

Πολιτικές αξιολόγησης / διασφάλισης της ποιότητας στην ανώτατη εκπαίδευση στην Ευρώπη και την Ελλάδα

Ελένη Πρόκου ■

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Σκοπός του παρόντος άρθρου είναι η ανάλυση και ερμηνεία των πολιτικών αξιολόγησης / διασφάλισης της ποιότητας της ανώτατης εκπαίδευσης στην Ελλάδα με τη χρήση του επιστημονικού λόγου, που περιγράφει το μετασχηματισμό των ευρωπαϊκών πανεπιστημίων τις τελευταίες δεκαετίες. Οι έννοιες που υπογραμμίζουν τη μεταστροφή της έμφασης από τις ενδογενείς στις εξωγενείς αξίες, η οποία έλαβε χώρα σε πολλά ευρωπαϊκά συστήματα ανώτατης εκπαίδευσης εδώ και δύο περίπου δεκαετίες, είναι οι εξής: η «πανεπιστημιακή παραγωγικότητα», η «λογοδοσία», η μετρήσιμη «ποιότητα», το «μοντέλο της επιθεώρησης από το κράτος», ο «νέος διευθυντισμός», η «επιχειρηματική» συμπεριφορά και ο «ακαδημαϊκός καπιταλισμός». Οι έννοιες αυτές εκφράζουν την κυριαρχία των εξωγενών αξιών σε πολλά συστήματα ανώτατης εκπαίδευσης στην Ευρώπη, η οποία γίνεται πλέον εμφανής και στην Ελλάδα στα μέσα της δεκαετίας που διανύουμε.

Εισαγωγή

Το Ελληνικό Πανεπιστήμιο βρίσκεται σε διαδικασία μετασχηματισμού, καθώς επιχειρείται ο εκσυγχρονισμός του ώστε να ανταποκριθεί στις επιταγές των καιρών, μεταξύ των οποίων είναι και οι επιταγές που θέτει η Διαδικασία της Μπολόνια. Στο επίκεντρο των πρόσφατων αλλαγών βρίσκεται η αξιολόγηση / διασφάλιση της ποιότητας της ανώτατης εκπαίδευσης, ένα αμφιλεγόμενο ζήτημα μεταξύ της ακαδημαϊκής κοινότητας, των πολιτικών και των ευρύτερων ομάδων ενδιαφέροντος. Σκοπός του παρόντος άρθρου είναι η ανάλυση και ερμηνεία των σχετικών πολιτικών στην ελληνική ανώτατη εκπαίδευση, βάσει του επιστημονικού λόγου που περιγράφει το μετασχηματισμό των ευρωπαϊκών πανεπιστημίων τις τελευταίες δεκαετίες. Θα υποστηριχθεί ότι η επικράτηση των εξωγενών αξιών, η οποία παρατηρήθηκε σε πολλά ευρωπαϊκά συστήματα ανώτατης εκπαίδευσης από τη δεκαετία ακόμη του 1980, γίνεται πλέον εμφανής και στην Ελλάδα, κυρίως στα μέσα της δεκαετίας που διανύουμε.

Η κυριαρχία των εξωγενών αξιών κάνει την εμφάνισή της στην ελληνική ανώτατη εκπαίδευση μέσω των Νόμων 3374/2005 και 3549/2007. Σε γενικές γραμμές, υπάρχουν τάσεις στις πολιτικές για την ανώτατη εκπαίδευση στην Ευρώπη που φαίνονται να επηρεάζουν αισθητά και τις πολιτικές επιλογές στην ελληνική εκπαίδευτική πραγματικότητα. Οι τάσεις αυτές μπορούν να εντοπιστούν στον επιστημονικό λόγο που περιγράφει το μετασχηματισμό του Πανεπιστημίου στον ευρωπαϊκό χώρο. Ο λόγος αυτός δείχνει ότι υπάρχει μια μετατόπιση από τις ενδογενείς στις εξωγενείς αξίες, όσον αφορά το ρόλο που επιτελεί το Πανεπιστήμιο. Αν και από τη γένεση ακόμη του Πανεπιστημίου το μείγμα των δύο αξιών ήταν εμφανές, στις μέρες μας, στο μείγμα αυτό φαίνεται ότι υπερισχύουν οι εξωγενείς αξίες, οι οποίες περιγράφονται με όρους όπως είναι η «πανεπιστημιακή παραγωγικότητα», η «λογοδοσία», η μετρήσιμη «ποιότητα», το «μοντέλο της επιθεώρησης από το κράτος», ο «νέος διευθυντισμός», η «επιχειρηματική συμπεριφορά» και ο «ακαδημαϊκός καπιταλισμός». Οι αξίες αυτές υποδηλώνουν την απομάκρυνση από το Χουμπολντιανό μοντέλο του Πανεπιστημίου.

Από το Χουμπολντιανό μοντέλο του Πανεπιστημίου στις πολιτικές διασφάλισης της ποιότητας των Ευρωπαϊκών συστημάτων ανώτατης εκπαίδευσης

Έχει υποστηριχθεί ότι η ιστορική εξέλιξη των ευρωπαϊκών πανεπιστημάτων καταδεικνύει τη συνύπαρξη των ενδογενών και των εξωγενών αξιών. Οι πρώτες αφορούν τη διερεύνηση της αλήθειας και στην αναζήτηση της γνώσης, ενώ οι δεύτερες αφορούν τη δυνατότητα των πανεπιστημάτων να ανταποκριθούν στις ανάγκες των κοινωνιών των οποίων συνιστούν αναπόσπαστο τμήμα. Από την εποχή ακόμη των μεσαιωνικών πανεπιστημάτων, οι ενδογενείς και οι εξωγενείς αξίες έπαιξαν σημαντικό ρόλο στις προσεγγίσεις του ελέγχου ποιότητας. Το γαλλικό μοντέλο της «παραχώρησης» του ελέγχου σε μια εξωτερική αρχή αποτέλεσε το αρχέτυπο του ελέγχου της ποιότητας αναφορικά με τη λογοδοσία: μια εξωτερική αρχή αποφάσιζε για το τι θα έπρεπε να μελετηθεί και ποιος θα μπορούσε να διδάξει στο Πανεπιστήμιο. Το άλλο ήταν το τυπικό αγγλικό μοντέλο μιας αυτοδιοικουμενής κοινότητας εταίρων πανεπιστημιακού κολεγίου: οι καθηγητές αποφάσιζαν μεταξύ τους σχετικά με το τι θα έπρεπε να διδαχθεί και ποιος θα μπορούσε να διδάξει στο κολέγιο. Ωστόσο, και στις δύο χώρες, η μίξη των δύο τύπων αξιών ήταν εμφανής (Maassen, 1997: 112-113). Αυτή ήταν η κατάσταση ακόμη και όταν το Χουμπολντιανό πανεπιστήμιο της έρευνας κυριάρχησε, σε μια εποχή που η περίοδος του Ναπολέοντα μείωσε τη δύναμη των πανεπιστημάτων - με την ίδρυση των «Μεγάλων Σχολών» (*Grandes Écoles*) - και που στην Αγγλία, η ισχυρή έμφαση στο κλασικό αναλυτικό πρόγραμμα και ο έλεγχος των πανεπιστημάτων από την Εκκλησία εμπόδισε τα πανεπιστήμια της Οξφόρδης και του Cambridge να εκσυγχρονιστούν και να προσαρμοστούν στο μεταβαλλόμενο κόσμο που τα περιέβαλε. Το Χουμπολντιανό πανεπιστήμιο της έρευνας θεωρούντων ένα σημαντικό σύμβολο εκσυγχρονισμού από τις ευρωπαϊκές κυβερνήσεις. Η απόδοση των εθνικών πανεπιστημάτων ήταν στο επίκεντρο των ενδιαφερόντων των κυβερνήσεων, οι οποίες ήταν οι βασικοί (αν και όχι οι μόνοι) χρηματοδότες τους, καθώς και οι σχεδιαστές των νομικών και διοικητικών τους πλαισίων (ό.π.: 113).

Ωστόσο, είναι σημαντικό να τονιστεί ότι, σύμφωνα με το δόγμα που διατύπωσε ο Humboldt το 1810, ως βασικός σκοπός του Πανεπιστημίου ορί-

στηρκε η αναζήτηση της αλήθειας με τη μορφή νέας γνώσης, που καταχτίεται τόσο μέσω της συνεργασίας καθηγητών και φοιτητών στην έρευνα όσο και μέσω της σύνδεσης της επιστήμης με τη γενική πανεπιστημιακή παραδοσία, σε συμφωνία με τις ιδέες της προοδευτικής αγωγής (Clark, 1996: 99-101). Επιπρόσθετα, από τη βιομηχανική επανάσταση μέχρι τα μέσα περίπου του 20ού αιώνα, οι πανεπιστημιακοί θεωρούνταν αδιαφοριστήτοι κύρους επαγγελματίες, οι οποίοι διαπραγματεύονταν ένα σιωπηρό κοινωνικό συμβόλαιο με την ευρύτερη κοινωνία, στην οποία είχαν το μονοπώλιο της άσκησης του επαγγελματός τους, με αντάλλαγμα την ανιδιοτελή εξυπηρέτηση του κοινού καλού. Έτσι, ήταν ιστορικά απομονωμένοι από την αγορά, περισσότερο απ' ό,τι άλλοι επαγγελματίες (Slaughter & Leslie, 1997: 4-5).

