

Prof.dr.sc. Branko Smerdel

RAZVITAK PRAVNE INFRASTRUKTURE SUSTAVA OSIGURAVANJA KVALITETE STUDIJA NA PRAVNOM FAKULTETU SVEUČILIŠTA U ZAGREBU

I. UVOD

Uvođenje organizacijske jedinice za osiguravanje kvalitete studija na Pravnom fakultetu u Zagrebu, dio je napora na izgradnji cjelovitog sustava interne i eksterne politike i postupanja na osiguravanju kvalitete u kojem sudjeluju sveučilišne i nacionalne ustanove. Postojeća pravna infrastruktura za izgradnju takvog sustava tek je u početnoj fazi izgradnje i nedovoljna je za omogućavanje djelotvornosti sustava.¹ Jednim dijelom ona je utemeljena na pogrešnom shvaćanju koje sustav osiguravanja kvalitete reducira na provođenje povremenih studentskih anketa. U pitanju je izgradnja složenog sustava, pri čemu važnu ulogu ima Agencija za znanost i visoko obrazovanje, koji mora biti djelotvoran. Zbog toga smatramo nužnim komparativnu analizu cjelovite strukture sustava osiguravanja kvalitete u europskim državama koje su krajem devedesetih godina započele intenzivan rad na izgradnji predmetnog sustava, s posebnom pozornošću posvećenom izgradnji nužne pravne infrastrukture sustava. Time smo namjeravali, ne samo utvrditi prioritete i time stvoriti

¹ Zakonom o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju, Statutom Sveučilišta i Bolonjskom deklaracijom. Zakon (čl. 6., 7., itd.) stavlja vrednovanje kvalitete nastave i znanstvenog rada u nadležnost nacionalnih vijeća za visoko obrazovanje i znanost, a operativne poslove kontrole i osiguravanja kvalitete obavlja Agencija za znanost i visoko obrazovanje (čl.15.). Prema Statutu Sveučilišta u Zagrebu kvalitetu nastavnog procesa i znanstvenog rada sastavnica nadziru Senat (čl. 21.) i Vijeća područja (čl. 24.) putem Odbora za upravljanje kvalitetom koji prema čl. 36. planira, upravlja i analizira postupke vrednovanja cjelokupnog znanstveno istraživačkog sustava i sustava visoke naobrazbe. Odbor ima stručno-administrativnu službu: Ured za kvalitetu Sveučilišta. *Bolonjska deklaracija*, i dokumenti koji je slijede, sustav kvalitete na visokoškolskim ustanovama proglašava ključnim preduvjetom za usporedivost diploma i kvalifikacija na europskom visokoškolskom prostoru. Statut Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu od 2005. godine u članku 83. određuje: (1) Zaposlenici u znanstveno-nastavnim ili nastavnim zvanjima ili na znanstvenim radnim mjestima podliježu provjeri njihova rada. (2) Fakultetsko vijeće sustavno nadzire kvalitetu nastave na studijima Fakulteta putem studentskih anketa i na druge odgovarajuće načine. (3) Redovita provjera nastavnog rada zaposlenika obavlja se najmanje jednom u dvije godine.

Projekt »Razvoj modela unaprjeđivanja kvaliteta studija na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu«

bolje uvjete za uspostavu organizacijske jedinice na našem Fakultetu, nego i dati podlogu drugim institucijama za ispravno postupanje prilikom uvođenja i uhodavanja sustava.

1. Stanje na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu

Prilikom koncipiranja projekta »Uspostavljanje sustava osiguranja kvalitete studija na Pravnom fakultetu u Zagrebu« pošli smo od slijedećih iskustvenih spoznaja:

- 1) Sustav osiguravanja kvalitete nastave i znanstveno-istraživačkog rada na našoj instituciji postoji i djeluje.
- 2) Taj je sustav difuzan, netransparentan i intersubjektivno, kao i transtemporalno, nije komparabilan.
- 3) Sustav je tradicionalno oslonjen na pojedine katedre i osobne inicijative pojedinih nastavnika, te otežava ocjenu rada i rezultata primjene pojedinih (posebno novih) metoda nastave i evaluacije².
- 4) Sustav je suviše oslonjen na individualnu inicijativu posebno mlađih nastavnika, što se u pravilu ne sprječava niti ometa, ali istodobno sistematski ne potiče na razini Fakulteta³.
- 5) Sustav je nepouzdan, te prečesto zakazuje u kritičnim slučajevima, jednako u pogledu nadzora nad radom studenta, kao i u slučajevima nastavnika koji ne obavljaju, ili nesavjesno obavljaju svoje obveze.
- 6) Sustav treba u primjerenom roku prilagoditi europskim zahtjevima i standardima osiguravanja kvalitete, posebno vodeći računa o posebnostima situacije na Pravnom fakultetu u Zagrebu, kao i o kompleksnosti sustava nadzora i osiguravanja kvalitete prema europskom modelu, koji uključuje interne kao i eksterne čimbenike nadzora.
- 7) Pri tome valja voditi računa o objektivnim mogućnostima i ograničenjima, kako se poduzimanjem parcijalnih i palijativnih mjera ne bi postigli učinci suprotni

² Primjerice, nenajavljene posjete dekana ili prodekana predavanjima ili seminarima, po našem se saznanju smatraju neprimjerenima, osim u slučajevima kad asistenti održavaju predavanja.

³ Prema našim uvidima stanje je slično na većini fakulteta u Republici Hrvatskoj. Na to dobro ukazuju rezultati anketnog istraživanja koje je proveo tim Ekonomskog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu 2004. godine, gdje je samo 40% dekana odgovorilo na poslano anketne upitnike. Detaljno: Tonči Lazibat, T. (2005.) *Sustavi upravljanja kvalitetom u visokom obrazovanju*. Zagreb: Sinergija (str. 59 -103).

očekivanima, te planirati srednjoročno na način koji će dovesti do najboljih mogućih rezultata.

