

SPREMENJENI VZORCI VODENJA IN
UPRAVLJANJA VISOKEGA ŠOLSTVA
Naraščajoči pomen evalvacije

Povzetek. Članek opisuje nekatere značilnosti visokošolskih politik v zadnjih desetletjih in spreminjanje odnosa med državo in visokim šolstvom v zahodni Evropi. Vlade, hkrati s selektivnim financiranjem, opuščajo podrobni centralizirani nadzor in regulacijo visokega šolstva ter vpeljujejo nove sisteme, v katerih imajo "supervizijsko" vlogo. Vlade določijo le splošni okvir; znotraj katerega visokošolske institucije izdelajo podrobnosti. V novih okoliščinah imajo institucije več svobode pri oblikovanju svojih poslanstev, ciljev in strateških načrtov. Cena za večjo institucionalno avtonomijo in samoregulacijo je odgovornost. Visokošolske institucije morajo zagotavljati transparentnost svojega delovanja ter demonstrirati skrb za kakovost in doseganje svojih ciljev.

Ključni pojmi: visokošolska politika, intervencijski model države, supervizijski model države, samoregulacija, evalvacijski sistemi

Kronologija visokošolskih politik

Začetek skrbnejšega načrtovanja visokega šolstva in oblikovanja visokošolskih politik sega v zadnjo polovico petdesetih let in v zgodnja šestdeseta leta, ko so naraščale družbene potrebe po večjem številu diplomantov, hkrati so se večale tudi zahteve po prilagajanju visokošolskega izobraževanja poklicnim in praktičnim potrebam razvite industrijske družbe (Goedegebuure, Kaiser, Maassen, Meek, van Vught, de Weert, 1993). Ideološki koncept države blaginje je bil podlaga družbenih pritiskov, s katerimi so se soočale tedanje univerze. Pomagale naj bi pri razvoju in krepitvi konkurenčnosti narodnih gospodarstev in hkrati omogočale študij širokim socialnim slojem.

Politika izenačevanja izobraževalnih možnosti je nenehno širila število študijskih mest. Hitro zastarevanje znanja je zahtevalo prožnost v poučevanju in usklajevanje študijskih programov z zahtevami sodobne poklicne prakse. Vse bolj je postajalo jasno, da univerze niso dovolj prilagojene, prav tako pa tudi ne ustrezno vodene, da bi lahko zadovoljevale naraščajoča zunanja pričakovanja. Ker univerze

* dr. Sonja Kump, znanstvena sodelavka na Fakulteti za državne vede in docentka na Filozofski fakulteti.

niso zmogle zadovoljevati vedno večjih potreb, zlasti po praktično usposobljenih strokovnjakih ter hkrati ohranjati akademsko raven študija, je naraščala potreba po njihovi reorganizaciji. Temu je v zgodnjih sedemdesetih letih sledila institucionalna diferenciacija visokega šolstva, z razvojem alternativnega, neuniverzitetnega sektorja visokega šolstva. Funkcije alternativnega visokošolskega sektorja naj bi bile predvsem "ekstrinzične", t.p. izobraževanje praktično usposobljenih diplomantov za potrebe nacionalnih gospodarstev in pospeševanje socialne mobilnosti. Ker so bile vlade večine držav po svetu prepričane o ekonomskih, političnih in ideoloških učinkih visokošolskega izobraževanja, so izdatno financirale, hkrati pa tudi okrepile državno regulacijo visokošolskega sektorja.

V osemdesetih letih, zlasti pa v začetku devetdesetih let, je bilo konec ekonomske rasti. Vlade so začele omejevati porabo javnega sektorja in iskale poti, da bi za manj dobile več. Zaradi krčenja vladnih subvencij so tudi visokošolske institucije občutile ekonomske pritiske recesije. Vrstile so se redukcije javne porabe, strategije privatizacij in uveljavljanje tržnih načel. Visokošolske institucije so morale svoj obstoj opravičevati veliko bolj z ekonomskimi kot pa s kulturnimi in socialnimi nameni (Kogan 1992). Nestabilno okolje in tekmovalnost med visokošolskimi institucijami sta dramatično spreminjali tradicionalno vlogo in funkcije univerz, ki so se iz elitnih ustanov spremenile v množične ustanove. Ker so univerze izgubile monopol nad visokošolskim izobraževanjem, so se bile prisiljene, že zato, da lahko preživijo, prilagajati zunanjemu svetu. To pa je pomenilo upoštevanje vse večjega števila uporabnikov in različnih zahtev, ki so se odražale v potrebah gospodarstva, v potrebah lokalnih skupnosti in v potrebah vse bolj heterogene populacije študentov.

Kronologija visokošolskih politik se zaključuje z devetdesetimi leti, ko so v središču razprav vprašanja učinkovitega načrtovanja, vodenja, upravljanja in koordinacije na ravni visokošolskega sistema in na ravni posamezne institucije.

Ker so visokošolski sistemi postali zelo kompleksni in ekstenzivni, so vlade sprevidele, da je centralna regulacija neučinkovita. Oblikovalci visokošolskih politik so uvedli pojem deregulacija oziroma pojem samoregulacija, ki v visokošolskem kontekstu pomeni, da vlade opredelijo le splošni okvir visokega šolstva, visokošolske institucije pa ga same nadalje podrobno razdelajo in izpopolnijo. Neave in Van Vught sta to spremembo označila kot premik od "intervencijskega modela države" k "supervizijskemu modelu države" (Vught 1989; Neave, Vught 1991). V prvem modelu ima vlada centralno, regulacijsko vlogo, medtem ko v drugem modelu vlada določi mejne pogoje, znotraj katerih visoko šolstvo deluje v veliki meri avtonomno. V supervizijski državi imajo visokošolske institucije več svobode pri postavljanju svojih poslanstev, ciljev in strateških načrtov, hkrati pa je ta nova svoboda omejena z odgovornostjo, ko morajo širši javnosti, s pomočjo vzpostavljenih mehanizmov evalvacije, demonstrirati doseganje svojih ciljev. Raziskovalci visokošolskih politik v enajstih zahodnoevropskih državah so ugotovili, da sedanje vlade ohranjajo predvsem vlogo oblikovalca splošnejših visokošolskih politik, zlasti proračunskih, odgovornost za diverzifikacijo in uvažanje novosti pa prepuščajo posameznim institucijam (Goedegebuure, Kaiser, Maassen, Meek, van Vught, de Weert 1993).