Αυτή η κατάσταση σήμαινε ότι μέχρι τη δεκαετία περίπου του 1980, στο όνομα της «εμπιστοσύνης» (δηλαδή της παροχής οικονομικής ενίσχυσης είτε από δημόσια είτε από ιδιωτικά νομικά πρόσωπα, χωρίς την απαίτηση το ίδρυμα να παρέχει συγκεκριμένα αγαθά και υπηρεσίες σε αντάλλαγμα γι' αυτή τη στήριξη ή να λογοδοτήσει ειδικά και λεπτομερειακώς για τη χρήση αυτών των πόρων), οι ευρωπαϊκές κυβερνήσεις εθελουσίως μεταβιβάζουν ένα μεγάλο μέρος της εξουσίας τους στα ίδρυματα, προσδιδοντάς τους ένα μεγάλο βαθμό αυτονομίας στη χρήση των παρεχόμενων πόρων (Trow, 1996: 310-311). Οι ενδογενείς αξίες κυριαρχούσαν στην πανεπιστημιακή ζωή. Σημασία είχε το «πανεπιστημιακό έργο», το οποίο αναφερόταν σε ζητήματα όπως είναι η αυτοτέλεια, η «κριτική του επιστημονικού έργου από ισάξιους ειδικούς» (peer review), η αξιοχρατία, το δικαίωμα μόνιμης κατοχής της ακαδημαϊκής θέσης (tenure) και η ακαδημαϊκή ελευθερία (Slaughter, 2001: 393). Μάλιστα, η ακαδημαϊκή ελευθερία ήταν υψηλής σημασίας και σήμαινε ότι οι πανεπιστημιακοί είναι οι μόνοι αρμόδιοι να μιλήσουν για συγκεκριμένη εμπειρογνωμοσύνη και γνώση (Neave, 2002: 333). Εναλλακτικά, η ακαδημαϊκή ελευθερία οριζόταν ως η ελευθερία των μελών της ακαδημαϊκής κοινότητας –δηλαδή των καθηγητών, των φοιτητών και των μελετητών– να διεξάγουν τις εμβριθείς τους έρευνες χωρίς να δεσμεύονται από πολιτικές, φιλοσοφικές και επιστημολογικές κατευθύνσεις. Η αξιολόγηση των πανεπιστημίων ήταν βαθιά στερεωμένη στη διανοητική δομή και παραδοσιακή συμπεριφορά της ακαδημαϊκής κοινότητας. Όμως, οι βασικές τεχνικές, η εφαρμογή και η ανάπτυξη της αξιολόγησης, περιορίζονταν

στο εσωτερικό της ακαδημαϊκής κοινότητας και ιδιαίτερα στα οργανωμένα σώματα γνώσης γύρω από τα οποία περιστρεφόταν το έργο του Πανεπιστημίου, δηλαδή τις πειθαρχίες (de Groot et al., 1998: 85 & 118-119).

Στην καρδιά της πανεπιστημιακής ζωής ήταν οι λειτουργίες της «εσωτερικής αξιολόγησης»: η αξιολόγηση της καινούργιας γνώσης, η απονομή πτυχίων στους φοιτητές, η νομιμοποίηση των πανεπιστημιακών δασκάλων, η κατάταξη φοιτητών και πανεπιστημιακών δασκάλων (π.χ. υποψήφιων για ακαδημαϊκές θέσεις ή για προαγωγή), οι επιβραβεύσεις, η διατήρηση ευρέως διαδεδομένων κανόνων μέσα στο σύστημα της αγώτατης εκπαίδευσης και η σχολαστική βελτίωση. Η μέθοδος αξιολόγησης αφορούσε τη γνώση της επιστήμης και την «κριτική του επιστημονικού έργου από ισάξιους ειδικούς», ενώ ο πρωταρχικός στόχος ήταν η παραγωγή και αναπαραγωγή της γνώσης. Αυτή η μέθοδος αξιολόγησης ήταν συνεπής με τη Χουμπολντιανή έννοια του Πανεπιστημίου. Η κανονική ακαδημαϊκή πρακτική σε μια πειθαρχία συνεπαγόταν κριτική ανάλυση και επιθεώρηση της δουλειάς των άλλων. Οι ισάξιοι ειδικοί θα έπρεπε να κατέχουν το επιστημονικό αντικείμενο και τις κατευθύνσεις ανάπτυξής του, ενώ κατά την κρίση του επιστημονικού έργου συμφωνούσαν στα βασικά κριτήρια αξιολόγησης σε μια πειθαρχία. Το ακαδημαϊκό ποιόν εξαρτιόταν, επομένως, από την ελευθερία, τη δύναμη της διαινόσης, την ακεραιότητα και τη δημιουργικότητα των υποκειμένων. Ωστόσο, οι λειτουργίες που η εσωτερική αξιολόγηση δεν επιτελούσε ήταν αυτές της λογοδοσίας (Henkel, 1998: 291-292).

Η έννοια της λογοδοσίας συνδέθηκε με τη μεταστροφή της έμφασης στις εξωγενείς αξίες, η οποία έλαβε χώρα σε πολλές χώρες της Δυτικής Ευρώπης από τη δεκαετία ακόμη του 1980. Η «πανεπιστημιακή παραγωγικότητα» έγινε πιο σημαντική από το «πανεπιστημιακό έργο» και στο πλαίσιο της κεντρικό ζητούμενο αποτέλεσε ο τρόπος που τα πανεπιστημιακά ιδρύματα θα γίνονταν πιο αποδοτικά (περισσότερο παραγωγικά και με λιγότερο κόστος). Η λογοδοσία και η διασφάλιση της ποιότητας θεωρήθηκαν απαραίτητες για τη νομιμότητα, για τη δικαιολόγηση της δημόσιας χρηματοδότησης (και σε κάποιες περιπτώσεις των διδάκτρων των φοιτητών) και για την εγγύηση του παραγόμενου από τα Πανεπιστήμια «προϊόντος». Στο πλαίσιο αυτής της λογικής τέθηκαν ερωτήματα όπως: «Πώς αξιολογείται το επίπεδο μάθησης του φοιτητή?», «Σε ποια έκταση γίνεται προσπάθεια

στις μεταπτυχιακές σπουδές σε σχέση με τις προπτυχιακές;», «Πόσο “καλό” είναι ένα ίδρυμα (με αναφορά σε μετρήσεις που εκτείνονται από τα αποτελέσματα των εξετάσεων των φοιτητών μέχρι τα ευρετήρια αναφορών);» (Slaughter, 2001: 393-394).

Σε συμφωνία με τη θεωρία του ανθρώπινου κεφαλαίου, η οποία συμμερίζεται μια φιλελεύθερη θεωρία για το κράτος, οι ευρωπαϊκές κυβερνήσεις άρχισαν να επικεντρώνονται στις εκροές της ανώτατης εκπαίδευσης που θα απαντούσαν στις ανάγκες της «αγοράς». Ήταν σε αυτό το πλαίσιο που αποδόθηκε μεγαλύτερη «αυτονομία» στα ιδρύματα ανώτατης εκπαίδευσης, ώστε να συμμορφωθούν με συγκεκριμένα κριτήρια που θα ορίζονταν σε συμφωνία μεταξύ αυτών και του κράτους (Πρόκου, 2003: 82). Η αυτονομία των Πανεπιστημίων (μια παλιά έννοια που πρωταρχικά υποδήλωνε την ελευθερία του Πανεπιστημίου από την κρατική ρύθμιση) ήταν πια «υπό όρους»: εξαρτιόταν και ορίζόταν από την εκπλήρωση από την πλευρά του πανεπιστημιακού ιδρύματος συγκεκριμένων και προκαθορισμένων κριτηρίων που αφορούσαν το κόστος και τις εκροές, οι οποίες θα έπρεπε με κάποιον τρόπο να μετρηθούν. Η αντικατάσταση του ορισμού των «διαδικασιών» (που περιλαμβάνονταν στον έλεγχο του συστήματος και των ιδρυμάτων από την κεντρική εθνική διοίκηση) από «στόχους», καθώς και η επιμονή των κυβερνήσεων στην εφαρμογή τεχνικών αξιολόγησης που θα γενικεύονταν σε όλα τα ιδρύματα, συνδέθηκαν με την ευρύτερη πολιτική απέντατης απορρύθμισης (de Groot et al., 1998: 75-76 & 119-120). Οι λεπτομέρειες της αποστολής και των στόχων της ανώτατης εκπαίδευσης ανατέθηκαν στη φροντίδα των ίδιων των ιδρυμάτων, ενώ οι κυβερνήσεις έθεσαν τις ευρύτερες παραμέτρους, την κοινωνική συνάφεια, προς την κατεύθυνση της οποίας οι στόχοι θα έπρεπε να επιτευχθούν. Οι στόχοι αυτοί θα έπρεπε να συμφωνούν με τις ανάγκες της κοινωνίας και να είναι προκαθορισμένοι για να «αποτιμηθούν». Μια τέτοια προσέγγιση συσχετίστηκε με το «μοντέλο της επιθεώρησης από το κράτος» (*state supervision model*) (van Vught, 1993: 37-39).

Οι προαναφερθείσες εξελίξεις έλαβαν χώρα στο πλαίσιο μιας φθίνουσας πορείας των κρατών πρόνοιας, περιορισμού της δημόσιας χρηματοδότησης και σκεπτικισμού γύρω από την αποτελεσματικότητα των υπηρεσιών του δημόσιου τομέα. Ήταν επιτακτική η ανάγκη αποτελεσμα-

τικής διαχείρισης όλων των πόρων, συμπεριλαμβανομένων των πόρων για την ανώτατη εκπαίδευση, ώστε η τελευταία να ανταποκριθεί αποτελεσματικά στην επιταγή για εθνική και οικονομική ευμάρεια. Η επεκτεινόμενη ανώτατη εκπαίδευση καλούνται να αποδείξει την αξία της στα επιτεύγματα της βασικής έρευνας, στη συμβολή της έρευνας στη βιομηχανία, στην προσφορά υπηρεσιών στην τοπική κοινωνία, στην αναπαραγωγή του ακαδημαϊκού επαγγέλματος, στην προαγωγή της διά βίου μάθησης και στην προετοιμασία ενός δύο και πιο πολυπληθούς και ανομοιογενούς φοιτητικού πληθυσμού που προορίζοταν για αγορές εργασίας οι οποίες χαρακτηρίζονται από αλλαγή, αβεβαιότητα και υψηλές προσδοκίες επίδοσης. Σε αρκετές χώρες εμφανίστηκε μια δημόσια συζήτηση γύρω από την αξιολόγηση, η οποία θεωρήθηκε εργαλείο δημόσιας λογοδοσίας και ορθολογικής διαχείρισης. Εκτιμήθηκε ότι ήταν δυνατό να γίνουν έγκυρες αξιολογήσεις με ποσοτικές μετρήσεις, οι οποίες θα μπορούσαν να χρησιμοποιηθούν ως βάση για τη λογοδοσία και, σε κάποιες περιπτώσεις, τη διάθεση των πόρων. Οι αξιολογήσεις θα χρησιμοποιούνται είτε για να παρέχουν πληροφόρηση σε ένα φάσμα πελατών (φοιτητές, εργοδότες, χρήστες της έρευνας και της εμπειρογνωμοσύνης, ξένες κυβερνήσεις), στους οποίους η ανώτατη εκπαίδευση θα πουλούσε το προϊόν της γνώσης, είτε για να επηρεαστούν ή και να συγκροτηθούν οι αγορές στις οποίες οι παραπάνω πελάτες αποτελούν βασικούς παίκτες (Henkel, 1998: 291).