8) Uvođenju institucionalnog sustava osiguravanja kvalitete treba prethoditi razrada potrebne regulative, kojom bi se utvrdila politika institucije i postupanje sudionika te definirale posljedice vezane uz uspješnu, kao i neuspješnu evaluaciju, na razini institucije, kao i u cjelovitom sveučilišnom (i nacionalnom) sustavu. Takva regulativa uvjet je za djelotvornost sustava osiguravanja kvalitete. Ona u nas ne postoji i treba je sustavno graditi po uzoru na naprednije i djelotvornije sustave.

2. Planiranje projekta

Elemente dobrog planiranja institucionalnih inovacija čine: kadrovi, prostor, oprema, financiranje, regulativa i znanje (*know-how*).⁴ Naša ograničenja u stvaranju sustava, vjerojatno najizraženija na cijelom zagrebačkom Sveučilištu, dolaze na prvom mjestu od premalog broja nastavnika, jer je tradicionalno nepovoljan omjer još pogoršan upisom druge »bolonjske« generacije u šk.god. 2006./07., te sada iznosi jedan nastavnik na osamdeset studenata.⁵ Broj nastavnika će se i dalje smanjivati (mirovina), a na tržištu rada nema gotovih kadrova (magistara i doktora pravnih znanosti) koje bismo mogli zaposliti, usprkos izraženoj volji na državnoj i sveučilišnoj razini da nam se pomogne. S obzirom na razvoj pravničke profesije tijekom posljednjeg desetljeća, nastavnička karijera postaje sve manje atraktivna mladim pravnicima, jer zaposlenje u korporacijama ili privatnoj praksi obećava daleko bolje financijske i razvojne uvjete.⁶ U tim uvjetima, naše nam prostorne mogućnosti ne omogućuju ozbiljenje temeljnih pretpostavki za uvođenje djelotvornog

⁴ Za teoretski pristup problemu osiguravanja kvalitete u javnom sektoru, posebno važnim držimo zbornik rezultata međunarodnog istraživačkog projekta sveučilišta u Bielefeldu, Njemačka: Kaufman, F.X., Majone, G., Ostrom, V. (eds.) (1986.) *Guidance, Control, and Evaluation in the Public Sector*. Berlin – New York: Walter de Gruyter. Knjiga je u vrijeme publiciranja ocijenjena kao »blockbuster«, jer su problemi s kojima se mi danas suočavamo, dominirali u razvijenim demokracijama u to vrijeme. Za planiranje posebno vidjeti: Jurgen Reese (1986.) *Planing and Organizational Inteligence*. In: Kaufman, F.X., Majone, G., Ostrom, V. (eds.) (1986.) *Guidance, Control, and Evaluation in the Public Sector* (pp.557-570). Berlin – New York: Walter de Gruyter.

⁵ Primjerice, omjer od 1: 19 smatra se zabrinjavajućim na pravnom studiju prestižne britanske London School of Economics – usp. *Quality Assessment Report by the HEFCE for LSE, Law, January 1994*. na <http://www.qaa.ac.uk/reviews/reports/subjectlevel/q83-94-textnly.htm> 1.10.2005. pod 7.

⁶ Vidjeti Smerdel, B. (2005.) *Bolonjski proces kao europeizacija pravničke struke u RH, Bologna ex angulo decani*. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu. (str. 91-103).

Projekt »Razvoj modela unaprjeđivanja kvaliteta studija na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu«

sustava nadzora i osiguravanja kvalitete. Ovu činjenicu morali smo uzeti u obzir pri planiranju naših akcija na uvođenju sustava.

Ako se u takvim uvjetima odmah primijene pojedine poznate mjere, gdje se najjednostavnijim i lako izvedivim prvim korakom pričinjava uvođenje (sankcioniranih) studentskih evaluacija nastavnika i nastavnih predmeta putem anketiranja, može doći do ozbiljnih neželjenih posljedica, poznatih iz prakse nekih američkih sveučilišta, gdje nastavnici počinju podilaziti studentima i boriti se za popularnost među njima, a na račun ozbiljnog nastavnog i znanstvenog rada.

Zbog toga, primjerice, švedska *Uredba o visokom obrazovanju*, koja inače daje široka prava studentima pri sudjelovanju u evaluaciji nastave, ističe: »Jednaku pozornost mora se posvetiti ocjeni uspješnosti izvođenja nastave, kao i ocjeni drugih okolnosti koje čine osnovu kvalifikacije (istraživački rad i javno djelovanje)«. Ova ocjena obično se temelji na više aspekata, uključujući kvalitetu udžbenika koje je kandidat napisao, studentske evaluacije, ocjene i certifikate kvalificiranosti za nastavu, sudjelovanje u programima obrazovanja nastavnika, odgovornosti za obrazovne i odgojne projekte, sposobnost pedagoškog vodstva (*leadership*) i odgovornosti i tako dalje. Navodi se i to kako je ovo pitanje bilo predmetom brojnih kontroverzi tijekom posljednjeg desetljeća.⁷ Studentska evaluacija bez ikakve dvojbe čini dio tog sustava ali ona, da bi bila djelotvorna i opravdana, zahtijeva ispunjenje niza pretpostavki, od kojih je minimalna da pohađanje nastave bude obvezatno i kontrolirano. Dok ti uvjeti nisu ispunjeni, anketiranje studenata valja uzeti kao izvor informacija, koje treba pažljivo i korektno interpretirati, te koristiti u cilju širenja institucionalne kulture osiguravanja kvalitete, ali se uz njih ne smiju vezati sankcije.

Supstitucija sustavnog rada na izgradnji sistema upravljanja kvalitetom studentskim ocjenjivanjem nastave i programa, do koje je došlo na hrvatskim sveučilištima tijekom 2005. i 2006. godine, utemeljena je na površnom poznavanju europskog sustava osiguravanja kvalitete, kao i dinamike njegovog razvoja. Literatura na hrvatskom jeziku je

⁷ Usp. *Quality Convergence report: Sweden*, <http://www.hsv.se>, str. 10.

