

**FORMALISTIČKI PRISTUP U OCJENI ISPUNJENOSTI KRITERIJA
KAO KLJUČNI PROBLEM U RADU KOMISIJE ZA EKSTERNU
OCJENU KVALITETA**

**FORMALISTIC APPROACH TO THE ASSESSMENT OF CRITERIAS
AS THE KEY PROBLEM IN THE WORK OF THE COMMISSION OF
EXTERNAL EVALUATION**

**Doc. dr. sc. Benjamin Muhamedbegović,
Agencija za razvoj visokog obrazovanja i osiguranje kvaliteta,
Banja Luka, Bosna i Hercegovina**

**mr. sc. Ibrahim Plančić,
Univerzitet u Zenici,
Bosna i Hercegovina**

**Alim Abazović
Univerzitet Džemal Bijedić Mostar, BiH**

REZIME

U radu se, na bazi dosadašnjih iskustava ukazuje na jedan od ozbiljnijih problema koji može pratiti proces akreditacije visokoškolskih institucija u BiH. Naime, u jednoj od ključnih faza u postupku akreditacije visokoškolskih ustanova u Bosni i Hercegovini koja se odnosi na eksternu evaluaciju ili vanjsko ocjenjivanje kvaliteta potencijalni problem kvalitetno obavljenom poslu Komisije stručnjaka predstavlja formalistički pristup u ocjeni ispunjenosti Kriterija za akreditaciju visokoškolskih ustanova. Izveštaj o eksternoj evaluaciji Komisije stručnjaka baziran na formalnoj procjeni ispunjenosti kriterija stvara problematičnu situaciju i drugim akterima postupka akreditacije (Agenciji za razvoj visokog obrazovanja i obezbjeđivanje kvaliteta – HEA i nadležnim obrazovnim vlastima) u postupku izdavanja preporuke o akreditaciji, odnosno rješenja o akreditaciji visokoškolske ustanove. Pravovremene obuke stručnjaka i sekretara komisija, te vodići o eksternoj evaluaciji su svakako pravci rješenja ovog problema koje apostrofira ovaj rad.

Ključne riječi: Formalni pristup, eksterna evaluacija, Komisije stručnjaka

SUMMARY

The paper, based on past experience indicates a serious problem that can follow the process of accreditation of higher education institutions in B&H. Namely, one of the key stages in the process of accreditation of higher education institutions in Bosnia and Herzegovina, concerning the external evaluation or external quality evaluation, the potential problem of the quality of work done by the Commission of Experts, is a formalistic approach to the assessment of fulfillment of the Criteria for accreditation of higher education institutions. A report on the external evaluation of the Commission of experts based on a formal assessment of their eligibility creates a problematic situation, for other actors of the accreditation process, too, (Agency for Development of Higher Education and Quality Assurance) - HEA and competent education authorities) in the process of issuing recommendations on accreditation or the decision on accreditation of higher education institutions. The direction towards the solution of these problems accentuated in this paper, are surely in time organised trainings for experts and Commission Secretaries as well as guidelines for external evaluation.