Η έννοια της λογοδοσίας ήταν κεντρική στις μεταρρυθμίσεις των συστημάτων ανώτατης εκπαίδευσης και είχε διάφορες σημασίες. Η «εξωτερική» λογοδοσία σήμαινε την υποχρέωση της ανώτατης εκπαίδευσης προς τους υποστηρικτές της, και την κοινωνία εν γένει, να παρέχει διαβεβαίωση ότι ασκεί την αποστολή της πιστά και χρησιμοποιεί τους πόρους με διαφάνεια και υπευθυνότητα. Η «εσωτερική» λογοδοσία σήμαινε την υποχρέωση των υποκειμένων, μέσα σε ένα πανεπιστήμιο, να αναφέρουν το ένα στο άλλο το πώς τα διάφορα τμήματα του πανεπιστημίου διεξάγουν την αποστολή τους, πόσο καλά δραστηριοποιούνται, αν προσπαθούν να μάθουν πού χρειάζονται βελτιώσεις και τι κάνουν προς την κατεύθυνση επίτευξης των ζητούμενων βελτιώσεων. Η «νομιμή και οικονομική» λογοδοσία σήμαινε την υποχρέωση των πανεπιστημίων να δίνουν αναφορά για τον τρόπο χρησιμοποίησης των πόρων. Η «ακαδημαϊκή» λογοδοσία σήμαινε την υποχρέ-

ωση των πανεπιστημίων να πουν στους άλλους, τόσο μέσα όσο και έξω από αυτά, τι έχει γίνει με αυτούς τους πόρους για περαιτέρω διδασκαλία, μάθηση και υπηρεσίες προς το κοινό, και με τι αποτέλεσμα (Trow, 1996: 315-316). Ωστόσο, κάποια θεμελιώδη ερωτήματα εγείρονταν: Ποιος θα λογοδοτούσε; Για τι; Σε ποιον; Με ποια μέσα; Με τι συνέπειες; Η λογοδοσία θεωρήθηκε ως περιορισμός στην αυθαίρεσία της εξουσίας και εκτιμήθηκε ότι ενδυνάμωνε τη νομιμότητα των πανεπιστημίων, καθώς θα ήταν υποχρεωμένα να εκθέσουν τις δραστηριότητές τους στις ομάδες ενδιαφέροντος. Η λογοδοσία θα ανύψωνε την ποιότητα του έργου των πανεπιστημίων, αφού θα τους επέβαλε την χριτική εξέταση των λειτουργιών τους μέσω της υποβολής τους σε χριτική επιθεώρηση από έξω. Η λογοδοσία θα μπορούσε, έτσι, να χρησιμοποιηθεί ως εργαλείο ρύθμισης διαμέσου των κριτηρίων που αναμένονταν να τηρηθούν και των αναφορών σε προηγούμενες δράσεις (εκθέσεων) που απαιτούσε από τα πανεπιστήμια. Ωστόσο, η προσδοκία ότι το Πανεπιστήμιο έπρεπε να λογοδοτήσει έριχνε τη σκιά της στη μελλοντική δράση και η λογοδοσία έγινε η ίδια δύναμη επίδρασης στη συμπεριφορά των ιδρυμάτων από φορείς δράσης έξω από αυτά. Μια τέτοια επίδραση μπορούσε να ποικίλλει από μια γενική καθοδήγηση, αφήνοντας στα ιδρύματα ένα βαθμό αυτονομίας στην εφαρμογή πολιτικής, έως τις άμεσες εντολές που θα έθετε μια εξωτερική ρυθμιστική αρχή, η οποία θα χρησιμοποιούσε τη λογοδοσία για να διασφαλίσει τη συμμόρφωση με συγκεκριμένες πολιτικές και οδηγίες, και θα σχεδίαζε το σύστημα των απαιτούμενων εκθέσεων για να εξασφαλίσει την υπακοή (δ.π.: 310-311).

Η ανώτατη εκπαίδευση άρχισε να γίνεται, έτσι, ένα συστατικό του «κράτους που ρυθμίζει» (*regulatory state*), το οποίο θα μπορούσε να περιγραφεί ως μια κατάσταση στην οποία η παροχή δημόσιων υπηρεσιών ρυθμίζεται όλο και περισσότερο από παράγοντες που αναλαμβάνουν τις κλασικές ρυθμιστικές λειτουργίες του καθορισμού των προτύπων και των δραστηριοτήτων ελέγχου, ώστε να εξασφαλιστεί η τροποποίηση της συμπεριφοράς τη στιγμή που θα απαιτούνταν. Οι σκοποί της ρύθμισης εκτείνονταν από τον έλεγχο της αγοράς έως την αύξηση της αγοράς και συμπεριέλαβον, ιδιαίτερα στις δημόσιες υπηρεσίες, εκτός από τη λογοδοσία, την αύξηση της ποιότητας και την εξύψωση των στάνταρ, καθώς και την κοινωνική και εθνική καθοδήγηση. Οι κυβερνήσεις συνέχισαν να ασκούν το

καθήκον τους στην παροχή ανώτατης εκπαίδευσης εντός της περιοχής της δικαιοδοσίας τους και τα επίπεδα της δημόσιας χρηματοδότησης παρέμειναν υψηλά καθώς οι αριθμοί των φοιτητών αυξάνονταν (αν και η δημόσια χρηματοδότηση ανά φοιτητή προς τα ιδρύματα μπορούσε να μειωθεί). Τα πανεπιστήμια μοιράζονταν μεταξύ τους ένα υπολογίσμο μερίδιο των πόρων της κοινωνίας και οι συγκρούσεις και, όλο και περισσότερο, η λογοδοσία σχετικά με τον καταμερισμό αυτών των πόρων ήταν πολιτικές (King, 2007: 412-414). Στο πλαίσιο αυτό υπήρξε μια αύξηση των τυπικών ελέγχων των κυβερνήσεων. Στην ηπειρωτική Ευρώπη η διοίκηση των πανεπιστημάτων από το κράτος υποχωρούσε προς όφελος της «καθοδήγησης από απόσταση»: νέα καθήκοντα και διαχειριστικές ελευθερίες αποδίδονταν στα ιδρύματα από τις κυβερνήσεις, συμπεριλαμβανομένης της αναγκαιότητας να διατηρηθούν συγκεκριμένα στοιχεία εθνικού στρατηγικού σχεδιασμού, ο οποίος όμως απαιτούσε μια αντίστοιχη αύξηση της *a posteriori* εξωτερικής λογοδοσίας και αξιολόγησης (ό.π.: 414-416).

Σε γενικές γραμμές, καθώς η παραδοσιακή σχέση μιας «άνετης» απόστασης ανάμεσα στο κράτος και την ανώτατη εκπαίδευση καταστρεφόταν, η παρέμβαση του κράτους ήταν για τη διασφάλιση της λογοδοσίας και κατ' επέκταση της «ποιότητας»¹ (Cowen, 1996: 1). Στην περίπτωση της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τα πανεπιστήμια έγιναν υπόχρεα λογοδοσίας για την ποιότητα των δραστηριοτήτων τους. Μάλιστα, οι έννοιες της ποιότητας και της λογοδοσίας συνδέθηκαν με την τυποποίηση και την ενοποίηση των αναλυτικών προγραμμάτων (Slaughter, 2001: 395), ενώ η παρέμβαση του κράτους έλαβε χώρα μέσω δύο βασικών μοντέλων αξιολόγησης: μέσω συστημάτων πιστοποίησης ή μέσω συστημάτων άμεσης μέτρησης (Cowen, 1996: 1). Πολύπλοκοι και μεταβλητοί συνδυασμοί τυπικών μετρήσεων της λογοδοσίας εντοπίστηκαν και οι πολιτικές εξελίξεις στην ευρωπαϊκή ανώτατη εκπαίδευση δημιούργησαν γόνιμο έδαφος για την εισαγωγή διακρατικών πολλαπλών συστημάτων πιστοποίησης σε μερικές χώρες. Η πιστοποίηση, έχοντας τις ρίζες της στην αμερικανική ανώτατη εκπαίδευση, ήταν η διαδικασία ελέγχου / διασφάλισης της ποιότητας, όπου ως αποτέλεσμα επιθεώρησης και/ή αξιολόγησης ένα ίδρυμα ανώτατης εκπαίδευσης ή τα προγράμματά του αναγνωρίζονται ότι εκανοποιούν ένα ελάχιστο κοινώς αποδεκτών κριτηρίων (*standards*) (Maassen, 1997: 124). Στο Ηνωμένο

Βασίλειο θα μπορούσε κανείς να εντοπίσει αξιολογήσεις της ποιότητας της έρευνας ευθέως συνδεόμενες με τη χρηματοδότηση, αλλά και εξωτερικές επιθεωρήσεις της ποιότητας της διδασκαλίας, μαζί με πολλά άλλα εργαλεία αναφοράς και λογοδοσίας για τα οποία έδινε εντολή η κυβέρνηση (Trow, 1996: 314). Επίσης, σε όλες χώρες (π.χ. στην Ολλανδία), ειδικά πρωτόκολλα και διαδικασίες εκτίμησης της ποιότητας της διδασκαλίας εισήχθησαν στα τέλη της δεκαετίας του 1980. Η ποιότητα των δραστηριοτήτων αυτών των ιδρυμάτων αναφερόταν ειδικά στη διδασκαλία και σε λιγότερο βαθμό στην έρευνα (Maassen, 1997: 117), που σήμαινε ότι η καλή διδασκαλία δεν συνδεόταν απαραίτητα με την ερευνητική δράση. Τα εθνικά συστήματα ανώτατης εκπαίδευσης –τα οποία επεκτείνονται διαρκώς στις σύγχρονες συνθήκες– επένδυσαν σταθερά σε «κυριαρχούμενα από τη διδασκαλία» ιδρύματα, σε επικεντρωμένα στη διδασκαλία εισαγωγικά επίπεδα πανεπιστημιακής δουλειάς, καθώς και σε μη ερευνητικές οδούς στα προχωρημένα επίπεδα. Την ίδια στιγμή, οι ανάγκες της εξειδικευμένης γνώσης και έρευνας φαίνονταν να υπηρετούνται καλύτερα από ειδικές ομάδες που δεν θα είχαν τα προγράμματα διδασκαλίας και τις ανάγκες των φοιτητών στο μιαλό τους (Clark, 1996: 102-106).