Vlade zahtevajo strateško izrabo javnih sredstev v visokem šolstvu in zato razvijajo nove modele financiranja, kot je npr. pogodbeno, paketno ali pogojno financiranje (Mora, J.G., Villarreal, E. 1995; Skjodt, K. 1996; Teittinen, T. 1996; Wagner, A. 1996). Novi načini financiranja naj bi spodbujali kakovost in različnost visokošolskih storitev ter pridobivanje višjih sredstev iz privatnih in ostalih javnih virov. Poleg spodbujanja diverzifikacije institucionalnih finančnih virov in različnosti, naj bi novi modeli financiranja, ki temeljijo na evalvaciji in selektivnosti, spodbujali tudi tekmovalnost med visokošolskimi institucijami, samoregulacijo, ki naj bi krepila institucionalno avtonomijo, povezovanje visokošolskih institucij z lokalno in regionalno skupnostjo in končno internacionalizacijo ter mednarodno kredibilnost visokega šolstva.

Vzporedno z deregulacijo in dopuščanjem večje institucionalne avtonomije glede razporejanja sredstev in glede akademskih zadev, vlade pričakujejo, da bodo visokošolske institucije okrepile vodstvene in upravne strukture. Institucije naj bi skrbno oblikovale modele za notranje razporejanje sredstev, kajti pristranska delitev sredstev lahko povzroča nove napetosti znotraj univerz. Toda visokošolske institucije naj bi najprej vzpostavile notranje evalvacijske sisteme, s pomočjo katerih bodo lahko oblikovale nepristranske modele za razporejanje sredstev.

Triangulistični model koordinacije

Zaradi boljšega razumevanja osnovnih značilnosti spremenjenih razmer, v katerih delujejo visokošolske institucije, si strokovnjaki pogosto pomagajo s Clarkovim triangulističnim modelom koordinacije družbenih vplivov (Clark 1983). Clarkov model omogoča boljše razumevanje smeri konfliktov, ki jih povzročajo spremembe na področju visokega šolstva oz. boljše razumevanje razprav ki potekajo v javnosti in znotraj akademske skupnosti.

Na področju visokega šolstva imajo po mnenju Clarka prevladujoči vpliv akademska oligarhija, država in trg. Clark je s pomočjo treh tipičnih-idealnih mehanizmov koordinacije predstavil različne avtoritete in njihov vpliv na model visokošolskega sistema: v prvem modelu ima primarni vpliv akademska skupnost, v drugem modelu ima glavni vpliv država, v tretjem modelu pa je sistem odprt vplivom trga. Mehanizem koordinacije je rezultat medsebojnega vpliva različnih sil, interesov oz. udeležencev znotraj določenega visokošolskega sistema. Clark je z analizo medsebojnih vplivov treh glavnih udeležencev ugotavljal način, kako je določeni visokošolski sistem koordiniran.

Slika 1: Clarkov triangulistični model koordinacije



Vsak kot v trikotniku predstavlja eno od ekstremnih oblik vpliva oz. minimalno prisotnost ostalih dveh oblik vpliva. Lokacija znotraj trikotnika predstavlja kombinacijo različnih stopenj treh prevladujočih oblik moči oz. vpliva.

Akadska oligarhija, ki jo Clark razume kot samoupravljanje akademikov, je v mnogih državah vplivni nasprotnik državne birokracije in političnih odločitev. Akadske interese lahko promovirajo manjše skupine ali posamezni ugledni akademiki. Toda v zadnjem času se akadski vpliv širi zlasti skozi t.i. posredniška telesa (centralna kolegialna telesa), ki imajo pomembno vlogo v koordinaciji visokošolskega sistema. Takšna telesa, ki prevzemajo skrb za evalvacijo akadskega dela in sodelujejo pri oblikovanju nacionalne visokošolske politike so npr. Združenje nizozemskih univerz (VSNU), Visokošolski svet za kakovost (HEQC), ki so ga ustanovile vse britanske univerze ter posamezne nacionalne rektorske konference.

Trg, kot ena od oblik vpliva na vodenje, koordinacijo in kontrolo visokega šolstva, je zamegljen pojem. Čisti trgi v visokem šolstvu so bolj teoretični konstrukt in ne empirična realnost. Bolj primerno je razpravljati o "tržnem vedenju" ali pa npr. o "elementih tržnosti", še zlasti takrat, ko obravnavamo problem tekmovalnosti med visokošolskimi institucijami. Mehanizmi cene v visokošolskih procesih ne delujejo. Tudi v primerih, ko so trgi bolj jasno opredeljeni lahko zasledimo prisotnost vladne kontrole teh trgov. Celo v ameriškem visokošolskem sistemu, ki je pogosto predstavljen kot primer tržnega visokošolskega sistema, ima vlada pomembno vlogo, vsaj v tistem delu visokega šolstva, ki je javno. Pojem segmentiranih trgov ali trgov podobnih struktur sta identificirala tudi Beacher in Kogan, ko sta poudarila dvojni pomen takšnih trgov v visokem šolstvu (Beacher, Kogan, 1992). Visokošolske institucije lahko prodajajo različne storitve, kot so: kratki strokovni tečajji, konzultacije, raziskovalni rezultati in razni tržno usmerjeni programi usposabljanja. V drugem pomenu tržnosti je uveljavljen ugled institucije, ki ima vrednost na nemonetarnem trgu. Toda ugled se lahko spremeni v dejanska finančna sredstva, kajti ugledna institucija lažje pridobi višja sredstva in sklene dobre posle.

