio žalbu protiv navedene presude prvostupanjskog suda zbog bitne povrede pravila sudskog postupka, pogrešno i nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja u sporu te zbog pogrešne primjene materijalnog prava, pozivajući se na odredbe Zakona o upravnim sporovima (ZUS). U žalbi je ponovio argumente iz tužbe i dodao da se privremeno rješenje tuženika ne može izvršiti jer nije precizno određeno što obuhvaća provjera osposobljenosti, tko će je izvršiti i na koji način, te u kojem roku. Tvrdi da nedostaje preciznost i jasnoća u definiranju obveza tužitelja i načina izvršenja privremenog rješenja. Također ističe da prvostupanjski sud nije obrazložio zašto smatra da je privremeno rješenje stvarno i pravno izvršivo, niti je dao razloge na kojima temelji svoj zaključak o zakonitosti tog rješenja.

Tužitelj u svojoj žalbi ističe da prvostupanjski sud nije adekvatno obrazložio na temelju čega je samo djelomično priznao specijalistički staž obavljen u inozemstvu, posebno imajući u vidu nedostatak relevantnih informacija od strane tuženika koji nije detaljno obrazložio svoju odluku ni u privremenom rješenju ni u prethodnim zaključcima. Dodatno, ističe se da je sud prilikom donošenja odluke uzimao u obzir samo mišljenje Hrvatske liječničke komore, bez dodatnih konzultacija s tužiteljem, što je rezultiralo nedovoljnom analizom.

Tužitelj smatra da nije jasno na temelju kojih podataka i na kojoj osnovi je tuženik donio privremeno rješenje te da su razlozi za to nedostatno navedeni u samom rješenju. U žalbi se također navodi niz odredaba mjerodavnog prava koje bi trebale biti primijenjene u ovom slučaju, s detaljnim obrazloženjem zašto smatra da je prvostupanjski sud pogrešno primijenio materijalno pravo. Nadalje, tužitelj tvrdi da je prvostupanjski sud odbio sve dokazne prijedloge, što mu je uskratilo mogućnost da prezentira relevantne činjenice, što je rezultiralo nepotpunim i nepravilno utvrđenim činjeničnim stanjem.

Na kraju, tužitelj predlaže Visokom upravnom sudu Republike Hrvatske da usvoji njegovu žalbu i poništi prvostupanjsku presudu te da sam meritorno riješi predmetnu upravnu stvar, uz trošak žalbenog postupka.

Tuženik, u odgovoru na žalbu, ističe da je privremeno rješenje doneseno sukladno članku 17. stavku 6. Zakona o reguliranim profesijama i priznavanju inozemnih stručnih kvalifikacija, s obzirom na dostavljene informacije od strane tužitelja o odabiru dopunske mjere provjere osposobljenosti u profesiji. Navodi se da su voditelji programa specijalističkog usavršavanja imenovani sukladno odredbama Pravilnika o specijalističkom usavršavanju doktora medicine, a da je dostavljena potrebna dokumentacija uz zahtjev za provjeru, temeljem čega je utvrđena razlika u trajanju i sadržaju programa, što je rezultiralo donošenjem privremenog rješenja. Tuženik tvrdi da su žalbeni navodi tužitelja neosnovani te da su mišljenja Hrvatske liječničke komore i nadležne obrazovne ustanove uzeta u obzir tijekom postupka.

U konačnici, tuženik tvrdi da su svi postupci provedeni u skladu s relevantnim propisima i da su žalbeni navodi tužitelja neutemeljeni.

Tuženik u odgovoru na žalbu detaljno obrazlaže razloge zbog kojih je, imajući u vidu radno iskustvo tužitelja, priznat dio programa specijalističkog usavršavanja, dok je za preostali dio utvrđena dopunska mjera, sukladno rješenju tuženika. Prijedlog tužitelja da se žalba odbije, a prvostupanjska presuda potvrdi, temelji se na članku 74. stavku 1. Zakona o upravnim sporovima.

Visoki upravni sud Republike Hrvatske smatra da žalba nije osnovana. Prvostupanjski upravni sud je pravilno primijenio odredbe Zakona o upravnim sporovima te je dao jasne i dovoljne razloge za svoju odluku, uzimajući u obzir relevantne činjenice. Sud je slobodno ocijenio dokaze i utvrdio činjenice na temelju dostupnih informacija, a odbio je dokazne prijedloge tužitelja smatrajući ih nepotrebnima za donošenje odluke.

