



OCENA PREDLAGANIH UKREPOV NACIONALNEGA PROGRAMA VIŠKEGA ŠOLSTVA 2011-2020 IN NJIHOVIH UČINKOV

izr. prof. dr. Matej Makarovič
izr. prof. dr. Matevž Tomšič
izr. prof. dr. Borut Rončević
doc. dr. Janez Povh
doc. dr. Boris Bukovec

Nova Gorica, oktober 2010

Ukrepi predlaganega Programa razvoja visokega šolstva v letih 2011 do 2020, ki bodo imeli najbolj daljnosežne učinke, so po naši oceni naslednji:

1. Uvedba programske in institucionalne binarnosti
2. Omejitev izvajanja doktorskega študija na univerze
3. Omejitev organizacijskih oblik v visokem šolstvu na univerze in politehnike
4. Opredelitev pogojev in omejitev za oblikovanje univerz in politehnik
5. Spremenjen način akreditacije novih študijskih programov
6. Spremenjen način financiranja visokošolskih zavodov
7. Spremenjen način financiranja študija
8. Okrepljena možnost internacionalizacije

Kot bomo pojasnili v nadaljevanju, imajo ti ukrepi poleg nekaterih pozitivnih intenc tudi vrsto škodljivih posledic, ki lahko resno ogrozijo dostopnost, svobodnost, odprtost, širino in učinkovitost slovenskega visokošolskega sistema. Gre za:

- uvajanje formalne in dejanske segregacije med študenti, diplomanti, visokošolskimi učitelji in institucijami
- slabše možnosti za zagotavljanje kakovosti visokega šolstva
- slabšo povezanost med visokošolsko-raziskovalno sfero in potrebami gospodarstva
- selekcijo med visokošolskimi zavodi in programi, ki ne temelji na kriterijih kakovosti
- zmanjšano ponudbo visokošolskih institucij, med katerimi lahko študenti zbirajo
- manj transparentno in manj meritokratsko razdeljevanje raziskovalnih sredstev
- manjšo motiviranost prebivalstva za nadaljevanje študija na magistrski in doktorski ravni
- večjo možnost strukturne brezposelnost
- spodbujanje bega možganov

<u>1. UVEDBA PROGRAMSKE IN INSTITUCIONALNE BINARNOSTI.....</u>	<u>4</u>
UČINKI NA ŠTUDENTE	5
UČINKI NA VISOKOŠOLSKE INSTITUCIJE	6
UČINKI NA VISOKOŠOLSKE UČITELJE	7
UČINKI NA USTVARJANJE NOVEGA ZNANJA	7
UČINKI NA ODNOS MED VISOKOŠOLSKO SFERO IN GOSPODARSTVOM	7
<u>2. OMEJITEV IZVAJANJA DOKTORSKEGA ŠTUDIJA NA UNIVERZE</u>	<u>9</u>
UČINKI NA ŠTUDENTE	9
UČINKI NA VISOKOŠOLSKE ZAVODE.....	10
<u>3. OMEJITEV ORGANIZACIJSKIH OBLIK V VISOKEM ŠOLSTVU NA UNIVERZE IN POLITEHNIKE.....</u>	<u>10</u>
<u>4. OPREDELITEV POGOJEV IN OMEJITEV ZA OBLIKOVANJE UNIVERZ IN POLITEHNIK.....</u>	<u>12</u>
<u>5. SPREMENJEN NAČIN AKREDITACIJE NOVIH ŠTUDIJSKIH PROGRAMOV.....</u>	<u>13</u>
<u>6. SPREMENJEN NAČIN FINANCIRANJA VISOKOŠOLSKIH ZAVODOV.....</u>	<u>14</u>
<u>7. SPREMENJEN NAČIN FINANCIRANJA ŠTUDIJA.....</u>	<u>15</u>
<u>8. OKREPLJENA MOŽNOST INTERNACIONALIZACIJE</u>	<u>16</u>
<u>SKLEPNA OCENA.....</u>	<u>17</u>

1. Uvedba programske in institucionalne binarnosti

Načrtovanje programske in institucionalne binarnosti je ena od najbolj osrednjih in hkrati tudi najbolj spornih točk predlaganega Programa.

Argumentacija o potrebi tovrstne binarnosti je v dokumentu izredno šibka. Dokument tako pravi:

»'Teoretsko-raziskovalna' usmeritev in 'strokovna' usmeritev študija morata biti zaradi boljšega in predvsem kakovostnejšega razvoja vseh potencialov institucij in študentov ločeni, in sicer tako da ne bo prihajalo do danes zaznanih zaviralnih prepletanj univerzitetnih in strokovnih programov ali posameznih vsebin.« (str. 9).

Pri tem ne najdemo nobenega pojasnila, zakaj naj bi bilo prepletanje univerzitetnih in strokovnih programov zaviralno oz. kaj naj bi zaviralo. Ne omenja se nobena sistematična raziskava oz. študija na to temo, ki bi raziskala učinke izvajanja visokošolskega strokovnega in univerzitetnega študija na isti ustanovi na rezultate študentov, prehodnost, razne vidike kakovosti študija, njihovo zaposljivost, znanstveno-raziskovalno kakovost visokošolskega zavoda itd.