Η έμφαση στη διδασκαλία σήμαινε ότι οι πανεπιστημιακοί δεν μπορούσαν πια να θεωρούν δεδομένο πως οι φοιτητές θα μάθαιναν από μόνοι τους, ενώ ο φοιτητής και η διαδικασία της μάθησης, παρά το γνωστικό αντικείμενο, τοποθετήθηκαν τώρα στο επίκεντρο του εκπαιδευτικού εγχειρήματος. Τα πτυχία διαρκώς αξιολογούνταν από το όνομα (και τη φήμη) του ιδρύματος από το οποίο αποκτήθηκαν. Ωστόσο, σε πολλές χώρες της ηπειρωτικής Ευρώπης, στις οποίες η χρηματοδότηση προερχόταν σε μεγάλο βαθμό από το κράτος το οποίο διατηρούσε τον έλεγχο στις δαπάνες, η λογοδοσία άρχισε να αποδίδεται μέσω οικονομικών και (όλο και περισσότερο) ακαδημαϊκών «περιοδικών ελέγχων» (audits), παρά μέσω άμεσων μετρήσεων της εργασίας των ιδρυμάτων συνδεδεμένων με τη χρηματοδότηση. Μια οικεία σύσταση στους Ευρωπαίους ήταν ο μετασχηματισμός της πιστοποίησης της ποιότητας των ιδρυμάτων από εξωτερικούς επιθεωρητές σε αναζήτηση περιοδικών ελέγχων του προγράμματος του κάθε ιδρύματος για κριτική αυτοαξιολόγηση, για τις δικές του εσωτερικές διαδικασίες ελέγχου ποιότητας (Trow, 1996: 314-316). Οι ευρωπαϊκές κυβερνήσεις

προσπάθησαν να αναπτύξουν συστήματα αξιολόγησης της ανώτατης εκπαίδευσης και τοποθέτησαν την «κριτική του επιστημονικού έργου από ισάξιους ειδικούς» και την αυτοαξιολόγηση στο επίκεντρο των πολιτικών τους. Επίσημες μορφές αξιολόγησης, όπως οι δείκτες επίδοσης, συχνά προέρχονταν από κρίσεις των ομότιμων (ισάξιων ειδικών σε ένα γνωστικό αντικείμενο) (Henkel, 1998: 293).

Στις αρχές της δεκαετίας του 1990, το γενικό μοντέλο διασφάλισης της ποιότητας στις χώρες της Ευρώπης είχε συγκεκριμένα στοιχεία, όπως: α) ένα εθνικό συντονιστικό νομικό πρόσωπο, β) την αυτοαξιολόγηση του ιδρύματος, γ) την εξωτερική αξιολόγηση από πανεπιστημιακούς και δ) τις δημοσιευμένες αναφορές. Ήταν μια προσέγγιση σε μεγάλο βαθμό ποιοτική παρά ποσοτική, καθώς η χρήση δεικτών απόδοσης ήταν (αρχικά) περιορισμένη. Η έμφαση στην εκπαιδευτική διαδικασία παρά στις εισροές και τις εκροές σήμαινε ότι υπήρχε ένα ισχυρό στοιχείο ακαδημαϊκής αυτοαξιολόγησης: το επίπεδο αυτοαξιολόγησης μέσα σε ένα ίδρυμα, η εξωτερική αξιολόγηση από ισάξιους ειδικούς εκτός του ιδρύματος, άλλα μέσα στην ακαδημαϊκή κοινότητα στο σύνολό της. Οι εξελίξεις του τέλους της δεκαετίας του 1990 συμφωνούσαν με αυτό το μοντέλο, αν και υπήρχαν σημαντικές διαφορές μεταξύ των χωρών στους τρόπους με τους οποίους δούλεψαν τα συστήματα στην πράξη (Brennan, 1999: 220-221).

Για το λόγο αυτό, η Διαδικασία της Μπολόνια τόνισε την προαγωγή της ευρωπαϊκής συνεργασίας στη διασφάλιση της ποιότητας, με προοπτική να δημιουργηθούν συγκρίσιμα κριτήρια και μεθοδολογίες. Αυτός ήταν και ένας από τους βασικούς στόχους που τέθηκε ήδη στη Διακήρυξη της Bologna τον Ιούνιο του 1999². Η Διακήρυξη της Μπολόνια επισήμανε την αναγκαιότητα προαγωγής κριτηρίων και μεθοδολογιών για την εκτίμηση της ποιότητας. Ωστόσο, στην αρχή, δεν ανέπτυξαν όλες οι χώρες συστήματα διασφάλισης της ποιότητας. Οι εθνικές κυβερνήσεις συνέχισαν να θεωρούν τη διασφάλιση της ποιότητας μία από τις βασικές αρμοδιότητές τους, αν και γενικά αναγνώριζαν ότι η σύγκλιση στα συστήματα απονομής πτυχίων θα οδηγούσε αμέσως στην ανάγκη για συγκρίσιμα στάνταρ ποιότητας. Έτσι, η πιστοποίηση βρέθηκε στο επίκεντρο της δημόσιας συζήτησης για την ανώτατη εκπαίδευση στην Ευρώπη (van der Wende, 2000: 309-310). Σε γενικές γραμμές, η βελτίωση και η προαγωγή της διασφάλισης της ποιότητας

αποτέλεσαν έναν από τους βασικούς σκοπούς δημιουργίας του Ευρωπαϊκού Χώρου Ανώτατης Εκπαίδευσης (ΕΧΑΕ), ενώ οι όλοι τρεις ήταν η συγκριτικότητα, η εναρμόνιση και η κινητικότητα. Ο ΕΧΑΕ είχε ως ύψιστο σκοπό τη συνοχή και τη συνάφεια στο επίπεδο των δομών και του περιεχομένου, καθώς και την αξιολόγηση της ανώτατης εκπαίδευσης, η οποία θα στόχευε στην ενίσχυση της αγοράς εργασίας και στην οικονομική ανάπτυξη τόσο μέσα όσο και έξω από την Ευρώπη. Η ενδοευρωπαϊκή εναρμόνιση θα επέτρεπε επίσης στις ευρωπαϊκές χώρες να αντιμετωπίσουν καλύτερα τους βασικούς αντιπάλους τους σε όλα τα επίπεδα (συμπεριλαμβανομένης της προσφοράς εκπαίδευτικών προγραμμάτων), βελτιώνοντας την ανταγωνιστικότητα και την αναγνώριση των πτυχίων (Σταμέλος & Βασιλόπουλος, 2004: 77).

Ηδη από τις αρχές της δεκαετίας του 1990, οι πέντε όψεις της ευρωπαϊκής διάστασης της ποιότητας ήταν: α) η κινητικότητα των φοιτητών, β) οι διασυνδέσεις σε ακαδημαϊκό και ιδρυματικό επίπεδο, γ) η απασχόληση των φοιτητών, δ) η οικονομική ανταγωνιστικότητα και η αύξηση της ποιότητας (Brennan & van Vught, 1993: 2-19). Για τη διασφάλιση της ποιότητας, η αυτορρύθμιση βρέθηκε στο επίκεντρο της πολιτικής για την ανώτατη εκπαίδευση στην Ευρώπη. Άλλα για να υποκινηθεί η δημιουργία αυτοκατευθυνόμενων συστημάτων, οι κυβερνήσεις θα έπρεπε να εγκαταλείψουν τους λεπτομερείς και άκαμπτους νόμους για την ανώτατη εκπαίδευση (Maassen, 1997: 124-125). Ασκήθηκε επομένως πίεση στα ευρωπαϊκά ιδρύματα ανώτατης εκπαίδευσης να αναπτύξουν διαχειριστικές μεθόδους λειτουργίας και επιχειρηματική συμπεριφορά. Τα πιο σημαντικά χαρακτηριστικά της επιχειρηματικής διοίκησης ήταν: α) μεγαλύτερη εμπλοκή των εξωτερικών ομάδων ενδιαφέροντος στην κεντρικού επιπέδου διαδικασία λήψης αποφάσεων για το ίδρυμα, β) μεγαλύτερη έμφαση στην ανάπτυξη και εφαρμογή στρατηγικών σε επίπεδο ιδρύματος, γ) περισσότερο ενδιαφέρον στις τεχνικές διαχείρισης που αναπτύσσονται και εφαρμόζονται στον κόσμο των επιχειρήσεων (δ.π.: 116).

Αν και ο λεγόμενος «νέος διευθυντισμός» έχει τόσο μια ήπια όσο και μια αυστηρή όψη³, γενικά αναφέρεται στην επιθυμία δημιουργίας ενός εύρους οργανωτικών αλλαγών: στη λειτουργία εσωτερικών κέντρων οικονομικής διαχείρισης, στην ενθάρρυνση της ομαδικής εργασίας, στην ει-

σαγωγή στόχων και στην παρακιλούθηση της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας. Η τελευταία μπορεί να πραγματοποιηθεί, για παράδειγμα, μέσω της αξιολόγησης του προσωπικού και της φανερής μέτρησης της επιδόσης των εργαζομένων και των αποτελεσμάτων (αποτελέσματα ερευνών, προορισμοί απασχόλησης των απαφοίτων κ.λπ.). Άλλα χαρακτηριστικά του νέου διευθυντισμού είναι οι ρητές προσπάθειες αλλαγής της κουλτούρας των οργανισμών και των αξιών του προσωπικού, ώστε να μοιάζουν με εκείνες που απαντώνται στον ιδιωτικό κερδοσκοπικό τομέα. Ο λεγόμενος «ακαδημαϊκός καπιταλισμός» αναφέρεται σε αλλαγές στην εργασία που διεξάγουν γενικά οι πανεπιστημιακοί (Deem, 2001: 10-12). Περιγράφει την πραγματικότητα του περιβάλλοντος των δημόσιων πανεπιστημίων της έρευνας, όπου οι πανεπιστημιακοί καταναλώνουν τα αποθέματα του ανθρώπινου κεφαλαίου τους σε όλο και πιο ανταγωνιστικές συνθήκες. Δρουν ως καπιταλιστές μέσα από το δημόσιο τομέα και επομένως ως επιχορηγούμενοι από το κράτος επιχειρηματίες. Η σπάνια και εξειδικευμένη γνώση και οι δεξιότητες που κατέχουν εφαρμόζονται στην παραγωγική εργασία που αποδίδει οφέλη σε αυτούς, στο δημόσιο πανεπιστήμιο που υπηρετούν, στην εταιρεία με την οποία συνεργάζονται και στην ευρύτερη κοινωνία. Ο ακαδημαϊκός καπιταλισμός αναφέρεται στις συμπεριφορές που συνάδουν με την αγορά: τα ιδρύματα και οι σχολές συναγωνίζονται για χρήματα που προέρχονται είτε από εξωτερικές επιχορηγήσεις και συμβόλαια, δωρεές, συμπράξεις μεταξύ πανεπιστημίου - βιομηχανίας, επενδύσεις των ιδρυμάτων σε κερδοφόρες επιχειρήσεις των καθηγητών, είτε από εποπτείες και διδακτρα των φοιτητών. Και αν αυτές οι συναφείς με την αγορά και κερδοφόρες δραστηριότητες είναι ανεπιτυχείς, δεν προσφέρονται πόροι από το κράτος (Slaughter & Leslie, 1997: 9-11).