Tuženik je svoje rješenje donio na temelju pravilno utvrđenog činjeničnog stanja i primjene materijalnog i postupovnog prava. Sud također ističe da tužitelj nije dokazao da specijalistički staž obavljen u inozemstvu odgovara specijalističkom usavršavanju u Republici Hrvatskoj. Odbacuje se tvrdnja tužitelja da postupak nije proveden na zakonit način, jer je Sud utvrdio da su sve stručne procjene i odabir dopunske mjere bili sukladni zakonu.

S obzirom na navedeno, Visoki upravni sud odbija žalbu kao neosnovanu i potvrđuje prvostupanjsku presudu. Troškovi žalbenog postupka određeni su sukladno zakonu.

4.3. Preporuke za provedbu u poslovnoj praksi

Analizom sudske prakse u Republici Hrvatskoj kao i Suda Europske unije, na temelju priloženih dokumenata, može se zaključiti sljedeće:

- *Priznavanje inozemnih stručnih kvalifikacija*
Sudska praksa pokazuje strogo pridržavanje nacionalnih propisa i standarda prilikom priznavanja inozemnih stručnih kvalifikacija. Primjeri uključuju slučajeve iz područja medicine i sestrištva, gdje su tužitelji tražili priznavanje svojih kvalifikacija stečenih u inozemstvu. Sudovi su u više navrata naglasili važnost usklađenosti obrazovnih programa s hrvatskim standardima, čime se osigurava visoka kvaliteta usluga i zaštita pacijenata.
- *Dopunske mjere za provjeru osposobljenosti*

U situacijama gdje postoje razlike u trajanju ili sadržaju obrazovnih programa, sudovi su podržali odluke regulatornih tijela o potrebi za dopunskim mjerama. Te mjere mogu uključivati dodatno obrazovanje, stručno usavršavanje ili polaganje ispita, kako bi se osiguralo da kandidati zadovoljavaju lokalne zahtjeve.

- *Postupovna pravila i pravna sredstva*

Sudska praksa odražava važnost pravilne primjene postupovnih pravila i pruža uvid u pravna sredstva dostupna strankama u sporu. Sudovi su detaljno razmatrali žalbene tvrdnje, ocjenjujući pravilnost postupaka i primjenu materijalnog prava.

- *Zaključci i implikacije*

Presude pokazuju oprezan pristup u priznavanju inozemnih kvalifikacija, s naglaskom na zaštiti standarda struke i javnog interesa. Ovo ukazuje na potrebu za jasnim i preciznim pravilima te transparentnim postupcima priznavanja kvalifikacija, što je ključno za mobilnost stručnjaka unutar Europske unije i šire. Ove presude doprinose razumijevanju pravnog okvira i praksi u Hrvatskoj vezano za priznavanje inozemnih stručnih kvalifikacija, ističući važnost usklađenosti s domaćim standardima i zakonodavstvom.

5. ZAKLJUČAK

Sloboda pružanja usluga, kao jedno od temeljnih načela jedinstvenog tržišta Europske unije, ima značajan utjecaj na različite sektore, uključujući i područje visokog obrazovanja. Cilj ovog rada bio je istražiti pravni okvir koji regulira slobodu pružanja usluga u visokom obrazovanju, analizirati ograničenja i opravdanja tih ograničenja te ocijeniti usklađenost nacionalnog zakonodavstva Republike Hrvatske s pravnom stečevinom Europske unije.

Provedena analiza pokazala je da sloboda pružanja usluga u visokom obrazovanju podrazumijeva složene procese harmonizacije, kako na razini Europske unije, tako i na nacionalnoj razini. Iako su pravila o slobodi pružanja usluga jasno definirana Ugovorom o funkcioniranju Europske unije, njihova implementacija u praksi susreće se s nizom izazova, uključujući potrebe za očuvanjem kvalitete obrazovanja, zaštitom javnog interesa te usklađivanjem nacionalnih i europskih standarda. Ključne prepreke slobodi pružanja usluga uključuju regulatorne zahtjeve, priznavanje stručnih kvalifikacija i specifična nacionalna pravila koja se odnose na pravne oblike i izvore financiranja obrazovnih institucija.