Namesto sklicevanja na empirične argumente najdemo tako predvsem nekoliko nejasno sklicevanje na mnenja visokošolskih deležnikov, pri čemer ni razvidno, na kakšen način in v kolikšni meri so bila zbrana mnenja vseh deležnikov in ali so ti dejansko zahtevali rešitev pomanjkljivosti sedanjega sistema v obliki institucionalne binarnosti. Opomba na strani 13 namreč omenja tudi rešitev v smeri unitarnosti, ki pa bi zahtevala povsem drugačno zastavitev programa.

Kljub odsotnosti empirične argumentacije dokument nato ponuja razširitev sedanje binarnosti bolonjske prve stopnje (VS in UNI programi) še na drugo stopnjo študija in na institucionalno binarnost:

»Zato uvajamo programsko binarnost na prvi in drugi študijski stopnji ob hkratni uvedbi institucionalne binarnosti. Slovenski visokošolski prostor bodo tako poleg univerz tvorile tudi t.i. politehniko, ki bodo izvajale visokošolske strokovne študijske programe na prvi in drugi stopnji.« (str. 9)

Ideja binarnosti je očiten izraz starega (zastarelega) načina mišljenja, ki sloni na mehanicizmu, statičnosti, avtokraciji in logiki ali-ali. Modernejša organizacijska in izobraževalna paradigma po drugi strani sloni na dinamičnosti, demokratičnosti in predvsem logiki in-in.

Učinki binarnosti pa bodo izjemno daljnosežni. Lahko jih razdelimo na učinke na študente, učinke na visokošolske institucije, učinke na visokošolske učitelje, učinke na ustvarjanje novega znanja ter učinke na odnos med visokošolsko sfero in gospodarstvom.

Učinki na študente

Ukrep praktično uvaja **segregacijo**. Tako bomo ustvarili diplomante dveh kategorij, ki bodo imeli v primeru končanih prvih dveh bolonjskih stopenj enako dolžino let študija, a povsem različen (čeprav formalno enakovreden) status. Enim in drugim bo sistem čim bolj preprečeval medsebojno srečevanje, druženje in izmenjavo znanj, saj bodo postavljeni na striktno ločene institucije. Poti se bosta rigidno ločili že po končani osnovni šoli, pri čemer bo ene vodila pot prek splošnih gimnazij, na univerze, ki bodo vse vnaprej opredeljene kot »vrhunske«, druge pa prek poklicne mature na politehniko, ki jim bo pripisana večja praktičnost, a simbolna manjvrednost.

Da lahko namreč utemeljeno govorimo o segregaciji, mora poleg ločenosti obstajati tudi prevladujoča presoja **o večvrednem in manjvrednem**. Čeprav programski dokument seveda ne uporablja tovrstnega jezika, nam sporoča natanko to. V dokumentu opredeljeno univerzitetno izobraževanje, ki je povezano z *znanstveno-raziskovalno* razsežnostjo, je statusno postavljeno nad politehnično, povezano s *strokovno* razsežnostjo, že z naslednjimi dejstvi:

- z razlikovanjem med strokovnim in znanstvenim: že v sedanjem visokošolskem prostoru je splošno znano, da imajo znanstveni nazivi (od docenta navzgor) po pravicah in sistemu nagrajevanja višji status od strokovnih (predavatelj, višji predavatelj) in predlagani Program tega v ničemer ne spreminja;
- dokument pogosto uporablja pojem »vrhunski«, a ga povezuje izključno z univerzami (in znanstvenim delom), nikoli s politehnikami ali strokovnostjo;
- univerze vključujejo tretjo stopnjo študija, politehniko pa se neizogibno končajo na drugi.

Pripominjamo, da razlikovanje med znanstvenim in strokovnim ter vzpostavljanje hierarhije med njima samo po sebi ni nujno problematično. Skrajno problematično pa je, če bomo na podlagi institucionalne binarnosti dejansko dobili dve »kasti«, od katerih bo »univerzitetna« večvredna, »politehnična« pa sicer bolj »praktična«, a očitno manjvredna. Zlahka lahko predvidevamo, da se bosta tako ustvarjali dve različni »kulturi«, ki se bosta prenašali tudi v organizacije, v katerih se bodo tovrstni diplomanti kasneje zaposlovali. Predvidimo lahko težave pri timskem delu in zagotavljanju sinergije. Kako potem pričakovati, da bodo ti mladi strokovnjaki kdaj v prihodnosti sposobni delati skupaj, saj bodo prihajali iz povsem ločenih izobraževalnih sistemov, z različnimi znanji in vrednotami? Torej, namesto o povezovanju, govorimo o ločevanju.

Tudi sam študijski proces bo postal manj kakovosten, saj bodo tako univerzitetni kot politehnični študenti že v temelju prikrajšani za pomembne vidike znanja. Zaradi ločenosti institucij in pedagoškega osebja bodo namreč eni prikrajšani za praktična strokovna znanja, drugi pa za bolj poglobljena teoretska znanja. Predlagatelji Programa očitno ne razumejo, da je ne le znotraj iste institucije, temveč celo znotraj istega

študijskega programa lahko zelo primerna kombinacija teoretskih, metodoloških in praktično-strokovnih predmetov, saj želijo prav to očitno onemogočiti. Rezultat bo pomanjkljivo znanje diplomantov na obeh vertikalah.