Vloga države v koordiniranju visokošolskega sistema je, z določenimi omejitvami, zagotavljanje financiranja visokega šolstva in oblikovanje temeljev visokošolske politike. Pri tem ima lahko "intervencijsko vlogo", ko se vpleta in aktivno vpliva na akadske zadeve ali pa "pospeševalno vlogo", ko z raznimi ukrepi spodbuja razvoj visokega šolstva, vendar se ne vpleta neposredno v politiko in notranje vodenje visokošolskih institucij (Neave, Vught 1991). Pri oblikovanju državne visokošolske politike je pomembno kdo sodeluje pri procesih odločanja o obsegu in oblikah nacionalnega visokošolskega sistema, na osnovi kakšnih informacij in poznavanja področja se takšne odločitve sprejemajo, kakšni so procesi odločanja in ali ti procesi odločanja vključujejo konzultacije z vsemi sestavnimi deli sistema, t.j. z institucijami, oddelki in posamezniki. Odgovori na takšna vprašanja zagotavljajo prve nujne korake v evalvaciji vladne visokošolske politike. Vlade, ki so nezaupljive do visokega šolstva običajno zadržijo monopol nad razpravo o nacionalni visokošolski politiki, bolj modre vlade pa spodbujajo odprto, neodvisno razpravo in proučevanje visokošolske politike.

Izvedenci za visoko šolstvo s pomočjo Clarkovega modela analizirajo različne vidike visokošolskih politik in razmerja države z visokošolskimi institucijami (Worgan, 1995; Niklasson, 1995) ter ugotavljajo, da lahko vsak nacionalni visokošolski sistem zakoličimo v prostorskem okviru Clarkovega trikotnika koordinacije. Posamezni visokošolski sistemi so mešanica treh prevladujočih vplivov, ki v različnih državah delujejo v različnih smereh, spreminjajo pa se tudi v času. Tako je npr. v tržno vodenih sistemih visokega šolstva, kot je npr. visokošolski sistem v ZDA, opazno vpletanje vlad v cilje in funkcije visokega šolstva. V državah, kjer so visoko šolstvo tradicionalno regulirale vlade, kot npr. v državah kontinentalne Evrope, postaja vladna vloga vedno bolj šibka. V Veliki Britaniji, kjer so imele univerze v preteklosti prevladujoči vpliv, se v zadnjem času krepi moč države.

Kljub nacionalnim razlikam novejši trendi v visokošolskih politikah kažejo, da vladne mehanizme načrtovanja, regulacije in koordinacije visokega šolstva vse bolj nadomeščajo s samoregulacijskimi sistemi, katerih ključni element je evalvacija visokošolske dejavnosti.

Evalvacija visokega šolstva

Sistematična evalvacija visokega šolstva je bila v večini zahodnoevropskih držav vpeljena v osemdesetih letih. Vlade so oblikovale obsežne mehanizme in formule za ocenjevanje kakovosti poučevanja in raziskovanja. Namen teh, danes že tradicionalnih sistemov evalvacije, je bila zunanja kontrola. Imela je sumativno funkcijo, usmerjena pa je bila na vrednotenje preteklega dela. Vladna telesa so preverjala, ali visokošolske institucije ob optimalni porabi proračunskih sredstev zagotavljajo kakovostno učenje in raziskovanje. Kakovost se je preverjala z objektivnimi oz. kvantitativnimi metodami. To so bili predvsem t.i. "kazalci kakovosti", ki so temeljili na kvantitativnih, instrumentalističnih merilih "kakovosti", kot je npr. število študentov, profesorjev, raziskovalcev, diplomantov, podatki o osipu, raziskovalnih projektih, udeležbah na konferencah, objavljenih delih, informacije o razporejanju sredstev itd. Osnova evalvacije so bili univerzalni standardi, s katerimi so lahko primerjali in razvrščali visokošolske institucije. Takšen pristop h kakovosti je temeljil na treh predpostavkah: kazalci kakovosti so jasno povezani s kakovostjo; kakovost lahko definiramo; kakovost lahko objektiviziramo in kvantificiramo.

V bistvu so bili kazalci kakovosti le drugače imenovani kazalci storilnosti, ki so v šestdesetih, zlasti pa v sedemdesetih letih predstavljali osnovo za merjenje institucionalne učinkovitosti. Ko so vladne retorike v osemdesetih letih začele namesto učinkovitosti poudarjati kakovost visokega šolstva, so se kazalci delovanja opredeljevali kot kazalci kakovosti. Temu so sledile razprave in mnoge raziskave. Namen teh prizadevanj je bilo razviti in izpopolniti takratne kazalce, s pomočjo katerih naj bi preverjali kakovost. Številni razpravljalci so se spraševali, ali med kazalci kakovosti in kakovostjo sploh obstaja dejanska zveza. Mnenja so bila deljena. Vladni predstavniki so poudarjali pomen kazalcev kakovosti. Prepričani so bili namreč, da določitev "pravih" kazalcev kakovosti ni sporna. Predstavniki aka-

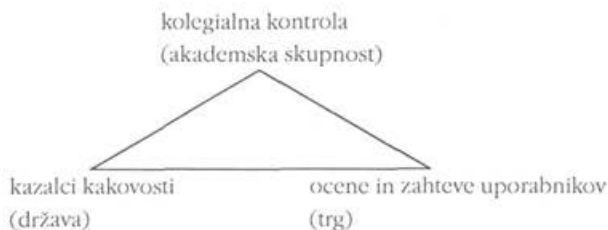
demskega sveta so bili do uporabe kazalcev kakovosti na splošno bolj zadržani in skeptični (Cave, Hanney, Kogan, Trevett, 1988). V glavnem so ugotavljali, da kazalci kakovosti ne upoštevajo kvalitativnih vidikov visokošolske dejavnosti in zane-marjajo bistvo visokega šolstva. Po njihovem mnenju so bili kazalci kakovosti le statistični podatki in informacije o upravljanju.