Σε αυτό το πλαίσιο, οι έχοντες αναλάβει τη διοίκηση των πανεπιστημίων γίνονται υπεύθυνοι για την αναδιανομή των υπό συρρίκνωση πόρων μεταξύ των Τμημάτων και των Προγραμμάτων Σπουδών και αποφαίνονται για τα προσόντα και τις ανεπάρκειες των πανεπιστημιακών. Οι αποφάσεις εκ των υστέρων για το ακαδημαϊκό προσωπικό βασίζονται σε καλά προσδιορισμένες και ουσιαστικά τεκμηριωμένες διαδικασίες αξιολόγησης, οι οποίες οδηγούν σε βελτίωση της διοίκησης του προσωπικού, με στόχο την αύξηση της υπεροχής του συστήματος (Sanyal, 1992: 14). Ωστόσο, πίσω από

την έννοια της αριστείας του συστήματος βρίσκονται τα ιδανικά της πιο χρήσιμης, καλύτερα εμπορεύσιμης και ταχέως αποκτώμενης γνώσης (ή απλά απονομής πτυχίου). Το Πανεπιστήμιο γίνεται, έτσι, μια γραφειοκρατικά διοικούμενη, εμπορευματικά προσανατολισμένη συντεχνία και τα πιο εύστοχα πλέον επίθετα για την περιγραφή του είναι: «διαχειριστικό», «συντεχνιακό» και «επιχειρηματικό» (Kwiek, 2001: 33-34). Ένα «επιχειρηματικό πανεπιστήμιο» είναι ένα πανεπιστήμιο που δραστήρια επιδιώκει να καινοτομήσει σε σχέση με τις υποχρεώσεις του. Ο μετασχηματισμός πραγματώνεται με τη συλλογική επιχειρηματική δράση: ένας αριθμός ατόμων συνέρχονται στις βασικές πανεπιστημιακές μονάδες και στο όλο πανεπιστήμιο για έναν αριθμό ετών, προκειμένου να αλλάξουν μέσω οργανωμένης πρωτοβουλίας τον τρόπο δομής και τον προσανατολισμό του ιδρύματος. Τα αυτόνομα πανεπιστήμια δραστηριοποιούνται όταν αποφασίζουν να διερευνήσουν και να πειραματιστούν με άλλαγές στον τρόπο συγκρότησης και αλληλεπίδρασής τους με τις εσωτερικές και τις εξωτερικές απαιτήσεις (Clark, 1998: 3-5).

Οι πολιτικές εισαγωγής ενός πλαισίου αξιολόγησης / διασφάλισης της ποιότητας στην ελληνική ανώτατη εκπαίδευση

Η έμφαση στις εξωγενείς αξίες, όπως περιγράφηκε στην προηγούμενη ενότητα, φαίνεται να λαμβάνει χώρα και στις πολιτικές για την ανώτατη εκπαίδευση στην Ελλάδα, κυρίως στα μέσα της δεκαετίας του 2000.

Θα πρέπει, βέβαια, να επισημανθεί ότι ήδη από τις αρχές της δεκαετίας του 1990 έγιναν προσπάθειες θεσμοθέτησης της αξιολόγησης του έργου των ελληνικών πανεπιστημάτων. Συγκεκριμένα, στο πλαίσιο του Νόμου 2083/92, θεσμοθετήθηκε η αξιολόγηση των Ανώτατων Εκπαιδευτικών Ιδρυμάτων (ΑΕΙ) της χώρας κατά Τμήματα και στο σύνολό τους, η οποία θα κάλυπτε το επιτελούμενο σε αυτά εκπαιδευτικό, ερευνητικό και διοικητικό έργο, τόσο συνολικά όσο και επιμέρους. Για την αξιολόγηση, η Πολιτεία θα λάμψανε υπόψη κατ' αρχάς τον προγραμματισμό των ΑΕΙ και στη συνέχεια το αποτέλεσμα της αξιολόγησης για την κατανομή στα ΑΕΙ ειδικής χρηματοδότησης πέραν της πάγιας. Μάλιστα, τονίστηκε ότι ο θεσμός

της αξιολόγησης των πανεπιστημίων ήταν άγνωστος στη χώρα και ότι είχε έρθει η ώρα για να δοθεί και στα ελληνικά ΑΕΙ η δυνατότητα να προσαρμοστούν στη διεθνή πραγματικότητα (Κλάδης & Πανούσης, 1993: 33 & 51-52).

Η εφαρμογή της αξιολόγησης στα ελληνικά ΑΕΙ δεν γενικεύτηκε στην πράξη. Αργότερα, η Ευρωπαϊκή Ένωση παριώθηκε ως ο κύριος φορέας επηρεασμού των επιλογών πολιτικής στο πεδίο της ανώτατης εκπαίδευσης στην Ελλάδα, προς την κατεύθυνση της εφαρμογής ενός πλαισίου αξιολόγησης και διασφάλισης της ποιότητας (τόσο εσωτερικής όσο και εξωτερικής), μέσω ευρωπαϊκής συνεργασίας στον καθορισμό αμοιβαίνων κριτηρίων και μεθοδολογιών, αποτέλεσαν δύο αλληλένδετα ζητήματα σε όλα τα Ανακοινωθέντα που ακολούθησαν τη Διακήρουξη της Μπολόνια, δηλαδή τα Ανακοινωθέντα της Πράγας, του Βερολίνου, του Μπέργκεν, αλλά και του πιο πρόσφατου που έλαβε χώρα στο Λονδίνο⁴. Η δέσμευση της Ελλάδας να συμμετάσχει στη Διαδικασία της Μπολόνια έδωσε ώθηση στις προσπάθειες μεταρρύθμισης του συστήματος της ανώτατης εκπαίδευσης στα μέσα της δεκαετίας του 2000.

Οι πρόσφατες πολιτικές στην ελληνική ανώτατη εκπαίδευση –με ειδική αναφορά στην εισαγωγή ενός πλαισίου αξιολόγησης και διασφάλισης της ποιότητας– μπορούν να αναλυθούν (και σε ένα πρώτο επίπεδο να ερμηνευθούν) στη βάση της χρήσης του επιστημονικού λόγου που χρησιμοποιήθηκε στην προηγούμενη ενότητα για την περιγραφή του μετασχηματισμού των ευρωπαϊκών πανεπιστημίων τις δύο τελευταίες δεκαετίες. Μερικές από τις βασικές έννοιες που χρησιμοποιήθηκαν σε αυτή την περιγραφή είναι η «πανεπιστημιακή παραγωγικότητα», η «λογοδοσία», η μετρήσιμη «ποιότητα», το «μοντέλο της επιθεώρησης από το κράτος» (που δίνει έμφαση στην επίτευξη προσυμφωνημένων κριτηρίων για την αξιολόγηση των ιδρυμάτων, η οποία διεξάγεται από μια εξωτερική ρυθμιστική αρχή και μπορεί να συνδέεται με τη χρηματοδότηση), ο «νέος διευθυντισμός» (ο οποίος συνδέεται άμεσα με τη δημιουργία αυτο-κατευθυνόμενων συστημάτων ανώτατης εκπαίδευσης που να επιδειχνύουν «επιχειρηματική» συμπεριφορά) και ο «ακαδημαϊκός καπιταλισμός». Όπως ήδη υποστηρίχθηκε, οι έννοιες αυτές εκφράζουν την κυριαρχία των εξωγενών αξιών σε πολλά συστήματα ανώ-

τατης εκπαίδευσης στην Ευρώπη. Οι έννοιες αυτές μπορούν να συμβάλουν σε μια πρώτη προσπάθεια ερμηνείας των προτεραιοτήτων που αναδύονται μέσα από τα κείμενα των δύο βασικών νόμων που αφορούν σε ζητήματα αξιολόγησης / διασφάλισης της ποιότητας της ανώτατης εκπαίδευσης στην Ελλάδα.

Μέσα στην τρέχουσα δεκαετία, οι Νόμοι 3374/2005 και 3549/2007 τονισαν εμφατικά την αναγκαιότητα ανταπόκρισης της ελληνικής ανώτατης εκπαίδευσης στις εξωγενείς αξίες. Μια ριζική αλλαγή έλαβε χώρα, όσον αφορά το έργο που τα ελληνικά πανεπιστήμια αναμένονται να διεξαγάγουν. Η «εμπιστούνη» του ελληνικού κράτους προς τα πανεπιστήμια όρχισε να υποχωρεί και η έμφαση μετατοπίστηκε από το «πανεπιστημιακό έργο» στην «πανεπιστημιακή παραγωγικότητα». Το ενδιαφέρον του κράτους, που πλέον «επιθεωρεί», εστιάζει στην επίτευξη από το Πανεπιστήμιο κριτήριών που εκφράζονται ποσοτικά (με δείκτες), έτσι ώστε να αποτιμηθεί το έργο του και να διασφαλιστεί η μετρήσιμη πια «ποιότητα». Όπως αναφέρεται στο Νόμο υπ' αριθμόν 3374 (2005: 3058), για την αξιολόγηση χρησιμοποιούνται γενικά αναγνωρισμένα και αντικειμενικά «κριτήρια», τα οποία εκφράζονται μέσω ποσοτικών και ποιοτικών δεικτών. Τα κριτήρια αναφέρονται στην ποιότητα: της διδασκαλίας, της έρευνας, των αναλυτικών προγραμμάτων και των λοιπών υπηρεσιών του Πανεπιστημίου. Επιπλέον, καθώς η πιστοποίηση και η διασφάλιση της ποιότητας αποτέλεσαν δύο αλληλένδετα ζητήματα στη Διαδικασία της Μπολόνια, έτσι και στην περίπτωση της Ελλάδας, ο ίδιος Νόμος (υπ' αριθμόν 3374, 2005: 3063-3064) περιλαμβάνει ένα ειδικό τμήμα για τη δημιουργία ενός «συστήματος μεταφοράς και συσώρευσης πιστωτικών μονάδων» που συνδέεται με το «Συμπλήρωμα Διπλώματος» (και τα δύο αποτελούν βασικά συστατικά των προσπαθειών για τη δημιουργία του ΕΧΑΕ).