Ločenost med politehničnim in univerzitetnim svetom je le rahlo omiljena s trditvijo, da »bodo omogočeni prehodi med višjimi strokovnimi šolami in politehnikami znotraj posameznih disciplin, pri čemer bo sodelovanje obeh vrst institucij nujno« (str. 10). V nadaljevanju se omenja, da bodo omenjeni prehodi »omogočeni in razmeroma fleksibilni« (str. 12). Prehod bo torej mogoč le *znotraj* posamezne discipline, saj prehodi med disciplinami niso predvideni, kar je še dodatno omejujoče. Dvomljiv je tudi pomen trditve, da bodo prehodi »razmeroma fleksibilni, saj lahko pomeni tudi na primer, da se osebi, ki bo želela preiti iz ene vertikale v drugo, ne bo treba vračati v srednjo šolo, temveč bo opravila na primer »samo« dodaten letnik študija.

Dodaten učinek, ki ga ne smemo zanemariti, pa zadeva sposobnost študentov, da kot deležnik v visokem šolstvu zavarujejo svoje interese. Institucionalna binarnost bi študente bistveno oslabil, saj bi oteževala komunikacijo, povezovanje in sodelovanje med študenti dveh vrst različnih ustanov – najmanj na tehnični ravni, zelo verjetno pa tudi na bolj vsebinskih ravneh. Drugi visokošolski partnerji, še toliko bolj pa vlada, bi tako v odnosu do študentov lažje sledili taktiki *divide et impera*, pri čemer bi se lahko oprli tudi na sumničenja med samimi študenti, ki bi izhajala iz prej omenjenih statusnih neenakosti med »univerzitetnimi« in »politehničnimi«.

Učinki na visokošolske institucije

Od visokošolskih institucij praviloma pričakujemo zagotavljanje in povezovanje različnih tipov znanj, pa tudi povezovanje med znanstvenim-raziskovalnim, tako temeljnim kot praktično-aplikativnim, strokovnim in pedagoškim delom. Predlagani Program nas od tega izrazito oddaljuje.

Od politehnik se namreč pričakuje tesnejše povezovanje z gospodarstvom, ne pa tudi ukvarjanje z znanstveno-raziskovalnim delom, ki je za inovativno gospodarstvo najmanj tako pomembno kot strokovno delo. Pripravljale naj bi kadre za potrebe gospodarstva, hkrati pa jih ne bi mogle neposredno vključevati v znanstveno-raziskovalno delo, saj ga ne bi razvijale. Univerze bi se po drugi strani ukvarjale z znanstveno-raziskovalnim delom, morda tudi za gospodarstvo, a bi se hkrati ogibale strokovnega dela in pripravi svojih študentov za delo v gospodarstvu, saj naj bi bila to naloga politehnik. Rezultat torej ni nikakršna sinergija, temveč prav nasprotno: nastanek dveh vrst institucij, od katerih bosta obe že po definiciji *pomanjkljivi*.

Učinki na visokošolske učitelje

Podobno kot dve kategoriji študentov pomeni binarni sistem tudi dve kategoriji učiteljev, ki bosta prav tako institucionalno striktno ločeni. Na področju habilitiranja visokošolskih učiteljev dokument namreč pravi: »Raven odločanja se bo torej prenesla na univerzitetno raven. [...] Po podobnem postopku se bodo izvajale tudi habilitacije na politehnikah, pri čemer bodo kriteriji za habilitacijo različni od tistih na univerz in bodo bolj upoštevali strokovnost in pridobljene izkušnje v praksi.« (str. 14)

Segregirani ne bodo le študenti, ampak tudi akademski kader. Odlični znanstveni nazivi bodo samo na univerzah, medtem ko bodo strokovni nazivi izključno na politehnikah. Kot se med seboj ne bodo mogli znotraj iste ustanove srečevati in dosegati sinergij študenti politehnik in univerz, bodo striktno ločeni tudi »znanstveniki« in »strokovnjaki«. Sinergije bodo tako onemogočene, s strani države pa bo podobno kot pri študentih mogoča »divide et impera« strategija, ko bo šlo za pravice zaposlenih v visokem šolstvu.

Učinki na ustvarjanje novega znanja

Znanstveno-raziskovalno in strokovno delo sta v praksi prepleteni. Nova znanstvena spoznanja se uporabijo v strokovnem delu, slednje pa je lahko spet nudi material za nova znanstvena spoznanja. Na fakultetah, inštitutih in v inovativnih podjetjih se znanstveno-raziskovalno in strokovno delo nenehno prepletajo. Nepremišljeno administrativno poseganje v to prepletanje na način, ki postavlja strokovno delo le na politehniko, znanstveno-raziskovalno pa le na univerze, ima lahko nepredvidljive, zelo verjetno pa kar uničujoče posledice na ustvarjanje novega znanja.

Učinki na odnos med visokošolsko sfero in gospodarstvom

Povezovanje med visokošolsko sfero in gospodarstvom ostaja v programu na ravni večinoma splošnih floskul o spodbujanju tovrstnega povezovanja, medtem ko bodo dejanski učinki po naši oceni prav nasprotni.

Program pravi: »Univerze bodo izvajale temeljno znanstveno-raziskovalno dejavnost, imele bodo kritično maso za vrhunsko znanstveno-raziskovalno okolje ter kakovosten doktorski študij. Politehniko bodo aktivno sodelovale s potencialnimi uporabniki, zlasti z gospodarstvom v okviru koncepta pametne specializacije na raziskovalno razvojnem področju ter zagotavljale strokovno, aplikativno znanje.« (str. 12)

Če bodo politehnike namenjene izobraževanju kadrov za gospodarstvo, kakšen interes naj bi imelo potem gospodarstvo, da podpira razvoj univerz, saj iz teh šol tako in tako ne bodo dobilo nobenega produkta v obliki diplomanta. Univerze bodo ob zagovarjanju akademske avtonomije razvijale svoje programe, ki bodo tako in tako financirani iz državnih (in EU) sredstev. Zaposljivost njihovih diplomantov v gospodarstvu bo s tega vidika drugotnega pomena.