Key words: Formalistic approach, external evaluation, Commission of experts

1. UVOD

Iako je uspostava nacionalnog sistema za osiguranje kvaliteta (QA) u visokom obrazovanju u Bosni i Hercegovini kroz razvoj Standarda i smjernica za osiguranje kvaliteta u visokom obrazovanju, formiranje i funkcionisanje Agencije za razvoj visokog obrazovanja i osiguranje kvaliteta (Agencija), te propisani postupak akreditacije visokoškolskih institucija i studijskih programa, nakon brojnih poteškoća uzrokovanih uglavnom specifičnostima u kojima funkcioniše BiH i njeno visoko obrazovanje, danas prilično zaokružen proces, ipak njegova potpuna implementacija i benefiti koje ovaj proces nosi sa sobom još uvjek zahtijevaju ogromne napore na poboljšanju pojedinih faza i aktivnosti kojima se visoko obrazovanje BiH treba uklopiti u europski prostor visokog obrazovanja (EHEA). Jedna od značajnih aktivnosti u ovom procesu je postupak akreditacije i uspostava registra akreditiranih visokoškolskih institucija. Naime, opšte je poznato da je akreditacija visokoškolskih institucija jedan od zahtjeva Bolonjskog procesa i Okvirnog Zakona o visokom obrazovanju u Bosni i Hercegovini (Okvirni zakon). S obzirom na postojeće stanje i pojavu brojnih novih visokoškolskih institucija u najmanju ruku ‘diskutabilnih’ mogućnosti za kvalitetno obavljanje djelatnosti visokog obrazovanja u skladu sa odredbama Okvirnog zakona proces institucionalne akreditacije bi trebao da bude osnovni alat nacionalnog sistema kvaliteta kojim bi se jasno diferencirale visokoškolske institucije koje zadovoljavaju uspostavljene europske (ESG) i nacionalne standarde i one koje, na bazi preporuka o akreditaciji, svoje funkcionisanje u određenom vremenu moraju poboljšati i uskladiti sa ovim standardima. Na bazi jasno razrađenih procedura akreditacije, preporuku o akreditaciji izdaje Agencija na osnovu Izvještaja Komisije stručnjaka. Stoga je izvještaj Komisije ključni zapis kvaliteta njihovog rada koji treba da sadrži sistematizaciju viđenog i od strane visokoškolskih institucija dokazanog materijala o ispunjavanju kriterija. Pored toga, iako je akreditacija formalna potvrda ispunjenosti kriterija, njen osnovni cilj treba da bude i davanje preporuka za poboljšanje kvaliteta, a preporuke se moraju bazirati na detaljnem uvidu u postojeće stanje i sistematicnoj analizi onoga što treba i što je moguće poboljšati na ispunjavanju kriterija i visokoškolske djelatnosti uopšte. Najveću odgovornost u ovom procesu ima Komisija stručnjaka koja, kao nezavisno tijelo, mora sistemski, objektivno, nepristrasno, javno i dokumentirano dati ocjenu ispunjenosti definiranih kriterija, te preporuke o akreditaciji visokoškolskih ustanova i studijskih programa. U oblasti akreditacije visokoškolskih ustanova u BiH u skladu sa članom 49. alineja 4) Okvirnog zakona, Agencija je do sada na prijedlog nadležnih obrazovnih vlasti, imenovala devet Komisija domaćih i međunarodnih stručnjaka koji daju ocjenu i obavljaju reviziju kvaliteta i daju preporuke o akreditaciji visokoškolskih ustanova i studijskih programa u BiH. Njihovim imenovanjem je ustvari počela eksterna evaluacija devet od postojećih 45 visokoškolskih ustanova u BiH. Površna analiza pojedinih dostavljenih izvještaja ukazuje da oni ne sadrže eksplicitne informacije niti valjane dokaze o ispunjenosti kriterija na bazi kojih se mogu definisati objektivne preporuke, kako u pogledu ishoda akreditacionog postupka tako i u pogledu preporuka za poboljšanje. S tim u vezi u nastavku rada je predstavljen osvrt na rad Komisije stručnjaka sa preporukama za kreiranje njihovih efikasnijih izvještaja kako bi se otklonile brojne dileme i nejasnoće koje oni mogu izazvati.

2. PREPORUKE ZA EKSTERNU EVALUACIJU U POSTUPKU AKREDITACIJE

Iako danas u Europi nema jedinstvene metodologije i sistema institucionalne akreditacije visokoškolskih institucija primjetno je da su manje više sve evropske države uspostavile neke kriterije i procedure za zvanično odobravanje i vrednovanje rada institucija visokog obrazovanja i realizaciju njihovih studijskih programa. Razvoj nacionalnih sistema akreditacije zasniva se na zahtjevima i standardima ENQA, bolonjske deklaracije (procesa) i međunarodnih standarda kvaliteta, ali i na zahtjevima, standardima, metodologijama i iskustvima specijalizovanih agencija za ocjenu kvaliteta i akreditaciju visokoškolskih ustanova i

studijskih programa. Pri tome je osnov za akreditaciju u svim akreditacionim modelima europskog obrazovnog prostora provođenje dvostepene evaluacije poznate kao interna i eksterna evalvacija. Shodno tome, i nacionalni model akreditiranja institucija visokog obrazovanja u BiH podrazumijeva ovaj model dvostepene evaluacije. Pri tome je samoevaluacioni izvještaj (SER) rezultat interne evaluacije koje provode visokoškolske institucije i predstavlja osnovni preduslov za sljedeće faze u postupku akreditacije. Jednostavnije rečeno, samoevaluacioni izvještaj je snimak postojećeg stanja i način ispunjavanja definisanih kriterija za akreditaciju iz ugla visokoškolske institucije po jasno definisanoj metodologiji. SER je i osnova za vanjsku evaluaciju koju provode tijela ili pojedinci izvan same institucije po utvrđenoj metodologiji i sadržaju. Osnovni ciljevi eksternog ocjenjivanja, pored same akreditacije, su:

- podizanje nivoa odgovornosti i kvaliteta visokoškolskih ustanova,
- obezbjedenje transparentnosti,
- dostizanje nacionalne i međunarodne usaglašenosti, te
- rangiranje univerziteta/fakulteta.

Rezultati eksterne evaluacije mogu imati izvanredan potencijal za razne promjene ili održavanje dobre prakse u visokoškolskoj organizaciji. Shodno europskoj praksi i u BiH se vanjsko vrednovanje provodi kroz posjetu Komisije eksperata visokoškolskoj instituciji i pisanje izvještaja sa preporukama u pogledu akreditacije. Zadatak Komisije stručnjaka je da u samom postupku ocjene ispunjenosti kriterija da jasan odgovor na dostignutost ispunjenosti kriterija za akreditaciju. Institucionalnom akreditacijom se procjenjuju procesi na visokoškolskoj ustanovi i funkcionalisanje ustanove u cijelini. Procjena kvaliteta donosi se na osnovu devet Kriterija za akreditaciju visokoškolskih ustanova u Bosni i Hercegovini iz Odluke o kriterijima za akreditaciju visokoškolskih ustanova u Bosni i Hercegovini ("Službeni glasnik Bosne i Hercegovine", broj 75/10) koji se u skladu sa Odlukom o normama kojima se određuju minimalni standardi u području visokog obrazovanja u Bosni i Hercegovini ("Službeni glasnik Bosne i Hercegovine", broj 100/11) ocjenjivanje je opisno i to sljedećim ocjenama:

- potpuno ispunjen,
- znatno ispunjen,
- djelimično ispunjen i
- neispunjen.

Neophodno je naglasiti da većina od ovih devet kriterija definira da se izvjesni procesi funkcionalisanja visokoškolske institucije, bilo da se radi o naučno-nastavnim, istraživačkim ili menadžerskim procesima, moraju urediti izvjesnim formalnim aktima, kojima se preciziraju nosioci aktivnosti, podjela odgovornosti, rokovi i sl. Gruba identifikacija formalno pravnih akata kojima se pojedini procesi u visokom obrazovanju trebaju urediti prema sistematizaciji navedenih kriterija navedena je u tabeli br 1.

Pored identifikovanih akata u procesu pripreme dokumentacije za akreditaciju koriste se i određeni broj drugih dokumenata, kao što su statut, pravilnici, metodologije, uputstva, zapisi itd.

Savremeni trend življenja kojeg uopšteno karakterišu 'nedostatak vremena', 'prezauzetost obavezama', te shodno tome 'površan, bukvalan i dovoljno neodgovoran pristup' u realizaciji brojnih zadataka, može da se reflektira kao ozbiljan problem i u osiguranju kvaliteta. Taj potencijalni problem autori vide u formalizmu, odnosno doslovnom formalističkom pristupu ovom procesu. Prema Općoj enciklopediji, formalizam se može definirati kao pretjerano polaganje značenja na formu; prepostavljanje oblika sadržaju i smislu; njegovanje vanjskih, vidljivih, konvencionalnih načina i postupaka u međuljudskim odnosima; pretjeranost, sitničavost u čuvanju ustaljenih formi u nekom poslu; bukvalno shvaćanje zakona, propisa i dr., bez obzira na njihov pravi smisao i stvarne ciljeve.