Posebno su značajni mehanizmi međusobnog priznavanja stručnih kvalifikacija, kao što je Direktiva 2005/36/EC, koja doprinosi mobilnosti stručnjaka unutar Europske unije i osigurava transparentnost u procesu priznavanja kvalifikacija. Usporedbom europske sudske prakse i prakse Republike Hrvatske utvrđeno je da postoje brojni primjeri uspješnog usklađivanja nacionalnih pravila s europskim standardima, ali i područja u kojima su potrebna dodatna poboljšanja. Sloboda pružanja usluga u visokom obrazovanju ima snažan utjecaj na gospodarski rast i razvoj. Obrazovani ljudi su ključni čimbenici za inovacije, produktivnost i konkurentnost. Ulaganja u samo obrazovanje u Hrvatskoj bi trebalo poboljšati kako bi se osigurala adekvatna financijska podrška, razvoj infrastrukture i unapređenje kvalitete obrazovnog sustava.

Osim financijske podrške Hrvatska bi se trebala suočavati i sa problemom neefikasnosti visokog obrazovanja, jer jedino uz efikasno obrazovanje Hrvatska može napredovati.

Na temelju istraživanja možemo zaključiti kako se Hrvatska trenutno nalazi u prosjeku razvijenih zemalja po slobodama u pružanju usluga u visokom obrazovanju, ali i dalje su prisutne značajni i ozbiljni izazovi u hrvatskom obrazovnom sustavu. Trebalo bi

pojednostaviti mogućnost priznavanja inozemnih visokoškolskih kvalifikacija, smanjiti troškove samog studiranja (ovdje svakako govorimo o privatnim visokoškolskim ustanovama koje imaju visoke školarine) ili tim studentima dodatno osigurati veće stipendije za studente slabijeg imovnog stanja kako bi se osigurala konkurentnost u odnosu na javne fakultete.

Veliki problem je također i loša raspodjela javnih izdataka, koja znatno utječe na konkurentnost visokog obrazovanja na nacionalnoj i međunarodnoj razini. Nadalje tu je i nedostatak sredstava koji rezultira manjkom ulaganja u istraživanje, razvoj i inovacije unutar visokih učilišta. Svakako na kraju ne treba zaboraviti i staviti naglasak na suradnju sa međunarodnim institucijama, koja uključuje veću razmjenu nastavnika, uvođenje zajedničkih programa ili dvostruke diplome, ali možda još veći naglasak staviti na sve veću prisutnost na uvođenje online programa kojoj sve veći broj institucija pribjegava kako bi privukli što veću publiku.

Sveobuhvatno kada sagledamo ulaganje u obrazovanje općenito je ključno za razvoj društva i gospodarstva, a razlika u kvaliteti obrazovanja između Hrvatske i EU naglašava potrebu za daljnjim unapređenjem obrazovnog sustava.

Zaključno, sloboda pružanja usluga u području visokog obrazovanja predstavlja ključan alat za jačanje integracije unutar Europske unije, unaprjeđenje kvalitete obrazovanja te poticanje mobilnosti i inovacija. Međutim, učinkovita provedba ovog načela zahtijeva kontinuirani rad na uklanjanju pravnih i administrativnih prepreka, uz očuvanje osnovnih vrijednosti obrazovnog sustava. Ovaj rad doprinosi razumijevanju izazova i mogućnosti unutar ovog područja te nudi smjernice za daljnje unaprjeđenje zakonodavnog i institucionalnog okvira u Republici Hrvatskoj i šire.