Osnutek nadalje predvideva povečanje vlaganja gospodarstva v znanstveno raziskovalno delo na univerzah. Toda zakaj bi gospodarstvo vlagalo v projekte na univerzah, če so temu sodelovanju namenjene politehnike? Univerze bodo postale še bolj zaprte do gospodarstva in samozadostne, financiranje znanstveno raziskovalnega dela se bo izvajalo iz državnega proračuna in iz sredstev EU, manj verjetno pa iz gospodarstva.

Simptomatično je, da Program *nikjer* ne omenja znanstveno-raziskovalnega dela na univerzah v neposredni povezavi z gospodarstvom. Gospodarstvo se omenja le na splošno ali pa v povezavi s politehnikami. Iz tega je razvidno, da razumejo pisci programa univerzitetno znanstveno-raziskovalno delo predvsem kot namenjeno samo sebi in utemeljeno na večanju rabe javnih sredstev v ta namen. Čeprav soglašamo z intenco stabilnega javnega financiranja visokega šolstva za zagotavljanje njegove avtonomije, pa hkrati opozarjamo na hudo problematičnost situacije, da bi se visokošolske institucije, predvsem univerze, reduciralo le na proračunske stroške, ki praktično v ničemer ne prispevajo k inovativnosti in večanju dodane vrednosti v gospodarstvu.

Po drugi strani pa tudi politehnike ne bodo mogle nuditi zadovoljivih storitev za gospodarstvo, saj ne bodo imele znanstveno-raziskovalne dejavnosti oziroma je s predlaganim Programom že predvideno, da na tem področju ne bodo mogle (smele?) dosegati ravni univerz. Z vidika gospodarstva bomo torej v primeru realizacije Programa dobili dve vrsti raziskovalnega dela: pomanjkljivega in na strokovno raven omejenega na politehnikah in »vrhunskega« znanstvenega, a za gospodarstvo neuporabnega, na univerzah.

2. Omejitev izvajanja doktorskega študija na univerze

V programu najdemo trditev, da »le univerze zagotavljajo primerno okolje in kritično maso za izvedbo kakovostnega raziskovalnega doktorskega študija« (str. 8). Nadalje Program pravi tudi: »Univerza mora obsegati vsaj štiri znanstvene discipline (FRASCATI) in vsaj pet izobraževalnih področij (ISCED). Le takšne univerze bodo zagotavljale okolje za raziskovanje na vrhunskem nivoju, s čemer bo samo ta vrsta institucij zagotavljala pogoje za izvajanje doktorskega študija.« (str. 10)

Zgornje trditve nimajo nobene empirično utemeljene podlage. Ne sklicujejo se na nobeno empirično študijo, ki bi na primer kazala, da kakovost doktorskega študija na samostojnih visokošolskih zavodih zaostaja za kakovostjo doktorskega študija na univerzah. Po drugi strani študija FUDŠ iz leta 2010, ki se opira izključno na javno dostopne podatke neposredno po kriterijih Javne agencije za raziskovalno dejavnost (ARRS) ugotavlja, da ima lahko posamičen samostojni visokošolski zavod celo boljšo strukturo redno zaposlenih glede na raziskovalne dosežke po SICRIS kot pa primerljive fakultete v okviru univerz. Z drugimi besedami: nobenega jamstva ni, da bodo doktorski študiji na univerzah v čemerkoli bolj kakovostni od tistih na samostojnih fakultetah.

Ključna razlika med univerzami in samostojnimi fakultetami (v angloameriškem svetu se za slednje pogosto uporablja oznaka Schools in imajo lahko tudi doktorski študij) je navadno v tem, da univerze vključujejo več znanstvenih disciplin, samostojne fakultete pa se fokusirajo na določeno področje, kar pa se tudi ne izključuje interdisciplinarnosti. Glavnina doktorskih študijev je v praksi vezanih na posamično specializirano področje, zato se lahko povsem zadovoljivo izvajajo tudi izven univerz. Prav tako študij na samostojnih fakultetah ne izključuje sodelovanja z drugimi znanstveno-raziskovalnimi zavodi doma in v tujini.

Trditev, da je kakovosten doktorski študij mogoč le na ustanovi, ki ima akreditirana štiri različna znanstveno-raziskovalna področja, prav tako ni podprta z nikakršnimi empiričnimi dokazi. Utemeljena bi bila le, če bi na primer dokazali, da lahko kakovosten doktorat iz jedrske fizike nastane le v primeru, da imajo na isti ustanovi tudi etnologijo, ali da je resen humanističen doktorski študij mogoče le, če delujejo na isti ustanovi tudi vrhunski biotehniki. To pa je seveda nesmisel.

Učinki na študente

Posledica ukrepa bo zmanjšanje sedanjih možnosti izbire. Vrsta doktorskih programov bo namreč zelo verjetno administrativno ukinjena oziroma bo nepovratno ugasnila, ko jim bo potekla akreditacija. Pogojno se bodo lahko ohranili le tisti, katerih nosilne institucije se bodo uspele zaradi političnega in administrativnega pritiska – in ne iz znanstvenih ali pedagoških razlogov – priključiti kateri od univerz.