Καθώς στο επίκεντρο της προβληματικής του κράτους είναι η «ποιότητα» των δραστηριοτήτων των ελληνικών πανεπιστημάν, το ενδιαφέρον στρέφεται στις διαδικασίες αξιολόγησης, οι οποίες νομιμοποιούνται με την έμφαση στη δημοσιοποίηση των αποτελεσμάτων για την ανταπόκριση των πανεπιστημάν στην κοινωνική λογοδοσία (έννοια που εμφανίζεται ωστόσο πολύ πιο διακριτά στο πλαίσιο του Νόμου που ακολούθησε, δηλαδή του Νόμου 3549/2007). Στο Νόμο υπ' αριθμόν 3374 (2005: 3057-3058)

αναφέρεται ότι, σύμφωνα με τα αποτελέσματα της διαδικασίας αξιολόγησης, τα ακαδημαϊκά ιδρύματα και το κράτος λαμβάνουν τα απαραίτητα μέτρα για τη διασφάλιση και εξύψωση της ποιότητας του παραγόμενου από τα πανεπιστήμια έργου. Τα αποτελέσματα της αξιολόγησης και τα μέτρα για τη διασφάλιση και την αύξηση της ποιότητας δημοσιοποιούνται. Ειδικότερα, η αξιολόγηση του κάθε ιδρύματος λαμβάνει χώρα στη βάση της αξιολόγησης των ακαδημαϊκών μονάδων από τις οποίες αποτελείται, καθώς και στη βάση της αξιολόγησης της συνολικής λειτουργίας του (Νόμος υπ' αριθμόν 3374, 2005: 3057-3058).

Ωστόσο, όπως ήδη αναφέρθηκε, οι διαδικασίες αξιολόγησης που προωθούνται από το Νόμο στηρίζονται σε «κριτήρια» που εκφράζονται μέσω δεικτών και που παραπέμπουν στη διασφάλιση της μετρήσιμης πια «ποιότητας». Έτσι, λοιπόν, παρατηρείται μια απομάκρυνση από τις παραδοσιακές μορφές αξιολόγησης με μεθόδους που αφορούν αποκλειστικά τη γνώση της επιστήμης και την «κριτική του επιστημονικού έργου από ισάξιους ειδικούς». Η εσωτερική αξιολόγηση (όπως αναδύεται μέσα από το κείμενο του Νόμου) παραπέμπει στην αυτοαξιολόγηση (που βρίσκεται άλλωστε στο επίκεντρο της ευρωπαϊκής πολιτικής), η οποία, αν και σε πρώτο επίπεδο διατηρεί στοιχεία του Χουμπολντιανού μοντέλου του Πανεπιστημίου, υπόκειται στην εξωτερική αξιολόγηση. Εντέλει, η αξιολόγηση – με τη μορφή που προωθείται – συνάδει με το «μοντέλο της επιθεώρησης από το κράτος», καθώς δίνει έμφαση στους «στόχους» και διεξάγεται από μια εξωτερική ρυθμιστική αρχή. Σύμφωνα με το Νόμο υπ' αριθμόν 3374 (2005: 3057-3060), η αξιολόγηση των ελληνικών ιδρυμάτων ανώτατης εκπαίδευσης λαμβάνει χώρα σε δύο στάδια. Το πρώτο στάδιο αφορά την αυτοαξιολόγηση των ακαδημαϊκών μονάδων των ιδρυμάτων, η οποία αναφέρεται στην αποστολή και στους στόχους τους. Αυτό το στάδιο αφορά τη διαδικασία της εσωτερικής αξιολόγησης, μια διαδικασία που επαναλαμβάνεται περιοδικά και στην οποία συμμετέχουν τόσο τα μέλη του ακαδημαϊκού προσωπικού όσο και οι φοιτητές (π.χ. οι φοιτητές απαντούν σε ερωτηματολόγια). Αφού το πρώτο στάδιο ολοκληρωθεί επιτυχώς, ακολουθεί το δεύτερο στάδιο, το οποίο αναφέρεται στην εξωτερική αξιολόγηση. Η τελευταία συνίσταται στην κριτική – αναλυτική εξέταση των αποτελεσμάτων της εσωτερικής αξιολόγησης από μια επιτροπή ανεξάρτητων εμπειρογνω-

μόνων, την *Επιτροπή Εξωτερικής Αξιολόγησης*, η οποία συγχροτείται μέσα σε ένα μήνα από την ημερομηνία υποβολής της έκθεσης εσωτερικής αξιολόγησης. Η συνολική διαδικασία αξιολόγησης επαναλαμβάνεται κάθε τέσσερα χρόνια από την έναρξη της προηγούμενης αξιολόγησης. Επιπλέον, οι διαδικασίες αξιολόγησης των ιδρυμάτων της ανώτατης εκπαίδευσης συντονίζονται και υποστηρίζονται σε εθνικό επίπεδο από μια ανεξάρτητη αρχή, την *Αρχή Διασφάλισης της Ποιότητας στην Ανώτατη Εκπαίδευση*, ενώ σε κάθε ίδρυμα συγχροτείται *Μονάδα Διασφάλισης της Ποιότητας* για το συντονισμό και την υποστήριξη της διαδικασίας αξιολόγησης του ιδρύματος.

Τα ζητήματα του «νέου διευθυντισμού» και της ανάπτυξης διαχειριστικών μεθόδων λειτουργίας και «επιχειρηματικής» συμπεριφοράς διακρίνονται στο Νόμο που ακολούθησε, στον οποίο αναδεικνύεται ακόμη πιο έντονα το μοντέλο του «κράτους που επιθεωρείν» και ασκεί έλεγχο από απόσταση. Το μοντέλο αυτό προωθεί τη δημιουργία αυτοκατευθυνόμενων συστημάτων και στην περίπτωση της Ελλάδας εκφράστηκε με την υποχρέωση των πανεπιστημάτων να συντάξουν ακαδημαϊκά - αναπτυξιακά προγράμματα, με την έγκριση των οποίων (από οικονομικής πλευράς) Υπουργείο Παιδείας και πανεπιστήμια υπογράφουν δεσμευτικές προγραμματικές συμφωνίες για την εκπλήρωση των στόχων των προγραμμάτων. Συγκεκριμένα, ο Νόμος υπ' αριθμόν 3549 (2007: 1755-1757) αναφέρει ότι κάθε πανεπιστήμιο υποχρεούται να προβεί στη σύσταση ενός *Εσωτερικού Κανονισμού* για τη λειτουργία του, σύμφωνα με τις απαιτήσεις που θέτει ο νόμος. Κάθε πανεπιστήμιο, στο πλαίσιο του στρατηγικού του σχεδιασμού για την εκπλήρωση της αποστολής του και των ειδικών σκοπών του, συντάσσει ένα *τετραετές ακαδημαϊκό-αναπτυξιακό πρόγραμμα*, αφού λάβει υπόψη την κρατική χρηματοδότηση. Τα τετραετή ακαδημαϊκά-αναπτυξιακά προγράμματα συντάσσονται σύμφωνα με τον *Εσωτερικό Κανονισμό* των ιδρυμάτων και αποτελούν μέρος της γενικής ανάπτυξης της ανώτατης εκπαίδευσης στην Ελλάδα. Αυτά τα προγράμματα αναφέρονται: α) στον καθορισμό, την ιεράρχηση και κατά προτεραιότητα στην ικανοποίηση των στόχων κάθε ακαδημαϊκής μονάδας, β) στον καθορισμό και σχεδιασμό των βημάτων για να γίνουν προς την κατεύθυνση της ανάπτυξης και στήριξης των εκπαιδευτικών και ερευνητικών δραστηριοτήτων κάθε πανεπιστημίου, γ) στην ανάπτυξη των δομών και των εγκαταστάσεων, δ) στη βελ-

τίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών, ε) στο συντονισμό των ακαδημαϊκών, εκπαιδευτικών και ερευνητικών δραστηριοτήτων κάθε πανεπιστημίου με ανάλογες εξελίξεις στα πανεπιστήμια του εξωτερικού και στην Ευρωπαϊκή Ένωση ειδικότερα, και σ) στον αριθμό των εισαχθέντων φοιτητών, κάθε χρόνο, σε κάθε Τμήμα ιδρύματος ανώτατης εκπαίδευσης.