Projekt »Razvoj modela unaprjeđivanja kvaliteta studija na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu«

vrlo oskudna i nedovoljna za bitne pomake u stvaranju strukture osiguravanja kvalitete i upravljanja kvalitetom na hrvatskim sveučilištima i fakultetima.⁸ To naglašava potrebu okretanja komparativnom istraživanju procesa u europskim državama i razjašnjavanje ciljeva i dinamike procesa onima koji bi sustav trebali uspostaviti, održavati i razvijati. Pravni elementi ovdje su vrlo izraženi i to najmanje iz tri razloga:

- 1) reforme se iniciraju i nastoje ubrzati na prvom mjestu putem zakonodavstva, statuta i pravilnika, dakle pomoću pravnih instrumenata, u prilikama koje nisu idealne, u tradicionalno inertnim, autonomnim institucijama
- 2) primjena tih pravnih instrumenata otvara niz problema koje valja unaprijed predvidjeti i urediti propisima, što je uvjet legalnosti i legitimnosti sustava
- 3) sustavi europskih država posebnu pozornost posvećuju ovim aspektima institucionalne reforme.

Kao pravna škola, po naravi naše profesije, posebno smo zainteresirani za taj, pravni aspekt institucionalne reforme osiguravanja kvalitete, koji su druge struke sklone zanemariti. Zbog toga smatramo kako naše istraživanje na ovom području može biti od koristi i drugim institucijama visokog obrazovanja, kao i nacionalnim institucijama. Time je uvjetovano određivanje prioriteta tijekom izvođenja projekta i okretanje komparativnim primjerima europskih država koje su u procesu ispred nas.

3. Ciljevi projekta

Procjenjujući mogućnosti u okviru jednogodišnjeg projekta financiranog od NZZ, zaključili smo da bi bilo pogrešno odmah ići na uvođenje organizacijske administrativne jedinice (za koju nemamo niti možemo naći školovane kadrove), premda bi to formalno bilo relativno

⁸ Vidjeti primjerice zbornik pod naslovom *Prvi koraci u Bolonjskom procesu*, Sveučilište u Zagrebu, Zagreb, 2005. Ksenija Čulo: *Agencije/vijeća za vrednovanje kvalitete visokog obrazovanja – neka europska iskustva*, str. 50-54, koja daje pregled uspostavljanja agencija u pojedinim europskim državama. Ovaj kratki pregled institucija vanjskog osiguravanja kvalitete, na prvom je mjestu koristan jer pokazuje: 1) da je sustav nov u većini europskih država, te 2) da bez sustava vanjske kontrole nije moguće uspostaviti organizirani sustav osiguravanja kvalitete na pojedinim institucijama.

Projekt »Razvoj modela unaprjeđivanja kvaliteta studija na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu«

lako ostvariti. Kao najvažnije poteškoće prilikom implementacije i certifikacije sustava kvalitete, zbog kojih mnoge organizacije izbjegavaju te procese, Tonči Lazibat⁹ izdvaja:

- vrijeme potrebno da se izradi priručnik kvalitete,
- veliki opseg poslova u vezi s pripremom (»papirologija«)
- veliki trošak implementacije
- vrijeme potrebno za implementaciju
- visoke troškove zadržavanja certifikata
- nedostatak stručnih i besplatnih savjeta
- nekonzistentnost auditora.

Svi su ovi elementi nazočni na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu, kao i drugim institucijama koje ima obuhvatiti sustav upravljanja i osiguravanja kvalitete i o njima smo vodili računa prilikom formuliranja ciljeva i prioriteta jednogodišnjeg rada na projektu.

Zbog toga je naše opredjeljenje bilo da kao prioritete odredimo:

- 1) Znanstveno utemeljenim empirijskim istraživanjem utvrditi razloge predugačkog trajanja studija na Pravnom fakultetu u Zagrebu.
- 2) Istražiti komparativnu praksu pravnih fakulteta u zemljama članicama Europske unije, s težištem na pravnoj infrastrukturi sustava osiguravanja kvalitete, pri čemu bismo obuhvatili prestižna sveučilišta iz starih članica, kao i iz tranzicijskih zemalja.
- 3) Upoznati relevantnu javnost, na prvom mjestu nastavnike našeg Fakulteta s programima i standardima sustava osiguranja kvalitete, utvrđenim na razini ENQA (European Association for Quality Assurance in the European Higher Education Area), te djelovati na diseminaciji znanja o sustavu, njegovoj opravdanosti, kao i obvezatnosti (izgradnja institucionalne kulture osiguravanja kvalitete).
- 4) Razraditi elemente pravne infrastrukture sustava osiguravanja kvalitete, s ciljem da ih primijenimo na Fakultetu, ali i učinimo dostupnim drugim institucijama, gdje nedostaje pravničkog znanja.¹⁰ Pri tome je na prvom mjestu dati, na komparativnom istraživanju utemeljenu, podlogu za izradu *Priručnika za osiguravanje (upravljanje)*

⁹ Lazibat, T., nav. djelo str. 41.

¹⁰ Na Internet stranicama Hrvatske agencije za znanost i visoko obrazovanje nema naznaka o radu na izradi pravne infrastrukture, pa držimo kako će naši rezultati pomoći Agenciji u definiranju prioriteta i radu na potrebnim dokumentima.

Projekt »Razvoj modela unaprjeđivanja kvaliteta studija na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu«

kvalitetom namijenjenog dekanima i voditeljima fakultetskih odbora uspostavljenih na temelju odredaba *Statuta Sveučilišta u Zagrebu* usvojenog 2005. godine.

5) Izraditi plan postupnog uvođenja sustava osiguranja kvalitete, pri čemu bismo uzeli u obzir i tradicionalne metode nadzora, koje su u uvjetima gdje najveći dio nastave, predavanja, nije obavezan za studente, niti se njihovo pohađanje nastave može nadzirati, gotovo sasvim odumrle.

