



KOMISIJA EVROPSKIH SKUPNOSTI

Bruselj, 12.10.2004
KOM(2004) 642 končno

2004/0239 (COD)

Predlog

PRIPOROČILO SVETA IN EVROPSKEGA PARLAMENTA

o nadaljnjem evropskem sodelovanju pri zagotavljanju kakovosti v visokem šolstvu

(predložena s strani Komisije)

OBRAZLOŽITVENI MEMORANDUM

1. UVOD

Svet ministrov je dne 24. septembra 1998 sprejel priporočilo o evropskem sodelovanju pri zagotavljanju kakovosti v visokem šolstvu¹. Priporočilo poziva države članice, da podprejo ali vzpostavijo sisteme zagotavljanja kakovosti ter spodbudijo visokošolske ustanove in pristojne organe pri sodelovanju in izmenjavi izkušenj. Komisija tudi poziva, da podpre takšno sodelovanje in poroča o uresničevanju ciljev Priporočila na evropski ravni in ravni držav članic.

Iz poročila Komisije je razviden izjemen napredek pri vzpostavljanju sistema zagotavljanja kakovosti in spodbujanju sodelovanja. Ta razvoj dogodkov je pozitiven, vendar ne dovolj. Potrebni so več daljnosežnih ukrepov, da bi evropsko visoko šolstvo postalo uspešnejše in da bi si v očeh naših državljanov ter študentov in univerzitetnih delavcev z drugih celin ustvarilo podobo preglednosti in zanesljivosti. Komisija je zato pozvana, da po pregledu izvajanja Priporočila ne sprejme samo poročila, ampak tudi predlog novega Priporočila Sveta in Evropskega parlamenta.

Skladno s tem Komisija predlaga Svetu in Evropskemu parlamentu sprejetje novega Priporočila, oblikovanega po Priporočilu iz leta 1998, ki konkretno prispeva k uresničevanju cilja vzajemnega priznavanja sistemov zagotavljanja kakovosti in ocen po Evropi. Predloženi Memorandum podaja razlago petih korakov iz predlaganega Priporočila, ki so navedeni v poševnem tisku.

2. PET KORAKOV NA POTI K VZPOSTAVITVI VZAJEMNEGA PRIZNAVANJA

A. Notranji mehanizmi zagotavljanja kakovosti

„da od vseh visokošolskih zavodov dejavnih na svojem ozemlju zahtevajo uvedbo ali razvoj strogih notranjih mehanizmov zagotavljanja kakovosti.“

Kakor je opisano v poglavju 3,3 tega poročila, so univerzitetna združenja in omrežja s podporo Komisije znotraj zavodov prevzela več pobud za razvoj notranjega vodenja kakovosti („kulture kakovosti“). Dobra praksa dejavnega utrjevanja in razvoja vodenja kakovosti se kljub vsemu ni v zadostni meri razširila po Evropi in tudi ne enakomerno. To prakso, ki je povezana tudi z izbiro osebja in vodenjem zavodov, je treba razširiti na večje število zavodov po Evropi, kot dopolnilo in trdno podlago za zunanjo evalvacijo. Komisija bo spremljala napredek na tem področju in še naprej podpirala pobude za vodenje kakovosti.

B. Skupni niz standardov, postopkov in smernic

„da od vseh agencij za zagotavljanje kakovosti ali akreditacijo, dejavnih na njihovem ozemlju, zahtevajo neodvisnost pri ocenjevanju, upoštevanje izhodišč za zagotavljanje kakovosti iz Priporočila Sveta iz septembra 1998 in uporabo skupnega niza standardov, postopkov in smernic za ocenjevanje.“

¹ Priporočilo Sveta z dne 24. septembra 1998 o evropskem sodelovanju pri zagotavljanju kakovosti v visokem šolstvu (98/561/ES) UL L 270/56 z dne 7.10.1998