Tako postavljena selekcija med doktorskimi programi, ki bodo ukinjeni, in tistimi, ki se bodo ohranili, ne bo imela nobene zveze s kakovostjo teh programov in njihovih izvajalcev. Temeljila bo namreč izključno na institucionalnih razmerjih in razmerjih med institucijami, zato obstaja velika verjetnost, da bodo nekateri kakovostni doktorski študijski programi ukinjeni, nekateri nekakovostni pa bodo ohranjeni.

Zato ni nobenega jamstva niti, da bo študentom v zameno za manjšo možnost izbire ponujena boljša kakovost. Izključena ni niti možnost, da bodo doktorski študijski programi, ki bodo ostali, manj kakovostni od programov, ki bodo ukinjeni.

Učinki na visokošolske zavode

Ceno omejitve doktorskega študija na univerze bodo vsekakor plačale tudi tiste samostojne fakultete, ki so razvile lastno kakovostno znanstveno-raziskovalno delo in doktorski študij. Edini način, da »rešijo« svoj doktorski študij in znanstveno-raziskovalno delo, bodo našle v priključevanju univerzam, vendar niti za to nimajo nobenega jamstva. Posamične fakultete obstoječih univerz lahko namreč v teh potencialnih novih članicah vidijo konkurenco in jim preprečijo vključitev v univerzo.

Če pa se samostojne fakultete namesto tega vključijo v politehnike, ostanejo brez možnosti izvajanja doktorskega študija in vrhunškega znanstveno-raziskovalnega dela, nekdanji zaposleni na samostojnih fakultetah pa so v tem primeru degradirani na raven »strokovnega« pedagoškega kadra, saj bodo znanstveni habilitacijski nazivi po predlaganem Programu očitno rezervirani za univerze.

3. Omejitev organizacijskih oblik v visokem šolstvu na univerze in politehnike

Program napoveduje: »Na novo opredeliti pogoje za ustanavljanje in delovanje posameznih vrst visokošolskih institucij: obstajale bodo univerze in politehnike [...] Institucionalna binarnost pomeni, da bodo obstajale univerze in politehnike. Univerze bodo izvajale samo univerzitetne študijske programe, politehnike pa samo strokovne.« (str. 12)

Iz zgornjega besedila je povsem očitno, da drugih ustanov ne bo. Samostojni visokošolski zavodi bodo ukinjeni, saj ta organizacijska oblika ne bo več predvidena.

Danes imamo v Sloveniji poleg univerz še vrsto samostojnih visokošolskih zavodov, od katerih je nekaj javnih in nekaj zasebnih. V grobem jih lahko razdelimo na tri skupine:

1. Visoke strokovne šole, ki se ukvarjajo praktično izključno s pedagoškim procesom in nimajo znanstveno-raziskovalnih ambicij
2. Samostojne fakultete, ki so nominalno sicer fakultete, vendar večinoma sledijo logiki visokih strokovnih šol, tako da same praktično nimajo znanstveno-raziskovalne dejavnosti, temveč se prav tako omejujejo na poučevanje
3. Samostojne fakultete, ki imajo močan poudarek na znanstveno-raziskovalnem delu, izvajajo programe in projekte prek ARRS, se potegujejo za mednarodna raziskovalna sredstva, študijski proces je usmerjen predvsem na doktorsko in magistrsko raven (Mednarodna podiplomska šola Jožefa Stefana, ISH, FUDŠ v Novi Gorici, Fakulteta za informacijske študije v Novem mestu ipd.)

Prva in deloma še druga skupina bi bili glede na način dela načeloma lahko podlaga za oblikovanje politehnik, vendar niti tovrstnega jamstva ni. Zanimivo je namreč, da program zelo podrobno opredeljuje pogoje za oblikovanje univerz, praktično ničesar pa ne pove o pogojih za oblikovanje politehnik. Če bo na primer tudi oblikovanje politehnik prav tako zahtevalo pokrivanje večine področij po FRASCATI in/ali ISCED klasifikaciji ter predpostavljalo, da je lahko eno področje praviloma pokrito le z eno šolo znotraj politehnik, bo cela vrsta visokih strokovnih član ostalo zunaj politehnik in bo na tej podlagi ukinjenih, saj samostojni visokošolski zavodi ne bodo več mogoči. To je še posebno verjetno na področju poslovnih in ekonomskih ved, kjer je konkurenca trenutno še posebno velika.

Pripominjamo, da določena selekcija med samostojnimi visokošolskimi zavodi ni nujno napačna, pa čeprav zmanjšuje možnost izbire med študenti. Toda poudarjamo, da tudi v tem primeru ne bo šlo za selekcijo na podlagi kakovosti visokošolskih zavodov in njihovih programov, temveč na podlagi institucionalnih razmerij in medsebojnih iger na podlagi danih razmerij moči. Zelo mogoče namreč je, da bodo v primeru uresničitve Programa nekateri kakovostnejši samostojni zavodi ukinjeni, nekateri manj kakovostni pa bodo preživeli.