LITERATURA

1. Barnard, C. (2022). *The substantive law of the EU: The Four Freedoms*. Oxford: Oxford University Press.
2. Bodiřoga-Vukobrat, N., Horak, H. (2013). Freedom to provide services in European and Croatian law. *Social Science Research Network*, 2237885. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2237885>
3. Bodiřoga-Vukobrat, N., Horak, H., Martinović, A. (2011). *Temeljne gospodarske slobode u Europskoj uniji*. Zagreb: Inženjerski biro d.d.
4. Craig, P., De Búrca, G. (2021). *The evolution of EU law*. Oxford: Oxford University Press
5. Cretan, G. C., Gherghina, R. (2015). Funding higher education in a few EU countries: Implications for competition and competitiveness in higher education, *Journal of Knowledge Management, Economics and Information Technology*, 1(1), str. 1-22.
6. Ćapeta, T., Lang, I. G., Perišin, T. (2022). *The changing European Union: A Critical View on the Role of Law and the Courts*. Bloomsbury Publishing
7. Dahlberg, E. (2020). *Legal obstacles in Member States to Single Market rules (At A Glance - Study In Focus)*, Brussels: European Parliamentary Research Service.
8. Esterman, T., Pruvot, E. B. (2012). *Funding of higher education: diversifying the universities income*, European University Association.
9. European University Association (EUA, 2011) Financially Sustainable Universities II: European Universities Diversifying Income Streams – EUDIS [online]. Dostupno na: <http://www.eua.be/publications/eua-reports-and-studies.aspx> (28.08.2012.)
10. European University Association (EUA, 2012) Universities in the European Higher Education Area and the Contribution of EUA, *EUA Input Statement to the Bologna Ministerial Conference*, Bucharest: European University Association.
11. Europska komisija (1988) General system for the recognition of higher-education diplomas awarded on completion of professional education and training of at least three years' duration 89/48/EEC, *EUR-LEX* [online]. Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A31989L0048> (23.06.2022.).
12. Europska komisija (1992), Second general system for the recognition of professional education and training to supplement Directive 92/51/EC, *EUR-LEX* [online]. Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:31992L0051> (23.06.2022.).

13. Europska komisija (1999), Establishing a mechanism for the recognition of qualifications in respect of the professional activities covered by the Directives on liberalisation and transitional measures and supplementing the general systems for the recognition of qualifications 99/42/EC, *EUR-LEX* [online]. Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31999L0042> (24.05.2024.)
14. Europska komisija (2008) Priopćenje komisije europskom parlamentu, vijeću, europskom gospodarskom i socijalnom odboru i odboru regija, *EUR-LEX* [online]. Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0868:FIN:EN:PDF> (12.06.2024.)
15. Europska komisija (2021) Bijela knjiga. *EUR-Lex* [online]. Dostupno na: https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/white_paper.html?locale=hr (13.05.2024.)
16. Europska komisija (2023) Područja djelovanja EU-a [online]. Dostupno na: https://commission.europa.eu/about-european-commission/what-european-commission-does/law/areas-eu-action_hr (27.05.2024.)
17. Europska komisija (b.d.), Pravna stečevina, *EUR-LEX* [online]. Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=LEGISSUM:acquis> (18.09.2023.).
18. Europska unija (1992) Ugovor iz Maastrichta o Europskoj uniji, *EUR-Lex* [online]. Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=LEGISSUM:xy0026> (17.01.2024.)
19. Europski parlament (1977) Council directive to to facilitate the effective exercise by lawyers of freedom to provide services, *EUR-LEX* [online]. Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A31977L0249> (19.01.2024.)
20. Europski parlament (2004) Europski gospodarski prostor (EGP), Švicarska i Sjever, *Europski parlament* [online]. Dostupno na: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/169/the-european-economic-area-eea-switzerland-and-the-north> (09.12.2023.)
21. Europski parlament (2005) Priznavanje stručnih kvalifikacija 2005/36/EZ, *EUR-LEX* [online]. Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2005/36/oj> (13.12.2023.)
22. Europski parlament (2005) Sustav priznavanja stručnih kvalifikacija značajan za EGP 2005/36/EZ; 2005/36/EC, *EUR-LEX* [online]. Dostupno na [89](https://eur-</div><div data-bbox=)

- [lex.europa.eu/HR/legal-content/summary/system-for-the-recognition-of-professional-qualifications.html](https://eur-lex.europa.eu/HR/legal-content/summary/system-for-the-recognition-of-professional-qualifications.html) (14.06.2023.)
23. Europski parlament (2006) Services in the internal market 2006/123/EC, *EUR-LEX* [online]. Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32006L0123> (12.03.2024.)
 24. Europski parlament (2008) Uspostavljanje Europskog kvalifikacijskog okvira za cjeloživotno učenje, *EUR-LEX* [online]. Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32008H0506%2801%29> (22.03.2024.)
 25. Europski parlament (2009) Lisabonski ugovor, *EUR-LEX* [online]. Dostupno na: <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/en/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/treaty-of-lisbon> (12.07.2024.)
 26. Europski parlament (2012) Ugovor o djelovanju Europske unije, *EUR-LEX* [online]. Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12012E/TXT:en:PDF> (25.11.2023.)
 27. Europski parlament (2013) The recognition of professional qualifications and Regulation (EU) No 1024/2012 on administrative cooperation through the Internal Market Information System ('the IMI Regulation') 2013/55/EU, *EUR-LEX* [online]. Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:354:0132:0170:en:PDF> (25.11.2023.)
 28. Europski parlament (2017) Slobodno kretanje kapitala, *EUR-LEX* [online]. Dostupno na: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/fiches_techniques/2013/030106/04_A_FT\(2013\)030106_HR.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/fiches_techniques/2013/030106/04_A_FT(2013)030106_HR.pdf) (27.11.2023.)
 29. Europski sud (1979) Predmet Rewe-Zentral AG v Bundesmonopolverwaltung für Branntwein, C-120/78, EU:C:1979:42, *EUR-LEX* [online]. Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61978CJ0120> (24.06.2023.)
 30. Europski sud (1991) Predmet Vlassopoulou – priznavanje diploma, *EUR-LEX* [online]. Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61989CJ0340> (20.06.2024.)
 31. Eurostat (2012) Public expenditures on education [online]. Dostupno na: <http://epp.eurostat>.