Ministri za visoko šolstvo, zbrani septembra 2003 v Berlinu, so sprejeli mandat za ENQA (European Network for Quality Assurance in Higher Education – Evropsko omrežje za zagotavljanje kakovosti v visokem šolstvu), naj preko svojih članic in v sodelovanju z EUA, EURASHE in ESIB pripravi „dogovorjeni niz standardov, postopkov in smernic za zagotavljanje kakovosti“. ENQA je pričela z delom za uresničevanje tega mandata in bo o njem poročala preko Skupine za spremljanje Bolonjskega procesa na naslednjem ministrskem srečanju v Bergnu. Komisija ima o tem delu Mandata naslednje stališče:

Standardi, merila ali referenčne točke

Standardi v tem smislu so merila ali referenčne točke, ki služijo agencijam pri evalvaciji ali akreditaciji zavodov ali programov. Vendar pa dogovorjeni niz standardov ne sme postati prisilni jopič. Standardi naj služijo kot referenčne točke, kot skupna podlaga, na katero se je mogoče nasloniti. Agencije naj določijo in objavijo katere standarde uporabljajo ter jih navežejo na skupne referenčne točke. Referenčne točke bi morale povečati preglednost in primerljivost v Evropi. Pomagale bi izpostaviti podobnosti in razlike med študijskimi programi, ne da bi jih ob tem medsebojno uskladile. Univerze in drugi visokošolski zavodi morajo imeti možnost, da se razlikujejo od ostalih, da ustvarjajo novo in sežejo preko tega, kar je navedeno v dogovorjenem nizu standardov.

Na pomenu pridobivata dva nova niza standardov: obstoj notranjih mehanizmov zagotavljanja kakovosti in upoštevanje učnih izidov ter usposobljenosti. Da bi ohranile relevantnost je treba referenčne točke sproti prenavljati, vzdrževati korak z novimi spoznanji in se odzivati na spremembe pri potrebah družbe. Takšne prenove se je mogoče lotovati s pomočjo forumov interesnih skupin (Stakeholder Panels), ki bi vključevali univerzitetne učitelje, strokovnjake in uspešne študente/diplomante dejavne na področju kakovosti; pobudo za to bo prevzela Komisija s sklicem prvega niza forumov interesnih skupin v študijskem letu 2004-2005.

Postopki

Poročilo² ENQA je pokazalo, da se je osnovni postopek, določen v Priporočilu Sveta iz 1998, izkazal za uspešnega in da je bil uporabljen pri večini evalvacij. Ta postopek, ki je bil s Priporočilom sprva predviden le za EU, so ministri v Berlinu razširili še na Bolonjski proces. V okviru tega mandata bi bilo smiselno izdati priročnik ENQA o postopkih zagotavljanja kakovosti, ki bi vseboval vrsto splošno sprejetih modelov ali protokolov, nastalih na podlagi dobre prakse v državah članicah. Po mnenju Komisije bi bila izdaja takšnega priročnika zaželena. V skladu s Priporočilom Sveta iz 1998 in Berlinskega komunikeja iz 2003 Komisija pričakuje sistematično mednarodno udeležnost pri vodenju agencij in evalvacijah.

Smernice

Smernice se nanašajo na načela, ki jih je treba spoštovati pri zunanjih evalvacijah. Med mandatom ENQA se vzpostavi dogovorjeni niz smernic ali načel. Nekatera od teh načel je mogoče takoj opredeliti, na primer avtonomnost univerze, javna odgovornost in neodvisnost zunanjih agencij, sorazmernost in poštenost. V tem mandatu bi bila zaželena vzpostavitev skupnih načel za zagotavljanje kakovosti, ki bi se ga držale vse interesne skupine in bi bil vključen v priročnik ENQA.

² Poročilo ENQA – postopki zagotavljanja kakovosti v Evropskem visokem šolstvu (Quality Procedures in European Higher Education – An ENQA Survey), ENQA Occasional Papers 5, april 2003. <http://www.enqa.net/texts/procedures.pdf>

C. Evropski register agencij za zagotavljanje kakovosti in akreditacijo

„da agencije za zagotavljanje kakovosti in akreditacijo spodbudijo, naj skupaj z organizacijami, ki predstavljajo visoko šolstvo, vzpostavijo „Evropski register agencij za zagotavljanje kakovosti in akreditacijo“, kakor je opisano v Prilogi, in opredelijo pogoje za registracijo.