A še veliko bolj kočljiv je položaj tretje skupine neodvisnih visokošolskih zavodov. Samostojne fakultete, kot so ljubljanska ISH, novogoriška FUDŠ, ljubljanska mednarodna podiplomska šola Jožefa Stefana, novomeška FIŠ ipd. zaradi svojega znanstveno-raziskovalnega dela ne sodijo v okvir politehnik, zato bodo ne glede na svojo kakovost preprosto ukinjene, če se jih katera od univerz ne »usmili« in sprejme v lastne vrste. Ob tem se vzbuja sum, da gre praktično za represijo nad nezaželenimi institucijami na podlagi politične samovolje, a ne glede na potencialno precejšnjo kolateralno škodo.

4. Opredelitev pogojev in omejitev za oblikovanje univerz in politehnik

V zvezi s pogoji za oblikovanje univerz in politehnik Program pravi:

- »a. univerze morajo obsegati vsaj štiri znanstvena področja oziroma discipline (FRASCATI) in vsaj pet izobraževalnih področij (ISCED)
- b. univerze morajo vsaj 50 % kadra zaposlovati v oblikah rednega delovnega razmerja za večinski delež
- c. politehnike imajo aktivno sodelovanje z gospodarstvom – najmanj 50 % kadra z vsaj triletnimi delovnimi izkušnjami iz gospodarstva ali negospodarstva« (str. 48)

Točka b. zelo očitno ruši programsko obljubo, da naj bi bil »do leta 2013 fleksibilneje urejen status zaposlenih na visokošolskih institucijah« (str. 11), kar kaže tudi na notranjo nekonsistentnost programa. Iz konteksta je nadalje razvidno, da se fleksibilnost verjetno nanaša (izključno?) na sistem nagrajevanja, kar pomeni predvsem več fleksibilnosti (a potencialno tudi nevarnost manjše transparentnosti) pri finančnem nagrajevanju posameznih zaposlenih.

Poleg tega zahteva o najmanj 50 % redno zaposlenega kadra za večinski delež vzpostavlja visoko stopnjo rigidnosti. Univerza bo tako zelo omejena pri zaposlovanju kadra, ki dela tudi v gospodarstvo in/ali na inštitutih, s čimer bo ločitev med univerzo in potrebami gospodarstva še izrazitejša. Zelo omejeno bo tudi vključevanje tujih visokošolskih učiteljev in raziskovalcev, ki nimajo interesa po redni zaposlitvi v Sloveniji, pripravljeni pa so sodelovati pri posamičnih predmetih, še posebno na doktorski ravni. V skrajni varianti bi to lahko pomenilo, da bi morala imeti univerza na vsakega tujega visokošolskega učitelja, ki ga honorarno povabi k sodelovanju, vsaj enega redno zaposlenega učitelja. Ali drugače rečeno: če vsak redno zaposleni visokošolski učitelj povabi k izvajanju svojih predmetov svojega kolega iz tujine, ne sme nihče povabiti več kot enega! Mednarodno povezovanje, povezovanje z raziskovalnimi inštituti in gospodarstvom (vse troje je v Programu na deklarativni ravni obljubljen) tako ne bi bilo spodbujeno temveč drastično ovirano z nesmiselno administrativno omejitvijo.

Razvidna je intenca Programa, da prepreči razvoj novih univerz, a ne le prek zaostrovanja pogojev zanje (ki so sicer lahko stvar diskusije), temveč prek povsem izrecne ocene: »Trenutno razpoložljivi finančni in kadrovske viri omogočajo ob izpolnjevanju zgornjih pogojev delovanje največ treh javnih univerz v Republiki Sloveniji.« (str. 10)

Tudi ta ocena ni utemeljena z nobenimi empiričnimi dejstvi, temveč je očitno izrečena povsem na pamet, verjetno predvsem na podlagi dejstva, da je to slučajno sedanje število univerz, katerih ustanovitelj je država. Zakaj tri, ne pa ena, dve ali pet? S čim se meri zadostnost kadrovskih virov? Je kadrov morda dovolj za novo zasebno, ne pa tudi za novo javno univerzo in na kakšni podlagi sloni taka ocena?

Dokument tako vnaprej in popolnoma arbitrarno zapira slovenski visokošolski prostor. Nove javne univerze niso dovoljene, navkljub pomembnim pobudam, ki jih podpirajo posamezna regijska okolja in konkretne potrebe gospodarstva.

Glede politehnik pa je Program izrazito nejasen, saj – razen potrebe po povezanosti z gospodarstvom – ne navaja konkretnjših pogojev za njihovo oblikovanje oziroma je v zvezi s tem veliko manj natančen kot pri univerzah. To pa vnaša izrazito negotovost glede pričakovanj, s koliko institucijami bomo v naslednjih letih sploh lahko imeli opravka in koliko obstoječih institucij bo preprosto ugasnilo – spet ne na podlagi selekcije po kakovosti, ampak selekcije na podlagi institucionalnih razmerij.