- ec.europa.eu/portal/page/portal/product_details/dataset?p_product_code=TSDSC510 (10.11.2012.)
32. EUROSTAT (September 2024). Educational expenditure statistics [online]. Dostupno na: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/images/e/eb/Distribution_of_expenditure_on_education_excluding_early_childhood_educational_development_by_level_of_education_2021_of_expenditure_on_education_ET2024.png (27.09.2024.)
 33. Eurydice (14.12.2023.). Financiranje sustava visokog obrazovanja [online]. Dostupno na: <https://eurydice.eacea.ec.europa.eu/hr/national-education-systems/croatia/financiranje-visokog-obrazovanja> (23.08.2024.).
 34. Future skill supply in Europe: Medium-term Forecast (2009), Synthesis Report [online]. Dostupno na: https://www.cedefop.europa.eu/files/4086_en.pdf (25.08.2023.)
 35. Horak, H., Bodiřoga-Vukobrat, N., Dumančić, K. (2014). Professional qualification and diploma recognition in EU law. *InterEULawEast*, 1(1), str. 87-112.
 36. Horak, H., Bodiřoga-Vukobrat, N., Dumančić, K. (2015). *Sloboda pružanja usluga na unutarnjem tržištu Europske unije: priznavanje stručnih kvalifikacija, sloboda pružanja odvjetničkih usluga, sloboda pružanja zdravstvenih usluga*, Zagreb: Školska knjiga.
 37. Horak, H., Dumančić, K., Kaufman, J. P. (2010). *Uvod u europsko pravo društava*, Zagreb: Školska knjiga.
 38. Horak, H., Dumančić, K., Šafranko, Z. (2012). Sloboda poslovnog nastana trgovačkih društava - što donosi prijedlog četrnaeste direktive u pravu Europske unije?. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, 33(2)
 39. Hrvatski sabor (2011), Zakon o uslugama NN 80/2011, *Narodne novine* [online]. Dostupno na: https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2011_07_80_1702.html (27.09.2024.)
 40. Hrvatski sabor (2022), Zakon o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti, *Narodne novine* [online]. Dostupno na: https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2022_10_119_1834.html (27.09.2024.)
 41. Hunjak, T. (2008.) Financiranje visokih učilišta, u: Bajo, A. (ur.) *Financiranje visokih učilišta: troškovi studija i školarine na hrvatskim visokim učilištima*, Zagreb: Institut za javne financije.