4. Provedba

Od početka rada na projektu surađivali smo s kolegama koji su istovrsne projekte NZZ izvodili na razini Sveučilišta u Zagrebu, te na Fakultetu organizacije i informatike u Varaždinu, pri čemu su vođene vrlo korisne rasprave o uvjetima i granicama studentskih evaluacija putem anketa, na koje su kolege stavili težište svojeg djelovanja. U tim raspravama, posebno je voditelj projekta, prof. Smerdel, upozoravao na krucijalnu važnost pravne infrastrukture kod svake evaluacije, a naročito kod studentskih evaluacija predmeta i nastavnika, koje su bile u tijeku. Upravo nas je usmjerenje na studentske ankete kao prioritet navelo da svoj plan rada proširimo analizom sadržaja studentskih foruma na Internetu, kako bismo dobili osnovu za uspoređivanje i interpretaciju rezultata provedenih anketa. Pri tome smo nastojali ukazati kako studentsko ocjenjivanje nastavnika može biti plodonosno samo u uvjetima gdje se nastava zaista odvija kao proces uzajamne interakcije studenata i nastavnika, za što je minimalni zahtjev provjera i uvid u pohađanje nastave. Čak i u tim uvjetima, prethodno je važno pažljivo odvagnuti i ocijeniti što studenti zaista ocjenjuju ispunjavajući anketne listiće. Studentske ankete su, naime, u djelotvornim sustavima osiguravanja kvalitete samo jedan segment cjelovitog sustava, koji ni u kojem slučaju ne mogu nadomjestiti. Također smo, kao tim, sudjelovali i sudjelujemo s dionicom u širokom međunarodnom TEMPUS projektu »Reforming Croatian Legal Education«, čiji je nositelj Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, a koordinator prof. Ksenija Turković.

II. EUROPSKI STANDARDI OSIGURAVANJA KVALITETE

1. Određenje pojma

Pod pojmom osiguravanja kvalitete u visokom obrazovanju shvaćaju se i podrazumijevaju vrlo različite zadaće i procesi. Navodi se kako je u biti ideje: primjena načela »zaštite potrošača« na području visokog obrazovanja; sustavno osiguravanje savjeta i smjernica za unaprjeđivanje standarda i kvalitete studijskih programa i njihovog izvođenja; uspostavljanje sustava u kojem se nadzire i osigurava »trajno nastojanje sveučilišta da bolje rade« (što je samo prijevod tradicionalne maksime »search for excellence«, koja je upisana u programatski dokument Sveučilišta u Zagrebu »Iskorak 2001« /iz 2002. godine/, kao i u programatske dokumente našeg Fakulteta); te da je u pitanju dinamički proces, koji mora biti trajnom zadaćom Sveučilišta i njegovih sastavnica. Naša komparativna istraživanja pokazuju da europska sveučilišta ove zadaće tradicionalno smatraju dijelom svoje misije i djelatnosti. Ono što je ovdje novo jest zadaća europskih sveučilišta (na temelju odluke Bergenske konferencije ministara zemalja potpisnica *Bolonjske deklaracije* iz 2005. godine) da zajedno s državnim čimbenicima razviju nacionalnu i europsku institucionalnu mrežu u kojoj će biti omogućen nadzor i objektivna usporedba uspješnosti pojedinih sveučilišta, odnosno njihovih sastavnica (*benchmarking*). U pitanju je kompleksan zadatak, koji u hrvatskim uvjetima nailazi na mnogo nerazumijevanja i koji nikako ne može ostati samo na sveučilištima, već zahtijeva trajnu akciju koordiniranu s Vladom, ministarstvima i nedržavnim agencijama. Pri tome je vrlo važno voditi računa o europskim standardima, koji pobliže definiraju cjeloviti sistem i njegove ciljeve.

2. Europski standardi osiguravanja kvalitete

U cilju razumijevanja procesa i njegove složenosti na temelju mandata spomenute Ministarske konferencije, ENQA je izradila opsežno izvješće pod naslovom *Standards and Guidelines for Quality Assurance in the EHEA*.¹¹ S obzirom da je ovo izvješće gotovo

¹¹ <http://www.enqa.net>.

nepoznato našoj široj akademskoj javnosti, ovdje donosimo njegov sažetak (i koliko nam je poznato prvi prijevod na hrvatski jezik).

Europski standardi obuhvaćaju: A. Europske standarde za interno osiguravanje kvalitete na institucijama visokog obrazovanja; B. Europske standarde za eksterno osiguravanje kvalitete visokog obrazovanja.

A. Europski standardi internog (unutarnjeg) osiguravanja kvalitete obuhvaćaju:

1. **Politiku i postupke osiguravanja kvalitete:** institucije trebaju usvojiti politiku i postupke za osiguravanje kvalitete, kao i standarde nastavnih programa i postignuća. Moraju se eksplicitno opredijeliti za razvoj kulture u kojoj je prihvaćena važnost kvalitete i osiguravanja kvalitete u njihovom djelovanju. U tom cilju institucije trebaju razviti i primijeniti strategiju stalnog poboljšavanja kvalitete. Strategija, politika i postupci trebaju biti formalno usvojeni i dostupni javnosti. U njih valja uključiti studente i druge zainteresirane čimbenike.
2. **Odobranje, praćenje i redovito preispitivanje programa i postignuća:** institucije trebaju uspostaviti formalne mehanizme odobravanja, redovitog preispitivanja i praćenja programa i postignuća.
3. **Ocjenjivanje studenata:** studente treba ocjenjivati prema objavljenim kriterijima, pravilima i postupcima, koji se usklađeno primjenjuju.
4. **Osiguravanje kvalitete nastavnog osoblja:** svaka institucija mora imati sustav provjere kvalificiranosti i sposobnosti nastavnog osoblja u izvođenju nastave. Metode i postupci kojima se to osigurava moraju se predložiti onima koji obavljaju vanjsku evaluaciju, te biti ocijenjeni ocijenjeni u njihovim izvješćima.
5. **Nastavna sredstva i podrška studentima:** institucije moraju studentima osigurati dostupnost odgovarajućih i pogodnih nastavnih sredstava za svaki ponuđeni program.
6. **Informacijski sustavi:** institucije su dužne osigurati prikupljanje, analizu i korištenje relevantnih informacija za svoje studijske programe i druge djelatnosti.