Τα οικονομικά ζητήματα τονίστηκαν εμφατικά στα τετραετή ακαδημαϊκά-αναπτυξιακά προγράμματα. Συγκεκριμένα, το τετραετές ακαδημαϊκό-αναπτυξιακό πρόγραμμα κάθε πανεπιστημίου αναφέρεται: α) στις δαπάνες λειτουργίας του, β) στις επενδύσεις, γ) στο προσωπικό όλων των κατηγοριών, δ) σε μια πλήρη έκθεση για τον τρόπο χρήσης της περιουσίας του ιδρύματος και ε) στο σχεδιασμό της χρηματοδότησης από άλλες πηγές (εκτός του κρατικού προϋπολογισμού). Τα αποτελέσματα των διαδικασιών αξιολόγησης (σύμφωνα με το Νόμο 3374/2005) λαμβάνονται επίσης υπόψη από τον/την Υπουργό Παιδείας κατά την εκτίμηση της πρότασης του τετραετούς ακαδημαϊκού-αναπτυξιακού προγράμματος. Με την έγκριση ενός προγράμματος, όσον αφορά την οικονομική του πλευρά, ο/η Υπουργός Παιδείας και το Πανεπιστήμιο υπογράφουν μια δεσμευτική προγραμματική συμφωνία για την εκπλήρωση των στόχων του προγράμματος. Αν ένα πανεπιστήμιο δεν καταθέσει ένα τέτοιο πρόγραμμα, τότε η κρατική χρηματοδότηση αποσύρεται (με την εξαίρεση των πόρων για τους μισθιούς του προσωπικού, τα λειτουργικά έξοδα και τη φοιτητική μέριμνα). Γενικά, μέσα στον ίδιο νόμο αναφέρεται ότι τα πανεπιστήμια ενισχύονται οικονομικά από το κράτος για την εκπλήρωση της αποστολής τους, στη βάση γενικών αξιών που προσδιορίζονται σε συνεργασία μεταξύ του κράτους και των ιδρυμάτων ανώτατης εκπαίδευσης, λαμβάνοντας υπόψη τα τετραετή ακαδημαϊκά-αναπτυξιακά προγράμματα και τις προγραμματικές συμφωνίες. Επίσης, αφού ληφθεί χοινή απόφαση μεταξύ των Υπουργών Παιδείας και Οικονομικών, οι πόροι που έχουν συμπεριληφθεί στα τετραετή ακαδημαϊκά-αναπτυξιακά προγράμματα μπορούν να μεταφερθούν από ένα πανεπιστήμιο σε ένα άλλο, στην περίπτωση που υπάρχουν καθυστερήσεις στην εφαρμογή αυτών των προγραμμάτων. Πόροι μπορούν επίσης να μεταφερθούν από ένα οικονομικό έτος σε ένα άλλο. Επίσης, ένα σύστημα εσωτερικού οικονομικού ελέγχου δημιουργείται σε κάθε πανεπιστήμιο, ώστε να αντιμετωπιστούν κίνδυνοι κατάχρησης. Για τη διασφάλι-

ση της οικονομικής αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας των ιδρυμάτων ανώτατης εκπαίδευσης, σε κάθε πανεπιστήμιο συνιστάται μια οργανική θέση Γραμματέα του Ιδρύματος, για την εξυπηρέτηση του έργου των ακαδημαϊκών οργάνων και για τη μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα στο συντονισμό και στη διοίκηση του έργου των οικονομικών και διοικητικών υπηρεσιών του πανεπιστημίου (Νόμος υπ' αριθμόν 3549, 2007: 1757-1758).

Και στην Ελλάδα η «λογοδοσία» μοιάζει να γίνεται εργαλείο ρύθμισης. Η λογοδοσία συνοδεύεται από τη λογική της νομιμότητας και της διαφάνειας, της δικαιολόγησης της δημόσιας χρηματοδότησης και της εγγύησης του παραγόμενου από τα πανεπιστήμια «προϊόντος». Σύμφωνα με τον ίδιο Νόμο (υπ' αριθμόν 3549, 2007: 1755 & 1759-1760), για να εκπληρώσουν την αποστολή τους, τα πανεπιστήμια πρέπει να διασφαλίσουν και να βελτιώσουν με κάθε δυνατό τρόπο την ποιότητα των υπηρεσιών τους και να δημοσιοποιήσουν όλες τις δραστηριότητες. Οι αρχές διοίκησης των ελληνικών πανεπιστημίων αναμένονται επομένως να υποβάλλουν πλήρη καταγραφή των ακαδημαϊκών, οικονομικών και διοικητικών εργασιών των πανεπιστημίων. Στο πλαίσιο της λογικής της κυριωνικής λογοδοσίας των πανεπιστημίων, μέχρι το τέλος του Απριλίου κάθε χρόνου, ο/η Γενικός Παιδείας φέρνει προς συζήτηση στη Βουλή ετήσια έκθεση για την κατάσταση στην ανώτατη εκπαίδευση. Η έκθεση περιλαμβάνει: α) την εξέλιξη των προγραμμάτων και των απολογισμών των πανεπιστημίων καθώς και τις περί αυτών συζητήσεις, β) τη συνολική αξιολόγηση της κατάστασης στην ανώτατη εκπαίδευση και την εκτίμηση των περαιτέρω προοπτικών που έχει, καθώς και των σχετικών προτάσεων, γ) την αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας της κρατικής χρηματοδότησης, λαμβάνοντας υπόψη τους στόχους και τις προοπτικές της.

Τέλος, θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι η έμφαση στην οικονομική αποτελεσματικότητα των πανεπιστημίων (και ωρίως η ώθησή τους να αναζητήσουν πόρους πέραν της κρατικής χρηματοδότησης) προετοιμάζει κατά κάποιον τρόπο το έδαφος για την ανάπτυξη και στην Ελλάδα του λεγόμενου «ακαδημαϊκού καπιταλισμού».

Συμπεράσματα

Συνοψίζοντας, έως πριν από δύο περίπου δεκαετίες, σε πολλά συστήματα ανώτατης εκπαίδευσης στην Ευρώπη, οι ενδογενείς αξίες υπερτερούσαν ένοντι των εξωγενών αξιών. Στην καρδιά της πανεπιστημιακής ζωής βρίσκονταν οι λειτουργίες της εσωτερικής αξιολόγησης, στο πρότυπο του Χουμπολντιανού πανεπιστημίου της έρευνας. Από τη δεκαετία όμως του 1980 το ενδιαφέρον μετατοπίστηκε στις εξωγενείς αξίες και στο επίκεντρο βρέθηκε η πανεπιστημιακή παραγωγικότητα. Παράλληλα, εμφανίστηκαν δύο συναφείς έννοιες: η λογοδοσία και η διασφάλιση της ποιότητας. Στο επίκεντρο του ενδιαφέροντος του κράτους βρέθηκαν οι εκροές της ανώτατης εκπαίδευσης στο πλαίσιο των απαιτήσεων της αγοράς. Η απόδοση μεγαλύτερης αυτονομίας στα πανεπιστημιακά ιδρύματα ήταν υπό όρους: τα πανεπιστήμια θα έπρεπε να ικανοποιήσουν προσυμφωνημένα κριτήρια, ώστε να αποτιμηθεί στη συνέχεια το έργο τους, εντός του πλαισίου του μοντέλου της επιθεώρησης από το κράτος. Θεωρήθηκε ότι έγκυρες αξιολογήσεις (με ποσοτικές μετρήσεις) θα μπορούσαν να χρησιμοποιηθούν ως βάση για τη λογοδοσία και ενδεχομένως τη διάθεση των πόρων. Αν και υποστηρίχθηκε ότι η λογοδοσία θα ανύψωνε την ποιότητα του έργου των πανεπιστημίων, αφού θα τους επέβαλε την κριτική εξέταση των λειτουργιών τους μέσω της υποβολής τους σε κριτική επιθεώρηση από έξω, εντέλει χρησιμοποιήθηκε ως εργαλείο ρύθμισης, διαμέσου των κριτηρίων που τα πανεπιστήμια αναμένονταν να τηρήσουν και των εκθέσεων που καλούνταν να καταθέσουν στο πλαίσιο της αξιολόγησής τους. Η επίδραση αυτή μπορούσε να έχει τη μορφή γενικής καθοδήγησης, αλλά και τη μορφή των άμεσων εντολών που θα έθετε μια εξωτερική ρυθμιστική αρχή.

Η ανώτατη εκπαίδευση άρχισε να γίνεται, έτσι, ένα συστατικό του κράτους που ρυθμίζει. Η διοίκηση των πανεπιστημίων από το κράτος έδωσε τη θέση της στην καθοδήγηση από απόσταση και τα πανεπιστήμια έγιναν υπόχρεα λογοδοσίας όσον αφορά την ποιότητα των δραστηριοτήτων τους (με έμφαση στο διαχωρισμό της διδασκαλίας από την έρευνα). Η λογοδοσία άρχισε να αποδίδεται μέσω οικονομικών και (όλο και περισσότερο) ακαδημαϊκών περιοδικών ελέγχων. Η πιστοποίηση και η διασφάλιση της ποιότητας αποτέλεσαν μάλιστα δύο αλληλένδετα ζητήματα στη Δια-

δικασία της Μπολόνια. Οι ευρωπαϊκές κυβερνήσεις τοποθέτησαν την κριτική του επιστημονικού έργου από ισάξιους ειδικούς και την αυτοαξιολόγηση στο επίκεντρο των πολιτικών τους. Ωστόσο, επειδή η τάση ήταν να δημιουργηθούν αυτοκατευθυνόμενα συστήματα που να επιδεικνύουν επιχειρηματική συμπεριφορά, έμφαση αποδόθηκε στη διαχείριση. Ο νέος διευθυντισμός αφορούσε την ανάγκη δημιουργίας ενός εύρους οργανωτικών αλλαγών αλλά και στο λεγόμενο ακαδημαϊκό καπιταλισμό, ο οποίος αναφέρεται σε συμπεριφορές εντός του Πανεπιστημίου που συνάδουν με την αγορά. Στο πλαίσιο αυτό, τονίστηκε εμφατικά η καινοτομία και η αλλαγή, καθώς και η συμφιλίωση των αρχών του νέου διευθυντισμού με τις παραδοσιακές ακαδημαϊκές αρχές.

Η κυριαρχία των εξωγενών αξιών κάνει την εμφάνισή της στην ελληνική ανώτατη εκπαίδευση χυρίως την τρέχουσα δεκαετία, μέσω των Νόμων 3374/2005 και 3549/2007. Το ελληνικό κράτος, αναλαμβάνοντας το έργο της επιθεώρησης, εστιάζει στην επίτευξη από το Πανεπιστήμιο κριτηρίων που εκφράζονται ποσοτικά (με δείκτες), έτσι ώστε να αποτιμηθεί το έργο του και να διασφαλιστεί η μετρήσιμη πια ποιότητα. Η έμφαση στην ποιότητα συνδέεται με το ιδιαίτερο ενδιαφέρον του κράτους για την αξιολόγηση (εσωτερική και εξωτερική). Η εσωτερική αξιολόγηση παραπέμπει στην αυτοαξιολόγηση, διατηρώντας έτσι κάποια στοιχεία του Χουμπολντιανού μοντέλου του πανεπιστημίου, αλλά αποτελεί μία φάση πριν από την εξωτερική αξιολόγηση, η οποία και βρίσκεται στο επίκεντρο. Η εξωτερική αξιολόγηση ασκείται από μια επιτροπή ανεξάρτητων εμπειρογνωμόνων, την Επιτροπή Εξωτερικής Αξιολόγησης. Μάλιστα, το μοντέλο του κράτους που επιθεωρεί εκφράζεται με τη σύσταση μιας εξωτερικής ρυθμιστικής αρχής, της Αρχής Διασφάλισης της Ποιότητας στην Ανώτατη Εκπαίδευση, ενώ την ίδια στιγμή σε κάθε ίδρυμα συγκροτείται μια Μονάδα Διασφάλισης της Ποιότητας.