42. Institut za obrazovanje i razvoj (2010) Modeli financiranja visokog obrazovanja: primjeri i praksa u devet zemalja Europske unije, Izvješće [online]. Dostupno na: http://www.iro.hr/userdocs/File/IRO_Model%20financiranja%20visokog%20obrazovanja%20u%20Hrvatskoj_2010.pdf (20.10.2012.)
43. Mataković, T. (2009) Pregled statističkih pokazatelja participacije, prolaznosti i režima plaćanja studija u Republici Hrvatskoj 1991.-2007., *Revija za socijalnu politiku*, 16(2), str. 239-250.
44. Ministarstvo znanosti, obrazovanja i sporta, Smjernice za strategiju odgoja, obrazovanja, znanosti i tehnologije [online]. Dostupno na: <http://public.mzos.hr/Default.aspx> (20.09.2012.)
45. OECD (2008) Thematic Review of Tertiary Education, Synthesis Report [online]. Dostupno na: <http://www.oecd.org/education/highereducationandadultlearning/38814548.pdf> (10.11.2012.)
46. Petrović, S. (2008) Posredovanje u prometu nekretninama. U: Jelčić, O. (ur.) *Nekretnine kao objekti imovinskih prava: prilagodba propisima EU, raspolaganje nekretninama, katastar, zemljišne knjige, posredovanje*. Zagreb: Narodne novine, str. 199-222.
47. Povelja Europske unije o temeljnim pravima ograničenja prava i sloboda (2016), *Official Journal of the European Union, EUR-LEX* [online]. Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016P/TXT&from=RO> (27.04.2024.)
48. Presuda Suda pravde Europske unije (2008), Commission of the European Communities v Kingdom of Spain, *EUR-LEX* [online]. Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:62006CJ0286> (20.04.2024.)
49. Presuda Suda pravde Europske unije (2008), Commission of the European Communities v Hellenic Republic, *EUR-LEX* [online]. Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:62006CJ0286> (18.09.2023.)
50. Presuda Suda pravde Europske unije (2011), Eni SpA v European Commission, *EUR-LEX* [online]. Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:62007TJ0039> (29.08.2023.)
51. Public Funding Observatory, dostupno na: <http://www.eua.be/events/past/2012/eua-funding-forum/Resources.aspx> (29.08.2012.)

52. Reis, F., Gheorghiu, S. F. (2011) Population and social dimension. 14% of the funding of education institutions in the EU in 2008 comes from private sources. EUROSTAT. Statistics in Focus 50/ 2011, str. 10. Dostupno na: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-11-050/EN/KS-SF-11-050-EN.PDF, (20.09.2012.)
53. Rodin, S. (2011) Kao brodovi u noći: hrvatsko visoko obrazovanje i slobode unutarnjeg tržišta Europske unije. *Politička misao*, 48(1), str. 186-214.
54. Rodin, S., Čapeta, T. (2008) *Učinci direktiva Europske unije u nacionalnom pravu*. Znanje.
55. Sin, C., Tavares, O., Cardoso, S. (2019) *European higher education and the internal market: Tensions Between European Policy and National Sovereignty*. Cham: Palgrave MacMillan.
56. Službeni list Europske unije (2006) O uslugama na unutarnjem tržištu L376/36, *EUR-LEX* [online]. Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=celex%3A32006L0123> (29.08.2023.)
57. Službeni list Europske Unije (2016) Ugovor o funkcioniranju Europske Unije C 202/47. *EUR-LEX* [online]. Dostupno na: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0011.01/DOC_3&format=PDF (29.08.2023.)
58. Staničić, F., Vetma, B. B. (2020) Primjena direktive o uslugama u sustavu visokog obrazovanja. *Zbornik Radova Pravnog Fakulteta u Splitu*, 57(1), str. 157–177. <https://doi.org/10.31141/zrpf.2020.57.135.157>
59. Strehl, F., Reisinger, S., Kalatschan, M (2006) Funding Systems and their Effects on Higher Education Systems, Country Study – Austria, *OECD Education Working Papers*. Dostupno na: <http://www.oecd.org/austria/38307929.pdf> (20.10.2012.)
60. Sud pravde Europske unije (2023) Primat prava EU-a (prvenstvo, nadređenost), *EUR-LEX* [online]. Dostupno na: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:primacy_of_eu_law&from=EN (29.11.2023.)
61. The European Convention on Human Rights: Collected Essays. (2007). Martinus Nijhoff Publishers.
62. Ugovor o Europskoj uniji (2016), Official Journal of the European Union, *EUR-LEX* [online]. Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ%3AC%3A2016%3A202%3ATOC> (19.10.2023.)