7. **Informiranje javnosti:** institucije trebaju redovito objavljivati ažurne, nepristrane i objektivne informacije, kvantitativne i kvalitativne, o programima i naslovima koje nude.

B. Europski standardi eksternog (vanjskog) osiguravanja kvalitete visokog obrazovanja:

1. **Korištenje internih postupaka osiguravanja kvalitete:** u postupcima vanjskog osiguravanja kvalitete potrebno je voditi računa o djelotvornosti internih postupaka osiguravanja kvalitete opisanih u prvom djelu (A).
2. **Razvoj procesa vanjskog osiguravanja kvalitete:** ciljevi i svrha procesa osiguravanja kvalitete moraju odrediti svi oni koji su odgovorni za visoko obrazovanje (uključujući same institucije visokog obrazovanja), te ih objaviti, zajedno s opisom namjeravanih postupaka, prije započinjanja samog procesa.
3. **Kriteriji odlučivanja:** svaka formalna odluka donesena na temelju djelatnosti vanjskog osiguravanja kvalitete mora biti utemeljena na objavljenim kriterijima koji se konzistentno primjenjuju.
4. **Procesi u funkciji cilja:** svi postupci vanjskog osiguravanja kvalitete moraju biti uređeni na način koji odgovara ciljevima i svrsi kojoj su namijenjeni.
5. **Izvješćivanje:** izvješća se objavljuju, te imaju biti izražena? stilom koji je jasan i pristupačan ciljanoj publici. Čitatelj mora biti u mogućnosti bez poteškoća uočiti svaku odluku, nalog ili preporuku koju sadrži izvješće.
6. **Proces praćenja:** u svakom postupku koji uključuje preporuke za djelovanje ili zahtijeva naknadni plan djelovanja trebaju prethodno biti predviđeni postupci praćenja, koji se konzistentno primjenjuju.
7. **Periodične provjere:** postupci vanjskog osiguravanja kvalitete poduzimat će se u predviđenim vremenskim periodima. Ti periodi, kao i postupci provjere trebaju biti unaprijed jasno određeni i objavljeni.
8. **Sistemska analiza:** agencije za osiguravanje kvalitete povremeno će izraditi skupna izvješća u kojima će opisati i analizirati opće rezultate provedenih provjera, evaluacija, procjena itd.

C. Uloga nacionalne Agencije za visoko obrazovanje

Postupci i razvitak sustava vanjskog (nacionalnog) osiguravanja kvalitete povjeravaju se autonomnim agencijama, za koje se također posebno razrađuju europski standardi od kojih, za naše prilike, smatramo najvažnijim istaknuti onaj pod 4. – agencije moraju imati odgovarajuća sredstva, razmjerna postavljenim zadaćama, jednako u kadrovskom kao i u financijskom smislu, kako bi mogle organizirati i obavljati postupke vanjskog osiguravanja kvalitete na učinkovit i plodonosan način, te stalno razvijati i poboljšavati svoje djelatnosti i postupanje. Također je važno naglasiti zahtjev pod 8. po kojem agencije moraju usvojiti postupke osiguravanja njihove vlastite odgovornosti.

Za izgradnju sustava potrebna je razrada ovih standarda putem regulatornih instrumenata koji imaju otvoreni mogućnosti koherentnog i stalnog usmjeravanja djelovanja institucija unutar sustava. Komparativni pregled napredovanja pojedinih nacionalnih sustava u zapadnoeuropskim zemljama potvrđuje naše preliminarne zaključke. Najvažniji i najtemeljiti je dokument Danskog instituta za evaluaciju pod naslovom *Quality procedures in European Higher Education*¹², koji daje pregled napretka nacionalnih agencija, po pojedinim aspektima sustava. S izgradnjom pravne infrastrukture najdalje su došli Britanci. Zbog toga, posebno korisnim držimo britanski priručnik pod naslovom *Code of practice for the assurance of academic quality and standards in higher education*, koji je izradila Agencija za osiguravanje kvalitete (QAA)¹³ u razdoblju od 1998. do 2001. godine.¹⁴

III. BRITANSKI »CODE OF PRACTICE« ZA OSIGURAVANJE KVALITETE

1. Sadržaj

Dokument pod ovim naslovom prihvaćaju institucije u sustavu Agencije, te ga primjenjuju kao autonomno pravo, u svim slučajevima kada pozitivnim zakonodavstvom

¹² ENQA, 2003, Helsinki, ISBN 951-98680-9-7 (pdf), <http://www.enqa.net>.

¹³ <http://www.qaa.ac.uk/academicinfrastructure/codeOfPractice/default.asp>.

¹⁴ Britanska agencija ima najbolje rezultate u izradi pravne infrastrukture osiguravanja kvalitete. Druge agencije previđaju izradu odnosnih akata, ali su oni tek u izradi. V. npr. priručnik finske agencije iz 2006. godine na http://www.finheec.fi/pdf/julkaisut/KKA_406.pdf.

Projekt »Razvoj modela unaprjeđivanja kvaliteta studija na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu«

nije drugačije određeno. On obuhvaća deset sekcija, uz nekoliko važnih priloga, koji međutim ne čine dio Pravilnika i ne smatraju se obveznim. Te sekcije nose slijedeće naslove:

1. Postdiplomski istraživački programi
2. Učenje na daljinu uključujući elektronska sredstva
3. Studenti s invaliditetom
4. Vanjsko ocjenjivanje
5. Akademske žalbe i studentske pritužbe u akademskim pitanjima
6. Ocjenjivanje studenata
7. Izrada, odobravanje, praćenje i ocjenjivanje programa
8. Obrazovanje za karijeru, informacije i usmjeravanje
9. Učenje kroz praksu
10. Upisi na visokoobrazovne institucije

Svaka sekcija ovog Priručnika ukazuje na ključna pitanja o kojima treba voditi računa pojedina institucija u svojem području djelovanja, uz obrazloženja i smjernice koji sugeriraju alternativne načine na koje se na njih može odgovoriti. Nastoji se ostaviti dosta prostora za prilagodbu posebnostima (veličina, djelatnost, broj studenata, itd.) svake institucije, ali se ističu i temeljna načela Priručnika, koja se smatraju obvezatnim za svih.