Učinek zunanjih evalvacij je večji, če zadevna agencija izpolnjuje najvišje standarde neodvisnosti in strokovnosti. Zato se predlaga, da se redno opravljajo tudi pregledi samih agencij za zagotavljanje kakovosti, ki delujejo v Evropi. Rezultati teh pregledov morajo biti objavljeni. Ministri so v Berlinu pozvali ENQA in članice, da „poiščejo poti za vzpostavitev ustreznega sistema kolegialnega pregleda agencij ali teles za zagotavljanje kakovosti in/ali akreditacijo“. Pregled agencij mora pripeljati do vzpostavitve Evropskega registra („seznama“, „baze podatkov“) agencij za zagotavljanje kakovosti, v katerega bi bile vključene javne, zasebne in strokovne agencije, ki imajo sedež v Evropi ali delujejo v Evropi na regionalni, nacionalni, evropski ali mednarodni ravni. Objava Registra na spletu bi pripomogla k večjemu sprejemanju sistema evalvacije in akreditacije ter ocen in posredno olajšala priznavanje kvalifikacij v Evropi in zunaj nje.

Za te vrste pregledov bi bilo treba določiti referenčna merila za opredelitev dobre agencije, poleg tega pa tudi postopke in smernice. Izdelati je treba sistem pregledov z mehanizmom preverjanj in uravnovešanj med interesnimi skupinami: univerzami, študenti, socialnimi partnerji in strokovnimi telesi, vlado in agencijo.

Z Registrom bi se mehanizmi zagotavljanja kakovosti in evalvacije uporabljali tudi za sedanje in prihodnje članice ENQA ter druge agencije po Evropi. Večini agencij ne bo težko zadostiti referenčnim merilom, kar jim bo podelilo znak kakovosti. Kandidati za članstvo bodo težili k zvišanju ravni njihovega delovanja, še preden bodo dosegli polnopravno članstvo. Zagotovilo jim bo posebno pomoč pri njihovem vzpostavljanju institucij in kadrov.

D. Avtonomija univerze pri izbiri agencije

„da omogočijo vsem visokošolskim zavodom na svojem ozemlju, da med agencijami za zagotavljanje kakovosti ali akreditacijo iz Evropskega registra same izberejo tisto, ki ustreza njihovim potrebam in profilu.“

Visokošolski zavodi morajo imeti možnost izbire tiste agencije, ki ustreza njihovim potrebam, pod pogojem da je ta agencija v Registru in jo njihova država priznava za neodvisno in zanesljivo. To je lahko tudi agencija iz druge evropske države. Univerze naj se spodbuja k izdelavi akreditacijske strategije. Univerze naj same upravljajo z akreditacijo in presojo, kateri tip akreditacije bi najbolj ustrezal njihovim posebnim interesom. Na tej podlagi se lahko odločijo za regionalno, nacionalno ali mednarodno akreditacijo.

E. Pristojnost držav članic pri upoštevanju ocen in sprejemanju odločitev

„da sprejemajo ocene vseh agencij za zagotavljanje kakovosti in akreditacijo iz Evropskega registra in na tej podlagi sprejemajo odločitve o podelitvi licenc ali financiranju visokošolskih zavodov, vključno s podeljevanjem stipendij in študentskih posojil.“

Države članice so pristojne za vzpostavljanje svojih nacionalnih sistemov zagotavljanja kakovosti. Opredelijo nacionalni kvalifikacijski okvir. Visokošolske zavode pooblastijo za

podeljevanje diplom (izdaja licenc). Države članice financirajo večino visokega šolstva, sklade za stipendije in študentska posojila. Zato države članice odločajo o tem, kateri tip zagotavljanja kakovosti ali akreditacije potrebujejo, da bi sprejeli pozitivno ali negativno odločitev o podelitvi licenc in o financiranju.