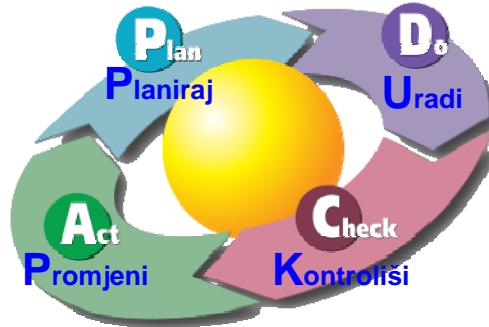
Tabela br 1: Potrebni formalni akti definirani kriterijima

R. br.	Kriterij za akreditaciju visokoškolskih ustanova u BiH	Formalni akti
1	Razvoj i strategija visokoškolske ustanove	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Strategija (Utvrđena i usvojena od strane nadležnog organa) ▪ Procedure za praćenje ispunjenja planova i realizaciju strateških ciljeva.
2	Upravljanje, unutrašnje osiguranje kvaliteta i kultura kvaliteta	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Organizaciona struktura i drugi pravni akti kojima je formalizirana djelotvorna organizacijska i upravljačka struktura (Statut, Poslovniči, Pravilnici i sl.), ▪ Utvrđena i usvojena politika i procedure za unutrašnje osiguranje kvaliteta od strane nadležnog organa
3	Procedure za osiguranje kvaliteta studijskih programa	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Procedure za predlaganje, prihvatanje, praćenje i provođenje, te preispitivanje i inoviranje studijskih programa
4	Procedure za ocjenjivanje studenata	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Procedure za fer, transparentno i konzistentno ocjenjivanje studenata ▪ Analize prolaznosti studenata
5	Ljudski resursi	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Politika usavršavanja nastavnog osoblja ▪ Procedure za izbor i napredovanje nastavnog osoblja ▪ Analiza starosne strukture nastavnog osoblja, odnos vlastitog i gostujućeg kadra, kvalifikacije nastavnog osoblja na svim studijskim programima ▪ Utvrđeno i usvojeno funkcionisanje kadrovske službe (dosjei zaposlenih, software, i sl.)
6	Kvalitet fizičkih resursa	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Analize i dokazi o adekvatnosti fizičkih, finansijskih, bibliotečkih i informatičkih resursa za izvođenje studijskih programa, funkcionalnost, starost, ergonomičnost i dostupnost
7	Informacijski sistemi	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Utvrđene i usvojene procedure unutar vlastitog informacionog sistema ▪ Arhiva u digitalnom obliku ▪ Intranet
8	Prezentacija informacija za javnost	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Politika komuniciranja s javnošću ▪ Vlastiti specifični načine pružanja informacija, ▪ Web site
9	Međunarodna saradnja	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Procedure za podršku međunarodnim aktivnostima ▪ Interni plan razvoja institucionalnog tijela za međunarodnu saradnju s ciljem otvaranja institucije prema vani i promoviranja međunarodne mobilnosti

Naglašavanjem forme u osiguranju kvaliteta, a posebno u eksternoj evaluaciji gubi se pravi cilj i smisao. Forma postaje sve više cilj, sama po sebi, a ne sredstvo da bi se došlo do suštine. Zbog toga je jako značajno u postupku eksterne evaluacije i ocjene ispunjenosti kriterija izbjegći formalistički pristup i razviti efikasan mehanizam pružanja dovoljno jasnih dokaza kojima se može evaluirati suštinska ispunjenost istih. Naime, osim što kriteriji navedeni u tabeli br.1 i u svom naslovu sadrže riječ procedure apsolutno svi u svojem sadržaju definiraju potrebu postojanja i posebno primjene, odnosno potpune implementacije ovih procedura. Samo postojanje tih procedura nisu dovoljni pokazatelji ispunjenosti kriterija. Ocjena ispunjenosti ovih kriterija se donosi na osnovu rezultata primjene ovih procedura odnosno formalnih akata. Primjera radi, nije dovoljno da visokoškolska ustanova ima formalni akt tipa Odluka ili Pravilnik o kvalitetu kojim je osnovan i definiran rad Ureda za kvalitet ili slično tijelo, ako se kroz eksternu posjetu instituciji utvrdi da taj ured nije proveo niti jedno interno vrednovanje kvaliteta, ili ako nije analizirao rezultate, uočio slabosti i određenim planom definirao mjeru kako da ih u narednom periodu otkloni.