2. Osnovna načela sustava osiguravanja kvalitete

Glavna načela dobrog postupanja prilikom djelatnosti osiguravanja kvalitete jesu:

1) jasno definirane odgovornosti: potrebno je jasno i razumljivo odrediti odgovornosti svih čimbenika u pojedinim područjima djelovanja kao što su, primjerice, odbori i povjerenstva, odjeli (katedre), organizacijske jedinice i njihovi djelatnici, zajedno s odgovornostima studenata i drugih sudionika u procesu;
Projekt Nacionalne zaklade za znanost, visoko školstvo i tehnološki razvoj RH
»Izgradnja institucijskih mehanizama za unaprjeđenje kvalitete (01.02)«

2) konzistentna provedba politika i postupanja utemeljena na načelima poštenja, pravednosti i ravnopravnog tretmana: sve politike i postupanja imaju biti jasni i izravni, te dosljedno primijenjeni, čime se promiče pravednost i ravnopravnost, te jača povjerenje javnosti.

3) razumljive i dostupne informacije: informacije o politici, postupanju i prilikama moraju biti jasne, ažurne i dostupne svim potencijalno zainteresiranim. One imaju pomoći studentima u razumijevanju što mogu očekivati od svojeg potencijalnog iskustva u visokom obrazovanju, a osoblju omogućiti da pridonosi i djeluje unutar sustava standarda osiguravanja kvalitete.

4) kompetentnost osoblja: svim djelatnicima ima se osigurati podrška u razvijanju sposobnosti za ispunjavanje njihovih uloga i odgovornosti,

- **praćenje i ocjenjivanje politika, postupanja i djelovanja:** politike, postupanja i djelatnosti valja pratiti i povremeno ocjenjivati, kako bi se osigurala djelotvornost, te ustanovile i ispravile neželjene posljedice koje mogu umanjiti rezultate osiguravanja kvalitete, te standarda, pravednosti i ravnopravnosti.

5) Priručnik sadrži smjernice a ne propise: od institucija se ne zahtijeva da deklariraju pridržavanje Priručnika, nego da u izvješćima o samoocjenjivanju odgovore na koji način primjenjuju njegove koncepte i preporuke, te o promjenama djelovanja na temelju takve primjene. Poteškoće u primjeni valja također obraditi u izvješćima.

6) Supremacija zakonodavstva: gdje god postoji suprotnost sa zakonima ili ograničenja propisana zakonodavstvom, takve odredbe imaju prednost pred preporukama iz Priručnika.

7) Otvorenost promjenama: autori polaze od stajališta kako je izuzetno važna povratna veza sa primjenjivačima Priručnika te pozivaju i potiču informacije o poteškoćama i sugestije za reviziju. Priručnik se smatra otvorenim dokumentom, koji valja stalno usavršavati kroz interakciju agencije i institucija visokog obrazovanja.¹⁵

Ovaj pregled sadržaja Priručnika, koji ukupno sadrži više stotina stranica dobro pokazuje prioritete britanske Agencije, koji mogu bit od značaja za dalji rad na razvoju hrvatske pravne infrastrukture sustava upravljanja/osiguravanja kvalitete, te rasvjetljava probleme

¹⁵ www.qaa.ac.uk/academic_infrastructure/codeOfPractice/fullintro.asp, 1.10.2005.

Projekt »Razvoj modela unaprjeđivanja kvaliteta studija na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu«

koje u svakom slučaju valja uzeti u obzir prilikom formuliranja strategije i poduzimanja mjera na području uspostavljanja sustava osiguravanja kvalitete.

IV. EVALUACIJA NASTAVE (Aneksi »J« i »K« Priručnika)

Uvod

S obzirom na prevladavajući interes (i probleme) na našoj instituciji, koji odražava interese na zagrebačkom Sveučilištu, držimo kako je u prvoj fazi uvođenja sustava, posebnu pozornost potrebno posvetiti pitanjima: ocjenjivanja i praćenja rada studenata; akademskih žalbi i studentskih pritužbi u akademskim pitanjima; izradi, praćenju i ocjenjivanju programa, te sustavu upisa studenata na institucije visokog obrazovanja.

Kako bi se monitoring i ocjena izvođenja nastave mogli organizirati i provoditi poštujući ranije navedena načela, na prvom mjestu načelo poštenja, pravednosti i ravnopravnosti sudionika, što je nužan uvjet djelotvornosti postupaka koji se poduzimaju i postizanja određenih ciljeva, potrebno je **unaprijed regulirati** niz pitanja. Ta su pitanja u nas neregulirana, te smatramo korisnim uputiti na odgovarajuće odredbe britanskog Pravilnika.

1. Opće odredbe i načela

Aneks s oznakom »J« 7. poglavlja Priručnika detaljno razrađuje zadaće i postupanja evaluatora po pojedinim područjima. U Aneksu označenom sa »K« detaljno se regulira način provedbe i postupci monitoringa u izvođenju nastave, kvalifikacije evaluatora i druga pitanja od važnosti za primjenu evaluacije sukladno načelima sadržanim u Priručniku.

Projekt »Razvoj modela unaprjeđivanja kvaliteta studija na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu«

S obzirom da proces u Hrvatskoj počinje intenziviranjem nadzora nad izvođenjem nastave, dok potrebne regulative nema¹⁶, posebno ćemo ovdje prikazati regulaciju tih postupaka u posebnom priručniku za evaluatore.

1. Podaci su povjerljive naravi

Na prvom mjestu valja istaći **povjerljivi značaj podataka** do kojih se došlo evaluacijom. Posebno je istaknuto kako se nijedna informacija do koje se došlo tijekom postupka evaluacije ne smije koristiti na način koji bi omogućio identifikaciju pojedinaca. Ocjenjivači moraju s posebnom pažnjom pisati svoja izvješća i dužni su osigurati da osoblje koje raspolaže podacima razumije ovo pravilo. Samo na taj način, doslovce ističe Aneks »J«, može se osigurati djelotvornost provjere i pridonijeti promicanju standarda i sustava kvalitete na instituciji visokog obrazovanja.