Prizadevanja prejšnjih vlad, da bi spodbudile večjo učinkovitost in kakovost akademskega dela, niso dosegla željenih učinkov, saj tradicionalni pristopi in uveljavljeni vladni kriteriji niso upoštevali narave akademskega dela ter kulturnega konteksta visokošolskih institucij. Institucije in posamezniki so začeli svojo dejavnost prilagajati tistemu, kar se je v evalvacijah "cenilo in upoštevalo", zato se je siromašila kakovost samega dela. Ker tradicionalni pristopi niso dosegli željenih namenov, so konec osemdesetih let začeli razvijati nove sisteme za evalvacijo kakovosti visokega šolstva (Kogan 1989).

Predmet razprav, ki so potekale vzporedno z oblikovanjem novih sistemov, je bilo razmerje moči v evalvacijskih procesih. Strokovnjaki so postavljali vprašanja o tem kdo naj ima "v lasti" evalvacijski proces in kdo naj ga nadzoruje? Država ali posamezna visokošolska institucija? Kdo naj bi bil "lastnik" rezultatov evalvacije? In končno, kako zagotoviti, da se ne bo evalvacija ponovno spremenila v "papirnatega tigra"?

Bistvene dileme teh razprav je povzel Ron Barnett, ko je s pomočjo Clarkovega modela triangulacije predstavil tri glavne metodološke pristope v evalvaciji visokega šolstva (Barnett, 1992).

Slika 2: Metodološki pristopi in družbene avtoritete



Posamezna metoda odraža določeno avtoriteto: akademsko skupnost, državo ali trg. Po prikazani shemi bo država med evalvacijskimi metodami dajala prednost kazalcem kakovosti, akademsko skupnost bo podpirala kolegialno kontrolo, tržno voden sistem pa bo usmerjen v uporabniške pristope. Seveda so takšne interpretacije preveč enostavne. Akademsko skupnost morda ne bo zadovoljna le s kolegialno kontrolo in bo vključila kazalce kakovosti. Država bo mogoče podpirala posebno obliko zunanje kolegialne kontrole v obliki inšpekcije, akreditacije ali revizije. Istočasno bodo lahko potekale tudi akreditacije, ki jih bodo izvajala ustrezna strokovna telesa. Shema predstavlja le ključne družbene sile in dominantne smeri razvoja v evalvaciji visokega šolstva. Po mnenju Barnetta lahko na splošno opazimo premikanje od kolegialne kontrole k državno vodenim kazalcem kakovosti. Avtoriteta trga na področju evalvacije visokega šolstva je zaenkrat šibka,

kar se odraža tudi v nerazvitih načinih preverjanja kakovosti visokega šolstva s perspektive trga (Barnett 1992).

Barnett je v svoji naslednji razpravi evalvacijske sisteme analiziral v smislu razsvetljenstva in nadzora (Barnett, 1994). Z vidika razsvetljenstva je ključno vprašanje, do katere mere narašča samorazumevanje tistih, ki so vrednoteni. V primeru, če je za visokošolsko institucijo bistveno, da bolje razume samo sebe in lahko na ta način sama in za sebe spreminja svoje delovanje, lahko govorimo o prisotnosti razsvetljenstva. Za sisteme, kjer je osnovna mera razsvetljenstvo, so značilne emancipacijske dimenzije kot je npr. kritična samorefleksija, notranja odgovornost, samodogovarjanje, spreminjanje posameznikov in samopooblaščenje. V sistemih, kjer razsvetljenstvo ni upoštevano, prevladujejo tehnicistične dimenzije kot je npr. manipulacija, vsiljeni standardi, zunanja odgovornost, spreminjanje sistema in naraščajoča moč zunanje oblasti. Sisteme s tehnicističnimi dimenzijami običajno uporablja država, ko si hoče zagotoviti večji nadzor nad visokim šolstvom.

Evalvacijski sistemi se lahko razlikujejo tudi glede na ključno vprašanje: kdo ima nadzor nad evalvacijo. Predvidevamo lahko, da bo sistem evalvacije, ki je pod državno kontrolo, birokratske narave, medtem ko naj bi bila evalvacija, ki jo nadzoruje akademska skupnost, kolegialne narave in bolj občutljiva za kontekst. Po Barnettovem mnenju je takšno razmišljanje preveč enostavno. V praksi lahko državno nadzorovani sistemi temeljijo na evalvaciji kolegov, medtem ko so lahko akademsko zasnovani modeli usmerjeni v birokratski pristop, morda zato, ker je evalvacija obravnavana zgolj kot formalnost, če že ne kot nadležnost, ki nima posebno koristnega učinka. Ključno vprašanje torej ni toliko, kdo izvaja evalvacijo, temveč v čigavem interesu dela. Če poenostavimo: kdo nadzoruje evalvacijo? Ali je ta nadzor zunaj ali znotraj akademske skupnosti?

Rezultat razmisleka o razmerju moči se kaže v nadomeščanju zunanje, državne kontrole in regulacije visokega šolstva z novimi sistemi evalvacije, ki predstavljajo kombinacijo zunanjih in notranjih pristopov. Ti sistemi, ki so jih v razvitem svetu razvili v devetdesetih letih, naj bi bili sprejemljivi tako za vlade kot za visokošolske institucije. Namen novih pristopov je poleg odgovornosti tudi nenehno zagotavljanje in izpopolnjevanje kakovosti ter samoregulacija v visokem šolstvu. Poudarjena je predvsem sistematična, strukturirana in nenehna pozornost, ki jo visokošolske institucije namenjajo kakovosti svojega dela. V okviru visokošolskih institucij prevladuje izpopolnjevanje kakovosti, ki ima formativno funkcijo. Najbolj pomembna funkcija formativnega pristopa je ugotoviti prednosti in slabosti ter na osnovi takšnih analiz oblikovati priporočila za prihodnje izpopolnjevanje kakovosti dela.