I u ovom slučaju efikasna metodologija u radu stručnjaku svakako može biti Demingov krug kvaliteta ili PDCA krug (slika 1). Dovoljno podrške daju pitanja tipa: Šta je planirao uraditi Tim

za samoevaluaciju? Dali je to što je planirano urađeno? Dali je urađeno provjeravano, analizirano? Ko je analizirao? Dali je upoređivano sa prethodnim prezultatima? Šta je analizom rezultata utvrđeno kao slabe strane i šta se je planiralo da uradi u narednom periodu kako bi se otklonile slabosti? Ko je sve upoznat sa tim? Kada? Postoji li dokumentacija koja sve to dokazuje? Ekspert ima pravo i mora da se uvjeri kroz intervjue, upitnike, slučajne razgovore sa studentima, nastavnim osobljem, administracijom, alumnijima, poslodavcima i drugim stakeholderima ili uvidom u dokumentaciju i druge materijalne stvari (učionice, laboratorijski, IT oprema i sl.) kojima se dokazuje primjena i minimum zadovoljenja definisanih kriterija.



Slika 1. Demingov krug kvaliteta (preuzeto sa <http://en.wikipedia.org/wiki/PDCA>)

Izvještaj o eksternoj evaluaciji mora sadržavati nepobitne dokaze o ispunjenosti kriterija ili primjere njihove praktične primjene sa posebnim osrvtom na postignute rezultate referirajući se na akte koji su analizirali njihovu primjenu.

Izvještaj koji samo formalno potvrđuje da visokoškolska institucija posjeduje pisane procedure, bez konkretnih zapisa kvaliteta koji dokazuju stepen njihove implementacije u konkretnoj visokoškolskoj instituciji, a uz to samo procjenjuje ispunjenost kriterija visokim ocjenama (potpuno ili znatno) je praktično loš izvještaj. Kao takav, trebao bi biti vraćen komisiji na doradu, jer u toj formi nije dovoljan u daljnjoj proceduri davanja preporuke o akreditaciji, izdavanja rješenja, niti je dovoljan osnov za definiranje follow up aktivnosti.

Koliko god odgovornost postoji na svim akterima postupka akreditacije, u fazi eksterne evaluacije je ipak najveća na Komisiji stručnjaka. Pored navedenog, na loš izvještaj eksperata može uticati i slabo pripremljena posjeta, za koju je odgovoran sekretar ili koordinator Komisije. Iako je ova osoba bez prava glasa u odlučivanju, njena uloga je itekako bitna. Zadužena je za pružanje administrativno-tehničke podrške u radu Komisije, za realizaciju ugovorenog protokola posjete visokoškolskoj ustanovi, kao i za sastavljanje konačnog izvještaja o eksternoj evaluaciji. Za sekretara komisije treba biti imenovano lice koje: poznaje pravne propise i suštinu postupka akreditacije, posjeduje dobre sposobnosti usmene i pisane komunikacije i vještine izrade izvještaja, posjeduje sposobnost rada na elektronskim ili internetskim komunikacionim sistemima, posjeduje sposobnost rada u timu, poštiva dogovorene protokole, procedure i rokove, poznaje pisano i govorno engleski ili drugi svjetski jezik.

Sve u svemu, generalno se može konstatovati da je postupak eksterne evaluacije u proceduri akreditacije visokoškolskih ustanova u BiH zbog cjelokupnog okruženja u kome ove institucije funkcionišu izuzetno osjetljiv korak. Kompleksnost sistema u kome se obavlja djelatnost visokog obrazovanja, a prije svega složeno administrativno uređenje države sa šarolikom raspodjeljom nadležnosti i u sferi visokog obrazovanja (entiteti, kantoni) predstavljaju potencijalnu opasnost da se i u postupku eksterne evaluacije uspostavi praksa samo formalnog evaluiranja postojeće prakse i neharmonizirane strukture visokoškolskih institucija bez njihovog suštinskog reorganizovanja i 'uklapanja' u zajednički harmonizirani visokoškolski prostor BiH. Izvještaji Komisije eksperata sa preporukama za akreditaciju nastali na