2. Organizatori ocjenjivanja moraju biti stručni i educirani za svoju ulogu

1) Svaka institucija imenuje određen broj, redovito ne više od tri, djelatnika kao organizatore provjere kvalitete. Cilj je osigurati djelotvornu vezu između ocjenjivača i nastavnika pojedinog predmeta, te osigurati da ocjenjivači dobiju aktualne i cjelovite informacije o nastavnoj djelatnosti i njezinom akademskom kontekstu. Iskustvo stečeno vremenom pomoći će organizatorima da pomažu nastavnicima da se pripreme za provjeru, zalažu za poboljšanja u okviru institucije i naznače područja gdje su potrebna poboljšanja. Agencija je dužna organizatore educirati za tu ulogu.

2) Kandidati za organizatore provjera kvalitete moraju ispunjavati slijedeće zahtjeve:

- temeljito poznavanje strukture, politika, prioritete, procedura i prakse na instituciji
- široko znanje i iskustvo rada u visokom obrazovanju na istaknutim položajima
- duže iskustvo s postupcima osiguravanja kvalitete
- poznavanje i razumijevanje metoda koje primjenjuje Agencija
- kvalifikacije i iskustvu u širem području predmeta koji se ocjenjuje

¹⁶ Inicijalne nacрте pravilnika o provođenju studentske evaluacije Senat Zagrebačkog sveučilišta je odbio usvojiti, na temelju odluke svojeg Odbora za statut, koji je te tekstove ocijenio u dijelovima nezakonitim, a u cjelini neprimjerenim namjeravanoj svrsi zbog zanemarivanja ključnih pitanja pravne i etičke naravi. Projekt Nacionalne zaklade za znanost, visoko školstvo i tehnološki razvoj RH »Izgradnja institucijskih mehanizama za unaprjeđivanje kvalitete (01.02)«

Projekt »Razvoj modela unaprjeđivanja kvaliteta studija na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu«

- sposobnost poštovanja povjerljivosti informacija.

Poželjno je da organizatori imaju izravno iskustvo kao nastavnici u visokom obrazovanju ili na višim upravljačkim položajima u visokom obrazovanju.

3) Institucija može odlučiti da ne imenuje organizatore, već da tu ulogu obavlja određeni nastavnik iz odjela koji se ocjenjuje.

2. Postupci pri ocjenjivanju nastave

1) Ocjenjivanje nastave može se obavljati različitim metodama, no preporuča se izravno promatranje izvođenja nastave kada postoje nalazi o dobrom izvođenju nastave, te kada provjera studentskih postignuća ukazuje kako studenti postižu rezultate sukladno namjeravanom ishodu procesa učenja.

2) Uzimajući u obzir sve podatke o sadržaju programa, kao i neizravne podatke o izvođenju nastave, među kojima i ocjene studenata i ocjene kvalificiranih nastavnika, ocjenjivači će ocjenjivati obuhvat, dubinu, dinamiku i poticajnost izvođenja nastave. Pri tome će nastojati ustanoviti primjenjuju li se pogodne metode podučavanja, prenosi li se teoretsko znanje i umijeća djelotvorno, te jesu li u predmet uključene relevantne praktične vještine. Ako nema dostatnih informacija, koje bi omogućile pouzdane evaluacije, pristupit će se izravnom promatranju nastave, strogo se pridržavajući protokola. Koordinator evaluacije obavijestiti će o namjeri odnosnu instituciju najmanje 24 sata unaprijed. Važno je razumjeti da ocjenjivači promatraju nastavu s ciljem da ocjene **studentsko iskustvo – učinak na studente; ovdje se ne radi o ocjenjivanju nastavnika.**

3) Prije počeka promatranja ocjenjivač je dužan upoznati se s nastavnikom, objasniti mu svrhu promatranja, te utvrditi planiranu svrhu pojedinog oblika nastave. To se smatra najbitnijim, te upozorava kako valja razlikovati predavanja usmjerena na žurno

Projekt Nacionalne zaklade za znanost, visoko školstvo i tehnologijski razvoj RH
»Izgradnja institucijskih mehanizama za unaprjeđivanje kvalitete (01.02)«

Projekt »Razvoj modela unaprjeđivanja kvaliteta studija na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu«

prenošenje informacija od oblika nastave usmjerenih na poticanje studentskog sudjelovanja ili pak onih kojima se želi potaći ekstenzivno čitanje i samostalni rad.

4) Ocjenjivač se ne smije aktivno uključivati u nastavu ili komentirati. Prema prilikama, **može razgovarati sa studentima koji aktivno sudjeluju u nastavnim aktivnostima.** On može postavljati pitanja o studentskim iskustvima, te kako se predmet uklapa u širi program studija. **Za to uvijek treba osigurati suglasnost izvoditelja nastave, prije nego započne raspravu sa studentima.**

5) Prilikom formuliranja zaključaka o pojedinim promatranim nastavnim djelatnostima, ocjenjivač je o svojim nalazima dužan informirati nastavnika, pa i kada to zahtijeva zakazivanje posebnog sastanka. Taj se **razgovor ima obaviti u tajnosti, a informacija je isključivo za nastavnika.** Svrha je da **ponudi konstruktivni komentar, a ne da propisuje određeno postupanje.** Ocjenjivači moraju čuvati anonimnost izvoditelja promatrane nastave u svim izvješćima, kao i u razgovorima s voditeljima institucije.