Evalvacija v novih sistemih poteka na več ravneh: na institucionalni ravni (fakulteta, univerza) in na ravni oddelka oz. disciplinarni ravni (Dahlhoff, Harris, Shattock, Staropoli, Veld 1991). Posamezne ravni evalvacije običajno vključujejo naslednje vidike:

- vložek: sredstva institucije, opremljenost institucije, akademsko in drugo osebje, kakovost kandidatov za študij, svetovanje in usmerjanje, načini presejanja razlik;

- vsebina in kontekst: organizacijski principi ali vsebina študijskega programa in raziskovalnih projektov;
- proces: sam potek in načini poučevanja, učenja, raziskovanja in upravljanja;
- rezultat: kakovost diplomantov, permanentno in dopolnilno izobraževanje diplomantov, rezultati in kvaliteta raziskovalnega dela.

V nekaterih državah poudarjajo evalvacijo celotnih institucij, drugje dajejo prednost disciplinarnemu pristopu, ki je dopolnjen z revizijami institucionalnega vodenja. Področja evalvacije v visokem šolstvu so poučevanje in učenje, raziskovanje ter vodenje in upravljanje ter druge storitve visokošolskih institucij.

Sistemi, ki vključujejo notranjo in zunanjo evalvacijo, temeljijo na metodi notranje samoevalvacije in na metodi zunanje kolegialne kontrole, ki se občasno dopolnjuje z metodo institucionalne revizije.

Zunanja evalvacija. Glavni namen zunanje evalvacije je odgovornost visokega šolstva do širše družbe. Odgovornost za kakovost pomeni, da imajo visokošolske institucije vzpostavljene notranje evalvacijske mehanizme, s pomočjo katerih lahko širši javnosti demonstrirajo doseganje svojih ciljev. Poleg odgovornosti pa so še drugi nameni: načrtovanje visokega šolstva, vpogled v kakovost, vrednost za denar, transparentnost in mednarodna kredibilnost visokega šolstva. Namen zunanje evalvacije je lahko tudi razvrščanje ali primerjanje kakovosti visokošolskih institucij, kar služi kot osnova pri razporejanju državnih sredstev.

V zahodnoevropskih državah nasledimo dve prevladujoči vrsti zunanje evalvacije visokega šolstva (Neave 1994). Prva je t.i. posredno državna evalvacija, ki jo izvajajo vladna oz. "neodvisna" vladna telesa ali zanje posebej izurjeni izvedenci. Primer vladnih izvajalcev, ki preverjajo kakovost, je npr. inšpektorat na Nizozemskem, oddelki za ocenjevanje kakovosti pri finančnih svetih za visoko šolstvo v Veliki Britaniji (HEFC) ali Nacionalni komite za evalvacijo (CNE) v Franciji.

Druga vrsta zunanje evalvacije je medinstitucionalna evalvacija, ki jo izvajajo specializirana t.i. posredniška ("buffer") telesa. Običajno jih ustanovi skupnost visokošolskih institucij v dogovoru z vlado. Uveljavljena telesa, ki usklajujejo zahteve in želje vlade ter visokega šolstva so Zveza sodelujočih univerz Nizozemske (VSNU) in Svet za kakovost visokega šolstva (HEQC) v Veliki Britaniji. Ta telesa imajo vlogo neodvisnih in nevtrálnih strokovnih teles. Poleg zbiranja informacij o kakovosti nacionalnega visokošolskega sistema, razvijajo evalvacijsko metodologijo, koordinirajo celoten evalvacijski proces, pripravljajo priročnike za evalvacijo, uvajajo in usposablajo izvajalce samoevalvacij in zunanje izvedence ter skrbijo za diseminacijo domačih in mednarodnih izkušenj. Za ustanovitev medinstitucionalnega telesa so neizogibno potrebni: konsenzualni mandat s pristankom univerz in samostojnih visokošolskih zavodov; prvovrstno strokovno osebje, ki ga ceni tako vlada kot visokošolski zavodi; sodelovanje vodstev, tj. teles rektorjev in dekanov; zadostni viri; dobro zastavljen načrt za postopke evalvacijskega delovanja.

Po državah so velike razlike predvsem v tem, kdo prevzame skrb za zunanjo evalvacijo. Vlade, ki so nezaupljive do visokega šolstva, zadržijo monopol nad zunanjo evalvacijo. V teh primerih vlade ne zaupajo v sposobnost univerz, da zmorejo same vzdrževati zadovoljivo raven kakovosti. V državah, kjer je raven zaupanja vlad v visoko šolstvo visoka, spodbujajo oblikovanje sistemov zunanje evalvacije, v

okviru katerih se pregledujejo postopki in mehanizmi evalvacije, ki jih razvijajo posamezne univerze. Takšen način seznanjanja vlad o tem, kako univerze vzdržujejo in izpopolnjujejo standarde svojega dela, je veliko manj vsiljiv. Ta pristop ne vključuje zahteve, da se zunanja evalvacijska skupina do podrobnosti seznanj z delom določenega oddelka ali posameznika, ampak zagotavlja, da se institucija sama podrobno seznanj z delom svojih oddelkov in zaposlenih in da lahko na osnovi teh spoznanj načrtuje ustrezne ukrepe in strategije nadaljnjega delovanja.

Metoda zunanje evalvacije je kolegialna kontrola. Kontrolo kolegov predstavljajo ocene, ki jih oblikujejo strokovni kolegi oz. predmetni izvedenci v okviru določene discipline. Kolegi so lahko razumljeni tudi širše, ne le kot kolegi iz iste discipline, ampak tudi posebej usposobljeni izvedenci za evalvacijske procese v visokem šolstvu. Osnova zunanje evalvacije so samoevalvacijska poročila, ki so izdelana v okviru določene discipline ali v okviru določene visokošolske institucije. Disciplinarna samoevalvacijska poročila analizirajo in ocenjujejo zunanji predmetni izvedenci, institucionalna samoevalvacijska poročila pa neodvisni izvedenci za evalvacijske procese v visokem šolstvu, ki ocenjujejo notranje evalvacijske mehanizme na posameznih institucijah. Predmet teh institucionalnih pregledov oz. revizij ni sama kakovost, ampak mehanizmi za zagotavljanje kakovosti.