Pri izvajanju teh nalog se države članice čedalje bolj opirajo na ocene svoje nacionalne agencije za zagotavljanje kakovosti ali agencij. V nekaterih redkih primerih³ so države članice sklenile, da se lahko ocene agencije iz druge evropske države štejejo za enakovredne ocenam nacionalnih agencij. Vprašanje je, če je sploh potrebno, da vsaka od držav vzpostavi svoj sistem zagotavljanja kakovosti. Sodelovanje lahko skozi združevanje strokovnega znanja in izkušenj za sabo povleče ekonomijo obsega in sinergijo ter poveča objektivnost in verodostojnost. Belgija (Flandrija) in Nizozemska sta se celo odločili vzpostaviti skupni sistem akreditacije. V navedenih primerih lahko ocena tuje agencije nadomesti oceno nacionalne agencije in vse kasnejše odločitve o podelitvi licenc ali financiranju lahko temeljijo na tej oceni.

Po mnenju Komisije predstavlja odpiranje vrat agencijam iz drugih evropskih držav pozitiven razvoj dogodkov. Nastanek konkurence bo agencije spodbudil k izboljšavi ponujenih storitev in njihove storitve evalvacije in akreditacije spravil na mednarodno, evropsko raven. To bo na drugi strani prispevalo k povečanju kakovosti njihovih rezultatov. Agencije se lahko usmerijo tudi v specializacijo. Nekatere lahko nastopajo na regionalni, nacionalni ali evropski ravni. Druge se lahko usmerijo v institucionalno evalvacijo ali v določene discipline (na primer tehniške vede) ali skupine disciplin (humanizem ali družboslovje). Takšno nadnacionalno zagotavljanje kakovosti bi tudi učinkovito pripomoglo k vzajemnemu priznavanju sistemov zagotavljanja kakovosti in ocen o zagotavljanju kakovosti ali akreditaciji ter s tem k priznavanju kvalifikacij na evropski ravni in širše, hkrati pa ohranilo pobudo na strani univerz in nacionalnih organov.

Alternativno bi lahko države članice ohranile nacionalno pristojnost pri institucionalni evalvaciji in akreditaciji in prepustile univerzam možnost pridobivanja programske akreditacije na tujem, poleg nacionalne institucionalne akreditacije. Razlog, da bi se univerze tako odločile, ne bi bil neposreden dostop do sredstev državnega financiranja, temveč v ustvarjanju posebne podobe, kakor se to že dogaja na področju študija tehniških ved in podjetništva.

Večina evalvacij in akreditacij se izvaja na nacionalni in regionalni ravni. Te naj bi sčasoma, z uporabo „dogovorjenega niza standardov, postopkov in smernic“ in vključevanjem zunanjih strokovnjakov, postale medsebojno bolj primerljive in evropske. V omejenem številu primerov bi prišla v poštev tudi nadnacionalna evalvacija in akreditacija. Na področju nekaterih vrst študija z izrazito mednarodnim značajem, recimo podjetništva, medicine ali tehniških ved, bi lahko univerze ali njihove sponzorje (javne ali privatne) mednarodna oznaka pritegnila zaradi ustvarjanja tržne podobe ali zaščite potrošnikov. Integrirani študijski programi, kakršen je na primer „joint masters“, očitno terjajo sodelovanje ustreznih agencij za zagotavljanje kakovosti.

Komisija podpira vzpostavitev in preskusno fazo nadnacionalnih evalvacij in akreditacij enotnih in skupnih študijskih programov in je pripravljena podpreti predloge posebnih strokovnih združenj o vzpostavitvi evropske akreditacije na nekaterih področjih, na primer

³ Danska, Nemčija in Nizozemska

medicine ali tehniških ved. Prvi korak na tej poti bo nastopil v obdobju 2004-2005, ko bo sproženo določeno število vseevropskih akreditacijskih pobud, ki jih bo Komisija podprla. Brez evropske akreditacije bi se lahko univerze, ki bi si rade pridobile akreditacijo, ki ne bi bila omejena zgolj na njihovo državo, odločile poiskati tovrstno oznako zunaj Evrope, predvsem pri agencijah iz Združenih držav.