V. ZAKLJUČAK

Osiguravanje kvalitete u visokom obrazovanju zadaća je kompleksnog sustava koji čine interni faktori i postupci pojedinih institucija, kao i kompleksan sustav koji se naziva infrastrukturom visokog obrazovanja.¹⁷ Regulacija standarda i postupaka u tom području od velike je važnosti, posebno u prvoj fazi reformiranja sustava. Iz pregleda europskih standarda osiguravanja kvalitete u visokom obrazovanju vidljivo je kako je u pitanju strategija izgradnje kompleksnog sustava koji djelotvornim može učiniti samo stalna i konzistentna kooperacija internih i vanjskih čimbenika odgovornih za visoko obrazovanje, uz središnju ulogu agencije za visoko obrazovanje, kao stručnog tijela, koje djeluje autonomno, ali pod strateškim (političkim) nadzorom Nacionalnog vijeća za

¹⁷ Taj je sustav rezultat primjene niza novih načela regulacije i evaluacije u suvremenim razvijenim demokracijama, koji je usmjeren na uvođenje usmjeravanja, nadzora i ocjenjivanja rezultata u cjelovitom sektoru javnih službi. Vidjeti Dieter Grunow (1986.) *Development of the Public Sector: Trends and Issues.* In: Kaufman, F.X., Majone, G., Ostrom, V. (eds.) (1986.) *Guidance, Control, and Evaluation in the Public Sector* (pp. 25-58). Berlin – New York: Walter de Gruyter.

Projekt »Razvoj modela unaprjeđivanja kvaliteta studija na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu«

visoko obrazovanje i Nacionalnog vijeća za znanost. Važnu ulogu u svim europskim državama imaju i nadležna ministarstva, kao i parlamenti, posebno njihovi specijalizirani odbori. Kod nas je taj sustav u izgradnji i daleko je od toga da bi mogao ispunjavati zadaće što ih zahtijevaju europski standardi osiguravanja kvalitete. No to ne umanjuje obvezu pojedinih institucija, sveučilišta i fakulteta, da djeluju na izgradnju sustava institucionaliziranog osiguravanja kvalitete, a posebno izgradnju kulture osiguravanja kvalitete na institucijama visokog obrazovanja.

S obzirom na nemogućnost ispunjavanja kompleksnih zahtjeva koji su najbolje vidljivi iz predočenih europskih standarda osiguravanja kvalitete, na hrvatskim sveučilištima je posebna pozornost posvećena studentskim evaluacijama nastave i nastavnih programa putem anketa.

Pri tome smo uočili neke vrlo opasne tendencije:

- 1) Studentske evaluacije se poistovjećuju sa sustavom osiguravanja kvalitete.
- 2) Anketama se pristupa bez valjane procjene uvjeta za njihovo provođenje i zahtijeva se primjena sankcija na nastavnike koji dobiju slabe ocjene¹⁸ bez prethodnog usvajanja potrebne i nužne pravne infrastrukture, koja bi omogućila korištenje tako dobivenih podataka u procesu osiguravanja kvalitete.
- 3) Kod anketiranja se često polazi od pogrešnog modela »prosječnog studenta«, pri čemu se zanemaruju modeli »racionalnog pojedinca« razvijeni u psihologiji, kao i u političkim znanostima. »Racionalan pojedinac«, što važi za studente jednako kao i nastavnike, nastoji svoje ciljeve postići uz što manji utrošak sredstava i energije. Polazeći od takvog modela, potrebno je voditi računa o inherentnom oportunističkom što, kako je pokazalo iskustvo, po tendenciji vodi ublažavanju zahtjeva i kriterija na ispitima, kako bi se izbjegli bilo kakvi »sukobi« sa studentima.

¹⁸ Na Sveučilištu u Zagrebu je pripremljeno oko 120 tisuća anketnih upitnika, a ispunjeno je samo oko 40 tisuća – podatak je vrlo važan za procjenu djelotvornosti sustava »obvezatne nastave«, ali upozorava protiv ishitrenog korištenja tako dobivenih ocjena nastavnika i programa. Zanimljivo je ovdje primijetiti kako na najprestižnijim pravnim fakultetima u Velikoj Britaniji (Cambridge, LSE) manje od polovice studenata odlučuje ispuniti anketne upitnike. Vidjeti na <http://www.qaa.ac.uk/students/guides/default.asp>.

Projekt »Razvoj modela unaprjeđivanja kvaliteta studija na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu«

Zbog toga smo naše ankete usmjerili na dobivanje povratne informacije o percepciji uzroka predugog studiranja na Pravnom fakultetu u Zagrebu, a nalaze u pogledu ocjene nastavnog rada pokušali provjeriti usporedbom sa prevladavajućim interesom studenata vidljivim iz analize sadržaja studentskih foruma na Internetu. Dobiveni rezultati su potvrdili našu polaznu hipotezu da studenti traže informacije o tome kako najlakše položiti ispite, te visoko vrednuju nastavnike koji imaju blage kriterije na ispitima, što je u skladu sa spomenutim modelom »racionalnog pojedinca«. Dobiveni rezultati poslužili su nam i za utvrđivanje specifičnih problema uvođenja institucionaliziranog sustava u našim prilikama, kao i za razjašnjavanje posebnih pravnih i etičkih pitanja koja otvara primjena studentskih evaluacijskih anketa, koje su prevladale u hrvatskim institucijama.

U radu na uspostavljanju i razvijanju sustava osiguravanja kvalitete na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu potrebno je posebnu pozornost posvetiti pitanjima stvaranja pravne infrastrukture sustava kojom se ima osigurati djelotvornost sustava uz istodobno poštivanje načela slobode znanstvenog i umjetničkog stvaralaštva (Članak 68. stavak 1. Ustava Republike Hrvatske), te autonomije Sveučilišta (Članak 67. Ustava Republike Hrvatske).

Pri tome je nužno stalno voditi računa o komparativnim iskustvima naprednijih, posebno europskih sustava osiguravanja kvalitete. Daljnji rad na Pravnom fakultetu u Zagrebu trebao bi biti usmjeren na stvaranje takve infrastrukture, što može biti od koristi drugim sveučilišnim, kao i nacionalnim institucijama, gdje je ovaj aspekt do sada ostao u velikoj mjeri potisnut i zanemaren.

Projekt Nacionalne zaklade za znanost, visoko školstvo i tehnološki razvoj RH
»Izgradnja institucijskih mehanizama za unapređenje kvalitete (01.02)«