Notranja evalvacija. Glavni cilj notranje evalvacije je izpopolnjevanje kakovosti. Poleg tega lahko notranja evalvacija prispeva k boljšemu samospoznavanju in samorazumevanju ter služi kot pomoč pri samoregulaciji visokošolske institucije (Kells, 1992). Učinkovitost notranje evalvacije ni odvisna od vrste in števila prisotnih mehanizmov, ampak predvsem od razvite kulture kakovosti med vsemi člani akademske skupnosti. Toda spreminjanje kulture je počasen in zapleten proces, ki ga ni priporočljivo pospeševati. Spreminjanje kulture zahteva postopno spreminjanje vedenja in delovnih metod, predvsem pa zahteva spremembo načina vodenja in upravljanja institucije.

Dober sistem notranje skrbi za kakovost temelji na samoevalvaciji, ki postane del rednega spremljanja in pregleda akademskega dela. Visokošolske institucije lahko šele na osnovi redno vodene evidence ocenjujejo izobraževalni in raziskovalni proces, identificirajo problematična področja in pripravljajo ukrepe za reševanje problemov. Samoevalvacija zagotavlja visokošolskim institucijam okvir za oblikovanje lastne definicije kakovosti, služi jim kot pomoč pri oceni dosežkov lastnega poslanstva in strateških ciljev ter jim omogoča pripravo akcijskega načrta za nadaljnje delo. S pomočjo samoevalvacije lahko visokošolske institucije ponovno premislijo svoje cilje. Na ta način lahko kadarkoli ugotavljajo, če se približujejo ciljem, merijo svoj utrip in ukrepajo takoj, ko je to potrebno.

Samoevalvacija je torej proces opredeljevanja, zbiranja in analiziranja kvalitativnih (samooocene zaposlenih in mnenja uporabnikov) in kvantitativnih (dejstva) informacij, ki vodi do odločitev o predvidenih (možnih) modifikacijah, izpopolnjevanju in nadaljevanju ciljev visokošolske institucije.

Dejavniki, ki vplivajo na uspešen potek samoevalvacijskega procesa so:

- naklonjeno vodstvo, ki jamči za zaupljivo okolje, v katerem lahko člani samoevalvacijske skupine varno ugotavljajo motnje in o njih razpravljajo;
- primeren načrt, ki upošteva posebnosti evalvacijskega primera;

- ustrezno usposabljanje udeležencev samoevalvacijskega procesa;
- velika notranja motiviranost za samoevalvacijo, katere rezultati naj bi zagotavljali možnosti boljših pogojev za kakovostno delo;
- visoka obveščenost in soudeležba, ki pri udeležencih sproža notranjo odgovornost za rezultate samoevalvacije;
- zbiranje pomembnih informacij (mnenja in dejstva);
- povezava rezultatov samoevalvacije s finančnimi načrti in s pridobivanjem zunanjih sredstev;
- učinkovito in upoštevano medinstitucionalno telo, ki koordinira evalvacijski proces;

Izkušnje v tujini kažejo, da je za visokošolske institucije veliko bolje, če odgovornost za evalvacijo vzamejo v svoje roke, kot da jo prepustijo pristojnemu ministrstvu ali vladi. Na začetku uvajanja notranjega evalvacijskega sistema je zelo pomembno, da vsi udeleženi razumejo idejo, na kateri temelji sistem, torej, da je notranji vidik zagotavljanja kakovosti najbolj pomemben. Sistem je razvit šele takrat, ko visokošolske institucije izvajajo samoevalvacijo zaradi lastnih razlogov in potreb, ne pa zaradi zunanjih komisij izvedencev. Zunanje komisije takrat prevzamejo vlogo partnerja v razpravah o notranjem zagotavljanju kakovosti.

Čeprav se novi sistemi evalvacije v visokem šolstvu razlikujejo glede na določene nacionalne posebnosti, imajo tudi nekatere skupne elemente, kot so: meta-koordinacija evalvacijskega procesa, kombinacija notranje (samoevalvacija) in zunanje (kolegialna kontrola) evalvacije, evalvacijsko poročilo (analiza prednosti in slabosti ter priporočila za izpopolnjevanje) ter odnos med evalvacijskimi rezultati in odločitvami o financiranju (EC-C, 1993). Ti skupni elementi predstavljajo osnovo za opredelitev splošnega mednarodnega sistema, ki bi v prihodnosti omogočal primerjalno evalvacijo kakovosti visokošolskih sistemov in akademsko priznavanje v Evropi.

Splošni sistem evalvacije. Temeljna načela ter elemente splošnega evalvacijskega sistema je predlagal nizozemski strokovnjak, svetovalec Združenja rektorjev evropskih univerz (CRE), F.A. van Vught (1993). Jedro splošnega sistema evalvacije visokega šolstva sestavljajo naslednji elementi:

- *Strokovno telo na metaniivoju.* Prioriteta je vzpostavitev nacionalnega telesa t.i. posredniške (buffer) institucije, ki jo ustanovijo vse institucije visokega šolstva v dogovoru z vlado. Takšna institucija ima vlogo neodvisnega in nevtralnega usklajevalca različnih interesov predstavnikov vlade in visokošolskih institucij.
- *Samoevalvacija.* Kritični element v vsakem evalvacijskem sistemu je metoda samoevalvacije. Izkušnje kažejo, da je lahko sistem učinkovit le, če akademiki sprejmejo evalvacijo za svojo lastno dejavnost. Objektivno in validno samoocenjevanje vključuje udeležbo vseh tistih, ki jih problemi kakovosti prizadevajo (člani akademske skupnosti: profesorji, raziskovalci, študenti in administratorji).
- *Kolegialna kontrola.* Tretji skupni element v splošnem sistemu je metoda kolegialne kontrole, kombinirana z obiski zunanjih izvedencev. V poročilu naj bi izvedenci upoštevali tudi strokovna mnenja mednarodnih članov, predstavnikov delodajalcev, strokovnih združenj, diplomantov in študentov.
- *Poročilo.* Četrti element splošnega sistema je poročanje o rezultatih in izkušnjah

z uporabljenimi metodami. Poročilo naj ne bi predstavljalo sodbe ali razvrščanja institucij, temveč naj bi spodbujalo institucionalno spremembo in služilo kot pomoč pri izboljšanju kakovosti obravnavanih institucij. Udeleženci evalvacije se morajo dogovoriti, kateri deli poročila bodo objavljeni. Vseh ugotovitev evalvacije namreč ni primerno objavljati. Če bo objavljeno vse tisto, kar so člani akademske skupnosti napisali ali povedali, se lahko zgodi, da bo v akademski skupnosti prevladala kultura kompromisa, katere edini cilj je zadovoljiti zunanjim zahtevam, ne pa notranjim namenom. Zato se morajo vlada in institucije visokega šolstva strinjati o vseh vidikih, ki so obravnavani v javnem poročilu. Objavili naj bi tisti del poročila, kjer sta razvidna jasnost in vpogled v kakovost visokega šolstva.

- *Financiranje*. Zadnji skupni element splošnega sistema je odnos med rezultati evalvacije in (vladnimi) odločitvami o financiranju visokošolske dejavnosti. Rezultati evalvacije naj ne bi neposredno vplivali na finančne odločitve. Zveza med rezultati ocenjevanja kakovosti in finančnimi odločitvami naj bi bila posredna. V praksi bi to pomenilo, da npr. vlada lahko ustavi financiranje določenega programa, ko lahko dokaže dolgotrajno pomanjkanje kakovosti. V primeru, da komisija izvedencev oceni kakovost določenega programa za neprimerno, ima fakulteta na razpolago čas, v katerem naj bi odstranila pomanjkljivosti. Naslednja komisija z novim mandatom bi v naslednjih letih pregledala ali je fakulteta upoštevala priporočila. Če bi bila kakovost še naprej slaba, bi minister opozoril fakulteto in naznanil svoj namen: zaustaviti financiranje. Potem bi fakulteti, ki bi dobila takšen poziv, še vedno ostalo nekaj časa za ukrepanje.

Vsak od navedenih elementov se lahko v posameznih državah različno uresničuje. Tako v nekaterih državah ocenjujejo kakovost na ravni oddelkov ali celotne institucije. V Franciji npr. Nacionalni komite za evalvacijo uporablja oba pristopa, obsežno evalvacijo institucij in evalvacijo disciplin na ravni oddelkov. V Veliki Britaniji imajo dve ločeni telesi: Svet za kakovost visokega šolstva se ukvarja z revizijo (audit) kakovosti celotnih institucij, finančni sveti pa skrbijo za evalvacijo kakovosti akademskih disciplin. Na Nizozemskem je trenutno uveljavljen disciplinarni pristop, ki pa ga nameravajo v kratkem dopolniti s kontrolo celotnih institucij.

Izkušnje držav, ki že uvajajo nove evalvacijske sisteme, lahko služijo kot izhodišča pri vzpostavljanju posameznih nacionalnih modelov. Natančnega sistema, ki bi ga lahko uspešno uporabili v številnih državah, ni mogoče izdelati. V okviru nacionalnega sistema visokega šolstva bo potrebno oblikovati lastno rešitev, ki bo upoštevala vse nacionalne posebnosti, t.j. politične, gospodarske in kulturne razmere v državi.

Razmere na slovenskih univerzah

Z visokošolsko zakonodajo iz leta 1993 je tudi v Sloveniji opredeljena sistem-ska skrb za kakovost izobraževalnega, znanstveno-raziskovalnega, umetniškega in strokovnega dela na področju visokega šolstva (Zakon o visokem šolstvu, 80. člen). Zunanji nadzor nad kakovostjo visokošolskih institucij je prevzela Komisija za

kakovost visokega šolstva, ki so jo konec leta 1996 oblikovale vse slovenske visokošolske institucije. Komisija bo o svojem delu enkrat letno poročala senatom visokošolskih institucij, Svetu za visoko šolstvo Republike Slovenije in Svetu za znanost in tehnologijo Republike Slovenije. Poročilo bo javno objavljeno.

V okviru raziskovalnega projekta "Evalvacija visokega šolstva", ki ga financirata Ministrstvo za znanost in tehnologijo in Ministrstvo za šolstvo in šport, so bile opravljene mednarodne primerjalne analize (Kump 1994), pripravljen pa je tudi osnutek načrta za vzpostavitev sistema za zagotavljanje kakovosti slovenskega visokega šolstva (Kump 1995a). Pri oblikovanju osnutka so bili upoštevani nekateri elementi, ki so skupni sicer različnim, toda že razvitim nacionalnim sistemom z več letnimi evalvacijskimi izkušnjami. Izdelano je tudi osnovno metodološko orodje (Kump, 1995b) za eksperimentalno fazo samoevalvacij, ki v letu 1997 potekajo v okviru vzorca slovenskih visokošolskih institucij.