5. Spremenjen način akreditacije novih študijskih programov

Program predvideva »prehod od programske k institucionalni akreditaciji za tiste visokošolske zavode, ki bodo izpolnjevali pogoje« (str. 32). »Univerze bodo avtonomno in odgovorno v interakciji z družbenim in gospodarskim okoljem določale vpisna mesta, za katere imajo primerne kapacitete ter za katere ocenjujejo potrebo v svetu dela in za širšo družbo. ... Ostale javne in koncesionirane visokošolske institucije bodo morale pridobiti soglasje Vlade RS za vpis v vse študijske programe vseh stopenj.« (str. 21)

To pomeni, da bodo akreditirane univerze lahko povsem same in po lastni presoji akreditirale nove študijske programe in nanje vpisovale poljubno število študentov. To je sicer mogoče razumeti kot odraz avtonomije, vendar se lahko izrodi tudi v samovoljo brez družbene odgovornosti. Zlahka si namreč zamislimo akreditacijo programov, ki bodo sicer marketinško privlačni za študente in bodo prinesli velikanske vpisne številke, ki jih ne bo nihče omejeval, hkrati pa ne bodo v ničemer podprti s povpraševanjem s strani delodajalcev. Kot je razvidno iz strategija, bi bila obveza univerze, da ne povzroča strukturne brezposelnosti, le na moralni ravni, formalno pa bi imela povsem proste roke pri razpisovanju novih programov in terjanju državnega financiranja zanje.

Univerze bodo torej sodelovale z okoljem le toliko, kolikor jim bo ustrezalo. Drugi, tj. politehnik, ne bodo smele odločati o vpisnih mestih, univerze pa bodo lahko.

Dodajamo še dejstvo, da slovenska Ustava ne predvideva avtonomije politehnik ampak samo avtonomijo univerz. Na eni strani bodo univerze odvezane odgovornosti do okolja, na drugi strani pa bodo politehnik lahko deležne vsakovrstnih političnih in ekonomskih pritiskov, saj zanje avtonomija ni posebej predvidena.

6. Spremenjen način financiranja visokošolskih zavodov

Na področju financiranja je predlagani Program v ključnih točkah nejasen, kar pa lahko skriva še nove pasti. Glede financiranja tako pravi:

»Visokošolsko izobraževanje v Sloveniji opredeljujemo kot javno službo, ki predstavlja celotno delovanje javnih in koncesioniranih visokošolskih institucij ne glede na vire financiranja.« (str. 22)

Navedena definicija očitno izključuje tiste zasebne institucije, ki niso koncesionirane. Če jo beremo tako, kot je zapisana, v Sloveniji ne bo več prostora za tiste visokošolske zavode, ki jih ni ustanovila Republika Slovenija in hkrati tudi nimajo koncesije. To bi v praksi pomenilo, da zasebni visokošolski zavodi brez koncesije in tuji visokošolski zavodi oziroma njihove dislokacije nimajo česa iskati v Sloveniji in jih je treba zato prav tako odpraviti (prepovedati?). Slednje je najmanj problematično z vidika pravil EU, v praksi pa pomeni še eno obliko zmanjševanja izbire možnih študijskih poti za študente, ki prav tako nima nobene zveze s kriteriji kakovosti.

Zelo problematični so tudi predlogi za spremembo financiranja raziskovalne dejavnosti, saj Program pravi: »Del proračunskih raziskovalnih sredstev bomo prenesli v »lump sum« financiranje znanstveno-raziskovalnega dela univerz. Na ta način bomo zagotovili stabilnost financiranja enega ključnih poslanstev univerz in okrepili njihovo avtonomijo tudi na tem področju.« (str. 23)

Navedeni ukrep nima posebne zveze z avtonomijo, je pa pot v izrazito netransparentnost. Po dosedANJI ureditvi se glavnina javnega denarja za raziskovalno dejavnost deli prek Javne agencije za raziskovalno dejavnost (ARRS), pri čemer glavnina izbirnih postopkov temelji na neodvisnih recenzijah in objektivnih kvantitativnih kriterijih. Kljub določenim pomanjkljivostim, ki so povezane tudi z majhnostjo slovenskega prostora, je sistem razmeroma transparenten.

Če se del teh sredstev kot »lump sum« prenese na univerze, ta del že v izhodišču ne bo več razdeljen po meritokratskih kriterijih (na podlagi referenc in kakovosti programov konkretnih raziskovalcev), temveč na podlagi razmerij med institucijami, kjer bo zelo verjetno šlo bolj za (politična?) razmerja moči med posameznimi univerzami kot pa za njihovo dejansko odličnost. Še bolj sporen je lahko nadaljnji način delitve teh sredstev znotraj univerze. Prostor posamične univerze je namreč še manjši od celotnega slovenskega prostora, zato je nevarnost delitve sredstev na podlagi medosebnih odnosov in razmerij moči, medsebojnih lojalnosti, klientelističnih in podobnih menjav še bistveno bolj verjetna. Nobenih trdnih jamstev ni, da bi se sredstva znotraj univerze delila po meritokratskih kriterijih, oziroma so ta jamstva bistveno šibkejša kot v sedanji praksi ARRS, ki je vendarle izpostavljena bistveno večjemu javnemu nadzoru.

7. Spremenjen način financiranja študija

V zvezi s financiranjem študija na drugi stopnji program predvideva pomembno spremembo:

»Na drugi stopnji študija bo posamezniku država financirala stroške študija dve leti kadarkoli v življenju, vendar jih bo posameznik ob neuspešnem zaključku vračal državi. Obdobje, v katerem bo moral posameznik zaključiti študij, preden jih bo vračal, bo tri leta. Socialne ugodnosti, povezane s statusom študenta, bo lahko posameznik na drugi študijski stopnji koristil dve leti.« (str. 43)

Intenca po večji odgovornosti posameznika, da v predvidenem roku zaključi študij na drugi stopnji je lahko sama po sebi pozitivna. Kljub temu pa je tovrsten ukrep dvorezen, saj lahko predvsem socialno šibkejše zaradi strahu pred vračanjem šolnine odvrne od študija na drugi stopnji. Ob tem pripominjamo, da zamude pri študiju niso vedno le rezultat posameznikove neodgovornosti, temveč tudi na primer socialnih okoliščin, v katerih se lahko – včasih tudi nepredvideno – znajde. Pred uvedbo tovrstnih ukrepov je zato po naši oceni potreben temeljitejši premislek, po možnosti podprt za mednarodno-primerjalnimi empiričnimi podatki.