63. Vijeće Europske unije (2020), Strategija za pametan, održiv i uključiv rast, EU Monitor [online]. Dostupno na: <https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j9vvik7m1c3gyxp/vio0dsna8gzx> (10.06.2024.)
64. Vijeće Europske unije (26.09.2024). Jedinствeno tržište EU-a [online]. Dostupno na: <https://www.consilium.europa.eu/hr/policies/deeper-single-market/#benefits>
65. Vlada Republike Hrvatske (2012) Odluka o punoj subvenciji participacije u troškovima studija za redovite studente na javnim visokim učilištima u Republici Hrvatskoj u akademskoj godini 2012./2013., 2013./2014. i 2014./2015, Narodne novine [online]. Dostupno na: https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2012_08_90_2085.html (12.06.2024.)
66. Vlada Republike Hrvatske (2015) Odluka o punoj subvenciji participacije u troškovima studija za redovite studente na javnim visokim učilištima u Republici Hrvatskoj u akademskoj godini 2015./2016., 2016./2017. i 2017./2018, Narodne novine [online]. Dostupno na: https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/full/2015_07_83_1594.html (15.06.2024.)
67. Vlada Republike Hrvatske (2018) Odluka o punoj subvenciji participacije u troškovima studija za redovite studente na javnim visokim učilištima u Republici Hrvatskoj u akademskoj godini 2018./2019., 2019./2020., 2020./2021 i 2021./2022. Narodne novine [online]. Dostupno na: https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2018_09_87_1708.html (22.06.2024.)
68. Ziegele, F. (2008) Management of Financial Resources, Knust, M. (ur.), Faculty and Education, Division of Continuing Education and Educational Management, University of Oldenburg, Germany.

POPIS SLIKA

| | |
|--|----|
| Slika 1. Distribucija potrošnje na obrazovanje prema razini obrazovanja u Europskoj uniji, 2021. (%) | 31 |
| Slika 2. Financijska pomoć kućanstvima i studentima u 2021. godini | 36 |
| Slika 3. Izvori financiranja i načini financiranja institucija visokog obrazovanja..... | 45 |
| Slika 4. Izdaci za financiranje obrazovanja (središnja država u mil. kuna)..... | 51 |
| Slika 5. Privatno i javno financiranje visokog obrazovanja u Republici Hrvatskoj 2002.-2009..... | 51 |

POPIS TABLICA

| | |
|--|----|
| Tablica 1. Ukupna javna potrošnja na obrazovanje za zemlje EU 2018., % BDP-a | 30 |
| Tablica 2. Financijska pomoć učenicima i studentima za sve razine obrazovanja u razdoblju od 2002. do 2011., % od ukupnog javnog troška na obrazovanje | 34 |
| Tablica 3. Financijska pomoć učenicima u % od ukupnih javnih troškova za obrazovanje, na osnovnom i srednjem stupnju obrazovanja | 38 |
| Tablica 4. Ukupni godišnji izdaci (javni i privatni) za tercijarnu razinu obrazovanja izraženi u postotku bruto domaćeg proizvoda (% BDP-a) | 42 |

ŽIVOTOPIS

| | |
|--|---|
| Osobni podaci | |
| Ime / Prezime | Robert Fišić |
| Adresa(e) | Vijenac Frane Gotovca 8, 10 000 Zagreb |
| Telefonski broj(evi) | Broj tel: 01 6609050 Mroj mob: 091 4446100 |
| E-mail | rfisic@efzg.hr |
| Državljanstvo | Hrvatsko |
| Datum rođenja | 17.03.1977. god. Travnik |
| Spol | M |
| Radno iskustvo | 2010 - Ekonomski fakultet Zagreb, Voditelj Studentske referade 2009 - 2010 Gradska plinara Zagreb Opskrba d.o.o., pravni poslovi i zastupanje društva na sudovima 2007 - 2009 Gradska plinara Zagreb d.o.o., pravni poslovi i zastupanje društva na sudovima 2006 - 2007 Centar za socijalnu skrb Novi Travnik, pravni poslovi i zastupanje ustanove na sudovima 2004 - 2006 godina Općina Novi Travnik na imovinsko-pravnim poslovima i rad u Općinskom vijeću |
| Obrazovanje i osposobljavanje | rujan 2014.god - Certifikat u području Javne nabave ožujak 2010.god - Certifikat o specijalističkom programu izobrazbe u području Javne nabave lipanj 2004.god - Pravni fakultet, Sveučilište u Mostaru lipanj 1995.god - Srednja škola u Vitezu / Strojarski tehničar |
| Osobne vještine i kompetence | Odgovornost i savjesnost, komunikativnost, sklonost timskom ali i samostalnom radu, prilagodljivost, upornost, predanost, vrijednost, snalažljivost, spremnost na učenje i stjecanje novih ali i nadogradnja starih znanja i vještina, aktivnost u radnim zadacima, motiviranost, ambicioznost. |
| Drugi jezik(ci) | Engleski jezik |
| Računalne vještine i kompetencije | Poznavanje rada na računalu |
| Vozačka dozvola | B kategorije |