Izkušnje s pilotnimi evalvacijami kažejo, da so glavni problemi pri vpeljevanju evalvacijskega sistema v slovensko visoko šolstvo razmerja moči. Čeprav Zakon o visokem šolstvu zagotavlja institucionalno avtonomijo, so visokošolske institucije še vedno močno kontrolirane preko vladnega financiranja. Vlada razdeljuje in nadzoruje finančna sredstva za plače, zgradbe in opremo glede na vrsto in namen visokošolskih programov ter glede na število študentov in diplomantov. Ker so državna sredstva dodeljena neposredno posameznim članicam univerze, je moč v veliki meri locirana na ravni fakultete, medtem ko je moč na ravni univerze še vedno relativno šibka. Implementacija sistema evalvacije ima lahko v takšnih okoliščinah nejasne učinke in nepredvidljive posledice. Visokošolske institucije, ki so se odločile sodelovati v eksperimentalnih samoevalvacijah, se zavedajo morebitnih nepričakovanih posledic, zato se obotavljajo že na začetku samoevalvacijskega procesa.

Dodaten zadržek predstavlja delitev pristojnosti med dve ministrstvi (Ministrstvo za znanost in tehnologijo in Ministrstvo za šolstvo in šport), ki razdeljujeta glavnino državnih finančnih sredstev za visoko šolstvo. Izvedenci Sveta Evrope in Evropske rektorske konference so po obisku v Sloveniji ugotovili, da je obstoječe prelivanje državnih sredstev z dveh ministrstev na posamezne članice univerz zapleteno in netransparentno, hkrati pa povečuje tudi same stroške financiranja. Paketno financiranje univerz in finančna avtonomija bi obema univerzama olajšalo načrtovanje in omogočilo bolj učinkovito izrabo sredstev. Revizijska skupina Evropske rektorske konference je po obisku Univerze v Ljubljani ugotovila, da univerza namenja sistematično pozornost kakovosti v habilitacijskih postopkih in merilih, potrebno pa bo razviti kulturo kakovosti in mehanizme evalvacije za področje poučevanja, raziskovanja, vodenja in upravljanja ter različnih storitev univerze.

Da bi vodenje in upravljanje na slovenskih univerzah postalo primerljivo z vodenjem in upravljanjem na univerzah v razvitem svetu, bi vlada morala visokemu šolstvu dopustiti resnično institucionalno avtonomijo, še prej pa opustiti centralizacijo in regulacijo tega področja. Pregleden in nepristranski sistem za razdelitev državnih sredstev ter oblikovanje usklajene politike visokega šolstva bi moralo postati del odgovornosti vlade. Vlada naj bi univerzama zagotovila stabil-

no paketno financiranje, univerzi pa naj bi državna sredstva razdeljevali na osnovi skrbno pripravljenega in s konsenzom sprejetega modela za notranje razporejanje sredstev. Na osnovi redne evalvacije svoje dejavnosti, bi univerzi lažje načrtovali svoje delo ter pripravili ustrežnejšo izrabo sredstev. S pomočjo evalvacijskih rezultatov pa bi lahko argumentirano sodelovali tudi pri oblikovanju nacionalne visokošolske politike.

LITERATURA

- Barnett, R. 1992. *Improving Higher Education*. Buckingham: The Society for Research into Higher Education & Open University Press.
- Barnett, R. 1994. Power, Enlightenment and Quality Evaluation. *European Journal of Education*, 2, 165-180.
- Beacher, T., Kogan, M. 1992. *Process and Structure in Higher Education*. London: Routledge.
- Cave, M., Hanney, S., Kogan, M., Trevett, G. 1988. *The Use of Performance Indicators in Higher Education: A Critical Analysis of Developing Practice*. London: Jessica Kingsley Publishers.
- Clark, B. 1983. *The Higher Education System: Academic Organisation in Cross-National Perspective*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- Dahllöf, U., Harris, J., Shattock, M., Staropoli, A., in't Veld, R. 1991. *Dimensions of Evaluation*. London: Jessica Kingsley Publishers, Higher Education Policy Series 13.
- European Community - Commission (EC-C). 1993. *Quality management and quality assurance in European higher education*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Goedegebuure, L., Kaiser, F., Maassen, P., Meek, L., van Vught, F., de Weert, E. (ur.). 1993. *Higher Education Policy*. Oxford: Pergamon Press.
- Kells, H.R. 1992. *Self-Regulation in Higher Education: a multi-national perspective on collaborative systems of quality assurance and control*. London: Jessica Kingsley Publishers.
- Kogan, M. 1989. *Evaluating Higher Education*. London: Jessica Kingsley Publishers, Higher Education Policy Series 6.
- Kump, S. (ur.). 1994. Kakovost visokega šolstva, Tematska številka *Novosti CRU*, 5-6.
- Kump, S. 1995a. Zagotavljanje kakovosti slovenskega visokega šolstva. *Raziskovalec*, 4, 9-14.
- Kump, S. 1995b. *Samoevalvacija v visokem šolstvu*. Ljubljana: Andragoški center Slovenije.
- Neave, G., van Vught, F. 1991. *Prometheus Bound: the changing relationship between government and higher education in Western Europe*. Oxford and Paris: Pergamon Press and IAU Press.
- Mora, J.G., Villarreal, E. 1995. New financial relationship between the administration and universities: The Valencian case. *Higher Education Management*, 3, 297-307.
- Neave, G. 1994. The Politics of Quality Developments in Higher Education in Western Europe, *European Journal of Education*, 2, 115-134.
- Niklasson, L. 1995. State, Market and Oligarchy in Higher Education: A Typology and an Outline of the Debate. *Higher Education Management*, 3, 345-351.
- Skjodt, K. 1996. Financing Higher Education in Denmark. *Higher Education Management*, 1, 41-49.

- Teittinen, T. 1996. Resource Acquisition and Allocation at the University of Kuopio: An Overview. *Higher Education Management*, 1, 27-39.
- Van Vught, F.A. 1993. Towards a general model of quality assessment in higher education. V: Brennan, J., van Vught, F.A.: *Questions of Quality in Europe and Beyond*. London: Quality Support Centre and The Open University.
- Wagner, A. 1996. Financing Higher Education: New Approaches, New Issues, *Higher Education Management*, 1, 7-18.
- Worgan, P. 1995. The Changing Relationship Between the State and Higher