formalističkom pristupu na samom početku otpočinjanja procesa akreditacije u BiH mogu imati znatne posljedice za visokoškolske institucije i ovaj proces odvesti u sasvim pogrešnom pravcu i u potpunosti 'urušiti' dosadašnje napore na formiranju visokoškolskog sistema koji će biti harmoniziran sa EHEA. Zbog toga je neophodno obratiti posebnu pažnju i učiniti dodatne napore za efikasniju realizaciju eksterne evaluacije. Prvi i najznačajniji korak u tom procesu je identifikovanje problema i ukazivanje na ovu potencijalnu opasnost u smislu preventivnog djelovanja, a zatim edukacije, dodatno obrazovanje i programi obuke prije svega članova ekspertnih komisija za eksternu evaluaciju, pa onda i svih drugih učesnika u ovom procesu. Izrada vodiča za eksternu evaluaciju u kojoj bi participirali eksperti sa iskustvom, ček liste ispunjenosti kriterija, unaprijed definisana forma izvještaja, stil, način pisanja i naznake o vrsti priloga i zapisima koji mogu poslužiti kao dokazi ispunjenosti kriterija sa jasno definisanom metodologijom rada, protokolom posjete i drugim značajnim detaljima eksterne evaluacije su sigurno korak bliže efikasnijem postupku i pisanju znatno kvalitetnijih izvještaja o eksternoj evaluaciji.

3. ZAKLJUČAK

Postupak akreditacije visokoškolskih institucija je jedan od značajnijih zahtjeva bolonjskog procesa i Okvirnog Zakona o visokom obrazovanju u BiH koje mora ispuniti nacionalni sistem visokog obrazovanja. Akreditacija sama po sebi predstavlja opšte prihvaćenu metodologiju i instrument procjene kvaliteta visokoškolskih institucija i studijskih programa prema unaprijed utvrđenim kriterijima. Ozbiljniji postupci evaluacije (interne i eksterne) u BiH su započeli jasno propisanom procedurom akreditacije, a nakon donošenja Zakona o visokom obrazovanju i utvrđivanja ESG standarda i kriterija za akreditaciju za visokoškolske institucije u BiH. Otpočinjanjem ovog procesa kroz rad 9 komisija stručnjaka u postupku eksterne evaluacije čiji je izvještaj osnova za davanje preporuke u pogledu akreditacije uočava se potencijalna opasnost za neuspjeh cijelog procesa. Izvještaji Komisije sa formalističkim pristupom u ocjenjivanju ispunjenošću kriterija, sa zaključcima bez jasno predočenih ili zabilježenih dokaza i izvedenih opservacija pored poteškoća u davanju preporuka u pogledu akreditacije, dodatno mogu stvoriti nezainteresovanost, sumnju u jednakost i pouzdanost, te nepovjerenje visokoškolskih institucija, ali i cijelokupne javnosti u proces akreditacije. To će u konačnici znatno usložiti europski put BiH u sferi visokog obrazovanja i njegovo harmoniziranje sa EHEA. Pravovremene obuke stručnjaka i sekretara komisija, te vodići o eksternoj evaluaciji sa tipiziranim formama izvještaja i ček listama ispunjenosti kriterija, su svakako pravci rješenja ovog problema koje, kao dodatni napor, koji Agencija u saradnji sa nadležnim obrazovnim vlastima i visokoškolskim institucijama u narednom periodu treba uraditi. U tom smislu i ovaj rad treba razumijevati kao skromni doprinos ovim naporima, a preporuke iz njega kao dio cijelokupnih aktivnosti na uspostavljanju i izgradnji efikasnog nacionalnog sistema akreditacije u visokom obrazovanju BiH.

4. LITERATURA

- [1] Standardi i smjernice za osiguranje kvaliteta u visokom obrazovanju u Bosni i Hercegovini, ("Službeni glasnik Bosne i Hercegovine" broj 13/08).
- [2] Odluka o Kriterijima za akreditaciju visokoškolskih ustanova u Bosni i Hercegovini ("Službeni glasnik Bosne i Hercegovine", br. 75/10),
- [3] Odluka o normama kojima se određuju minimalni standardi u području visokog obrazovanja u Bosni i Hercegovini ("Službeni glasnik Bosne i Hercegovine", br. 100/11)
- [4] Darko Petković, Ibrahim Plančić, Kvalitet u visokom obrazovanju: Izazovi i nedoumice, Ekonomski fakultet UNZE, Zenica, oktobar 2008.
- [5] Dr Miodrag Lazić. Akreditacija u visokom obrazovanju, Asocijacija za kvalitet i standardizaciju Srbije, 34. Nacionalna konferencija o kvalitetu, Kragujevac 08-11. maja 2007.