3. SKLEP

Teh pet korakov terja odločne ukrepe na institucionalni ravni, na ravni agencij, na nacionalni in evropski ravni. Zavodi morajo vzpostaviti strogo notranje vodenje kakovosti in razviti „akreditacijsko strategijo“. Agencije morajo v celoti uporabljati Priporočilo iz 1998 in se pripraviti na strog nadzor. Države članice morajo podpirati svoje univerze in jim omogočati avtonomijo, vključno z izbiro agencije. Države članice morajo agencijam omogočati neodvisno in čezmejno delovanje. Morajo biti pripravljene sprejeti ocene zanesljivih agencij iz drugih evropskih držav ali agencij, ki delujejo na evropski ravni. Evropsko sodelovanje mora pripeljati do vzpostavitve Evropskega registra („seznama“, „baze podatkov“) zanesljivih agencij za zagotavljanje kakovosti in akreditacijo. S tem bo tolikokrat omenjano „vzajemno priznavanje“ postalo resničnost.

Novo Priporočilo Sveta in Evropskega parlamenta bo močno spodbudilo vzpostavitev usklajenega evropskega sistema zagotavljanja kakovosti v visokem šolstvu, okrepilo kakovost, spodbujalo priznavanje kvalifikacij in mobilnost.

Predlog

PRIPOROČILO SVETA IN EVROPSKEGA PARLAMENTA

o nadaljnjem evropskem sodelovanju pri zagotavljanju kakovosti v visokem šolstvu

SVET EVROPSKE UNIJE IN EVROPSKI PARLAMENT

ob upoštevanju Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti in zlasti členov 149(4) in 150(4) Pogodbe,

ob upoštevanju predloga Evropske komisije⁴,

ob upoštevanju mnenja Ekonomsko-socialnega odbora⁵,

ob upoštevanju mnenja Odbora regij⁶,

v skladu s postopkom iz člena 251 Pogodbe⁷,

ob upoštevanju naslednjega:

- (1) Čeprav je bilo izvajanje Priporočila Sveta z dne 24. septembra 1998 o evropskem sodelovanju pri zagotavljanju kakovosti v visokem šolstvu zelo uspešno, kar je razvidno iz poročila Komisije z dne 30. septembra 2004, pa še vedno obstaja potreba po izboljšanju delovanja evropskega visokega šolstva, da bi to postalo preglednejše in še bolj zanesljivo v očeh evropskih državljanov ter študentov in univerzitetnih delavcev z drugih celin.
- (2) Priporočilo Sveta poziva k podpori in, kjer je potrebno, vzpostavitvi preglednega sistema zagotavljanja kakovosti, skoraj vse države članice pa so tudi vzpostavile nacionalne sisteme zagotavljanja kakovosti in začele ali omogočile ustanovitev ene ali več agencij za zagotavljanje kakovosti ali akreditacijo.
- (3) Priporočilo Sveta poziva k upoštevanju nekaterih bistvenih izhodišč za vzpostavitev sistema zagotavljanja kakovosti, kar vključuje programsko in institucionalno notranjo evalvacijo, zunanji pregled, sodelovanje študentov, objavo rezultatov in mednarodno udeležbo.
- (4) Ta izhodišča so bila upoštevana pri vseh sistemih zagotavljanja kakovosti, potrdili pa so jih tudi evropski ministri za šolstvo, ki so se v okviru Bolonjskega procesa zbrali v Berlinu septembra 2003 z namenom vzpostavitve evropskega visokošolskega prostora.

⁴ UL C [...], [...], str. [...].

⁵ UL C [...], [...], str. [...].

⁶ UL C [...], [...], str. [...].

⁷ UL C [...], [...], str. [...].

- (5) Evropsko omrežje za zagotavljanje kakovosti v visokem šolstvu ENQA, je bilo ustanovljeno leta 2000 in stalno povečuje svoje članstvo z agencijami za zagotavljanje kakovosti in akreditacijo iz vseh držav članic.
- (6) Ministri za šolstvo, zbrani septembra 2003 v Berlinu, „pozivajo ENQA, naj preko svojih članic in v sodelovanju z EUA, EURASHE, in ESIB pripravi „dogovorjeni niz standardov, postopkov in smernic za zagotavljanje kakovosti, da poiščejo poti za vzpostavitev ustreznega sistema kolegialnega pregleda agencij ali teles za zagotavljanje kakovosti in/ali akreditacijo ter da o tem leta 2005 poročajo ministrom preko Skupine za spremljanje Procesa.“
- (7) Zaželeno bi bilo sestaviti pozitivni seznam ali register neodvisnih in zanesljivih agencij za zagotavljanje kakovosti, ki delujejo v Evropi, neodvisno od tega ali gre za regionalne ali nacionalne, splošne ali specializirane, javne ali privatne, profitne ali neprofitne, da bi se povečala preglednost v visokem šolstvu in pomagalo pri priznavanju kvalifikacij in obdobja študija v tujini.
- (8) Evropski svet je v zvezi z Lizbonsko strategijo marca leta 2002 v Barceloni v sklepih opredelil cilj, v skladu s katerim bi sistemi izobraževanja in usposabljanja Evropske Unije postali „svetovna referenca kakovosti“⁸.