Dodatno negotovost za študente pa spet vnaša naslednja formulacija:

»Država bo krila stroške študija skladno z opisanim sistemom načeloma za študij na javnih visokošolskih institucijah, lahko pa tudi na koncesioniranih institucijah. Pri tem bomo striktno opredeliti kriterije za izbiro koncesioniranih institucij, in sicer za izbiro in ohranitev koncesij v luči kakovosti delovanja teh institucij ter izobraževanja, ki jih nudijo, in potreb družbe po novih ali dodatnih visokošolskih institucijah.« (str. 43)

Od koncesioniranih institucij je seveda treba – kot tudi že doslej – terjati odgovorno ravnanje. Če je po eni strani razumljivo, da je treba koncesionirane institucije izbirati na podlagi jasnih kriterijev, pa je vprašljiva trditev, da se na koncesioniranih institucijah »lahko« krijejo stroški študija. Ta formulacija namreč predpostavlja diskrecijo, ki postavlja študente na koncesioniranih institucijah v neenakopraven in negotov položaj, saj financiranje njihovih stroškov študija – tako kot je program zapisan – ni opredeljeno kot obveza, temveč le kot možnost, za katero se država *lahko* odloči, tudi če je zavod, na katerem študirajo, že pridobil koncesijo.

V zvezi s financiranjem študija pa izpostavljamo še možnost samoplačniškega izrednega študija. V veliki meri se lahko strinjamo z oceno, da je »izredni študij, kot ga poznamo v Sloveniji, [...] prerasel v nepravilno zaračunavanje šolnin« (str. 18), vendar pa predlagani Program v zvezi s tem ne nudi nobene zadovoljive rešitve. Vse kar nudi, je manjša fleksibilnost izvajanja izrednega študija, tako da bi se študij zaradi razporeditve kreditnih točk raztegnil na večje število let, kot pa to velja za redni študij: »Izredni študij bo le prilagojena oblika izvajanja študijskega programa, ki se bo izvajal v manjšem

obsegu, kot je polna obremenitev, in sicer 30 – 45 ECTS na leto. Prav tako bo v tem primeru tudi strošek študija na leto praviloma sorazmerno nižji..«

Glavni rezultat tega ukrepa bo – ponovno – zmanjšana možnost izbire za študente glede načina študija, saj bodo vsi tisti, ki se iz kakšnega razloga ne bodo uspeli vpisati na redni študij ali pa bodo izrecno sami želeli študirati na instituciji, ki ni financirana iz javnih sredstev, *prisiljeni* k daljšemu študiju tudi, če bi bili sicer sposobni študij zaključiti v krajšem času. Veliko primernejša rešitev bi bila izrazitejša omejitev dovoljenega števila izredno razpisanih mest v primerjavi z redno razpisanimi mesti, a le v primeru javnih in koncesioniranih visokošolskih zavodov, katerih redni študij je financiran iz javnih sredstev. Pri zasebnih zavodih brez koncesije pa bi bilo treba ohraniti tudi možnost sedanjega sistema, sicer bi bili njihovi študenti – poleg dejstva, da si morajo plačevati šolnino – še dodatno potisnjeni v neenakopraven položaj s prisilno podaljšanim študijem.

8. Okrepljena možnost internacionalizacije

Intenco po večji internacionalizaciji visokega šolstva pozdravljamo.

Pohvaliti je treba napovedano lažje zaposlovanje znanstvenikov in strokovnjakov iz tujine. Pozitivno je tudi, če se bo dodatno liberalizirala možnost izvajanja študijskega procesa v tujih jezikih: »V namen višje kakovosti visokega šolstva ter njegove internacionalizacije in mednarodne atraktivnosti, bodo lahko visokošolske institucije izvajale študijski proces v tujih jezikih. Pri tem se bodo še posebej usmerile na 3. in 2. študijsko stopnjo.« (40)

Vendar je tudi na tem področju predlagani Program premalo domišljen. Med ukrepi je tako predvideno povečanje mobilnosti diplomantov, ki je sicer pozitivno. Vendar ob predvidenih 20% slovenskih v tujino in 10% tujih v Slovenijo že zelo enostaven izračun kaže na ukrep, ki dodatno spodbuja izvoz znanja ali kar »beg možganov« - namesto, da bi spodbujali razvoj prek »uvoza znanja«, še posebno za potrebe slovenskega gospodarstva, ki bo sposobno oblikovati visoko kvalitetna delovna mesta v Sloveniji in ki bo sposobno proizvesti in v tujini prodati proizvode (izdelke in storitve) z visoko dodano vrednostjo.

Sklepna ocena

Problem predlaganega Nacionalnega programa visokega šolstva niso posamične pomanjkljivosti, temveč njegove temeljne usmeritve. Zato ocenjujemo, da je kot tak popolnoma neprimeren in ga je treba zato kot celoto zavrniti, hkrati pa nemudoma začeti razpravo o boljših rešitvah.