DRŽAVAM ČLANICAM PRIPOROČATA:

A. da od vseh visokošolskih zavodov dejavnih na svojem ozemlju zahtevajo uvedbo ali razvoj strogih notranjih mehanizmov zagotavljanja kakovosti.

B. da od vseh agencij za zagotavljanje kakovosti ali akreditacijo, dejavnih na njihovem ozemlju, zahtevajo neodvisnost pri ocenjevanju, upoštevanje izhodišč za zagotavljanje kakovosti iz Priporočila Sveta iz septembra 1998 in uporabo skupnega niza standardov, postopkov in smernic za ocenjevanje.

C. da agencije za zagotavljanje kakovosti in akreditacijo spodbudijo, naj skupaj z organizacijami, ki predstavljajo visoko šolstvo, vzpostavijo „Evropski register agencij za zagotavljanje kakovosti in akreditacijo“, kakor je opisano v Prilogi, in opredelijo pogoje za registracijo.

D. da omogočijo vsem visokošolskim zavodom na svojem ozemlju, da med agencijami za zagotavljanje kakovosti ali akreditacijo iz Evropskega registra same izberejo tisto, ki ustreza njihovim potrebam in profilu.

E. da sprejemajo ocene vseh agencij za zagotavljanje kakovosti in akreditacijo iz Evropskega registra in na tej podlagi sprejemajo odločitve o podelitvi licenc ali financiranju visokošolskih zavodov, vključno s podeljevanjem štipendij in študentskih posojil.

⁸ Zasedanje Evropskega sveta v Barceloni – sklepi predsedstva.
http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/71025.pdf

II. POZIVATA KOMISIJO:

A. da v tesnem sodelovanju z državami članicami še naprej podpira sodelovanje med visokošolskimi zavodi, agencijami za zagotavljanje kakovosti in akreditacijo, pristojnimi organi in drugimi organi, dejavnimi na tem področju.

B. da Evropskemu parlamentu, Svetu, Ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij predstavi triletna poročila o napredku pri razvoju sistemov zagotavljanja kakovosti v raznih državah članicah in o sodelovanju na evropski ravni, vključno z napredkom, doseženim glede na zgoraj navedene cilje.

V Bruslju,

Za Svet Za Parlament
Predsednik Predsednik

PRILOGA

„Evropski register agencij za zagotavljanje kakovosti in akreditacijo.“

Register naj vsebuje seznam zanesljivih agencij, čigar ocenam lahko države članice (in javni organi znotraj držav članic) zaupajo. Utemeljen naj bo na naslednjih glavnih načelih:

1. Seznam naj sestavijo predstavniki agencij za zagotavljanje kakovosti in akreditacijo držav članic, predstavniki s področja visokega šolstva (univerze in visokošolski zavodi zunaj univerz, študenti, univerzitetni učitelji in raziskovalci) ter socialni partnerji.
2. Pogoji za registracijo agencij naj vključujejo:
 - zavezo popolne neodvisnosti pri oblikovanju svojih ocen,
 - priznanje s strani ene ali več držav članic (ali javnih organov znotraj države članice),
 - delovanje na podlagi skupnega niza standardov, postopkov in smernic, omenjenih v oddelku 6 tega priporočila,
 - redne zunanje preglede s strani kolegov ali drugih strokovnjakov, vključno z objavo meril, metodologije in rezultatov takšnih pregledov.