Η λογοδοσία, ο νέος διευθυντισμός και η ανάπτυξη διαχειριστικών μεθόδων λειτουργίας και επιχειρηματικής συμπεριφοράς αναδεικνύουν ακόμη πιο έντονα το μοντέλο του κράτους που επιθεωρεί και ασκεί έλεγχο από απόσταση, καθώς κάθε πανεπιστήμιο καλείται να διατυπώσει τετραετές ακαδημαϊκό - αναπτυξιακό πρόγραμμα (έχοντας προηγούμενα λάβει υπόψη την κρατική χρηματοδότηση και συντάξει έναν Εσωτερικό Κανονισμό

για τη λειτουργία του), το οποίο αξιολογείται από τον/την Υπουργό Παιδείας. Με την έγκριση του προγράμματος, ο/η Υπουργός Παιδείας και το Πανεπιστήμιο υπογράφουν δεσμευτική προγραμματική συμφωνία για την επίτευξη των στόχων του προγράμματος, με τον κίνδυνο απόσυρσης μέρους της κρατικής χρηματοδότησης στην περίπτωση μη κατάθεσης του τετραετούς προγράμματος. Για τη διασφάλιση της οικονομικής αποτελεσματικότητας των ιδρυμάτων, ο/η Γραμματέας των Ιδρύματος συντονίζει και διευθύνει το έργο των οικονομικών και διοικητικών υπηρεσιών του πανεπιστημίου. Οι αρχές διοίκησης των ελληνικών πανεπιστημάτων υποχρεούνται να καταθέσουν έναν πλήρη (προς δημοσιοποίηση) κατάλογο του ακαδημαϊκού, οικονομικού και διοικητικού έργου των πανεπιστημίων, ενώ ο/η Υπουργός Παιδείας φέρει εντέλει στη Βουλή ετήσια έκθεση για την κατάσταση της ανώτατης εκπαίδευσης. Η λογοδοσία φαίνεται, έτσι, να χρησιμοποιείται ως εργαλείο ρύθμισης, παρά την υποστήριξή της από τη λογική της νομιμότητας και της διαφάνειας.

Κανείς δεν μπορεί εύκολα να καταλήξει σε προτάσεις πολιτικής για τη βελτίωση του συστήματος της ανώτατης εκπαίδευσης. Πρέπει, πάνω απ' όλα, πρώτα να κατανοήσει. Έτσι, λοιπόν, μερικά ερωτήματα που μπορούν να τεθούν σε μελλοντική έρευνα είναι, όπως αναφέρει ο Cowen (1996), τα εξής: Ποια είναι η σχέση κράτους και πανεπιστημιακής κοινότητας στην Ελλάδα; Ποιος είναι ο έλεγχος που οι Έλληνες πανεπιστημιακοί έχουν στις συνθήκες της δουλειάς τους και στην ελευθερία απόδοσης των δικών τους ορισμάν αριστείας του πανεπιστημιακού έργου; Ποια είναι η παράδοση του Πανεπιστημίου στην Ελλάδα; Επίσης, μια άλλη ομάδα ερωτημάτων αναφέρονται στο συσχετισμό των εκπαιδευτικών πολιτικών με τον ευρύτερο κοινωνικό σχηματισμό. Αν και υπάρχουν διεθνείς τάσεις (πολλές φορές δεσμευτικές), υπάρχουν ταυτόχρονα και πολιτικές σε εθνικό επίπεδο. Τα πολιτικά και ιστορικά πλαίσια στα οποία τα συστήματα αξιολόγησης δημιουργούνται είναι κρίσιμης σημασίας. Οι διάφορες χώρες έχουν διαφορετικές ιστορίες, διαφορετικές ατζέντες κοινωνικής και οικονομικής ανάπτυξης και διαφορετικές αντιλήψεις για την κοινωνία των πολιτών.

Έτσι, λοιπόν, σε μια προσπάθεια περαιτέρω έρευνας γύρω από το ζήτημα της αξιολόγησης της ελληνικής ανώτατης εκπαίδευσης, οι απαντήσεις σε αυτά τα ερωτήματα θα μπορούσαν να εξηγήσουν τη δυσπραγία των με-

ταρρυθμίσεων στην Ελλάδα, αλλά και να συμβάλουν στην αριτική εξέταση των επιχειρούμενων μεταρρυθμίσεων, όταν αυτές αντιδιαστέλλονται προς το ευρύτερο κοινωνικο-οικονομικό, πολιτικό και πολιτισμικό πλαίσιο. Για παράδειγμα, η έλλειψη διαπραγματευτικής κουλτούρας θα μπορούσε να εξηγήσει την εντέλει προώθηση μη επιθυμητών αλλαγών διαμέσου του νομοθετικού πλαισίου, αλλά και την κατά συνέπεια ακύρωση των επιχειρούμενων μεταρρυθμίσεων στην πράξη. Όταν, βέβαια, οι μεταρρυθμίσεις προέρχονται από το διεθνές περιβάλλον (π.χ. Διαδικασία της Μπολόνια) οι ιδιαίτερες συνθήκες της ελληνικής περίπτωσης θα πρέπει να λαμβάνονται σοβαρά υπόψη τόσο στην ερμηνεία των εξελίξεων όσο και στην προσπάθεια διαμόρφωσης προτάσεων πολιτικής. Στην περίπτωση, μάλιστα, που οι μεταρρυθμίσεις προσανατολίζονται προς τη διαμόρφωση ενός περισσότερο «επιχειρηματικού» και προσανατολισμένου στην αγορά πανεπιστημίου, οι κοινωνικο-οικονομικές και πολιτικές συνθήκες στην Ελλάδα θα πρέπει να θεωρηθούν. Η φύση της Ελλάδας ως ευρωπαϊκής ημιπεριφέρειας (Prokou, 2006) θα μπορούσε να θέσει υπό αμφισβήτηση τις προσπάθειες εκσυγχρονισμού της ανώτατης εκπαίδευσης, ώστε η τελευταία να ανταποκριθεί στις ανάγκες ενός κοινωνικού σχηματισμού που χρειάζεται σοβαρές διαρθρωτικές αλλαγές. Από μια άλλη οπτική γωνία, η μεταρρύθμιση του Πανεπιστημίου προς την κατεύθυνση των εξωγενών αξιών θα μπορούσε να εκληφθεί και ως αναγκαιότητα των καιρών. Σε συνθήκες παγκοσμιοποίησης, θα υποστήριζαν οι νεοφιλελεύθεροι μεταρρυθμιστές, δεν είναι δυνατόν να μιλά κανείς για διαμόρφωση εθνικής εκπαιδευτικής πολιτικής για την ανώτατη εκπαίδευση, αλλά για προσαρμογή του Πανεπιστημίου στις ανάγκες μιας διαρκώς μεταβαλλόμενης και οικονομικά ανταγωνιστικής διεθνούς κοινότητας, που δίνει έμφαση στις υπηρεσίες και την πληροφοριακή τεχνολογία και χαρακτηρίζεται από μετακίνηση κεφαλαίου και ανθρώπινου δυναμικού.

Το ζητούμενο, δύναται, είναι να βρεθούν οι ισορροπίες ώστε το ελληνικό Πανεπιστήμιο να επικοινωνήσει με το διεθνές και ειδικότερα το ευρωπαϊκό περιβάλλον, με επιλογές πολιτικής που να λαμβάνουν υπόψη την ιδιαιτερότητα της ελληνικής περίπτωσης και να στοχεύουν στη βελτίωση του ακαδημαϊκού χαρακτήρα του Πανεπιστημίου.

Σημειώσεις

¹ Αυτό που υποδηλώνει –και στο οποίο αποσκοπεί– η «ποιότητα» είναι άρρηκτα συνδεδεμένο με τους σκοπούς και τους θεμελιώδεις στόχους της ανώτατης εκπαίδευσης. Αυτοί οι στόχοι έχουν συνέπειες για τον τρόπο που η ποιότητα γίνεται αντιληπτή, για το πώς η επιτυχία πραγμάτωσής της αξιολογείται και γενικά για το πώς η ποιότητα βελτιώνεται. Για παράδειγμα, αν η ανώτατη εκπαίδευση κατανοείται ως μια διαδικασία συμπλήρωσης των κενών στην αγορά εργασίας, τότε ένας τρόπος αξιολόγησης της ποιότητας θα μπορούσε να είναι η εξέταση των προορισμών των αποφοίτων. Αν όμως η ποιότητα της ανώτατης εκπαίδευσης αποδεικνύεται περισσότερο στη φύση της διανοητικής ανάπτυξης των φοιτητών, τότε η πιο σωστή εκτίμηση της ποιότητας θα παρέπεμπε στη διερεύνηση των εκπαιδευτικών διαδικασιών μέσα στα ιδρύματα (Barnett, 1992: 16).

² Βλ. The Bologna Declaration of 19 June 1999, Joint declaration of the European Ministers of education.

³ Ο ήπιος διευθυντισμός αντιμετωπίζει την αποδοτικότητα ως σημαντικό στοιχείο στην παροχή ανώτατης εκπαίδευσης υψηλής ποιότητας σε χαμηλό κόστος. Συνεχίζει όμως να βλέπει την ανώτατη εκπαίδευση ως αυτόνομη δραστηριότητα που διοικείται με τους δικούς της κανόνες και παραδόσεις. Ο στόχος είναι μια περισσότερο αποτελεσματική και εξορθολογισμένη διοίκηση, που να υπηρετεί λειτουργίες καθορισμένες από την ίδια την ακαδημαϊκή κοινότητα. Ο αυστηρός διευθυντισμός αποδίδει στη διαχείριση, τόσο σε επίπεδο ιδρύματος όσο και σε επίπεδο αυστήματος, κυρίαρχη θέση στην ανώτατη εκπαίδευση για τη βελτίωσή της. Η ποιότητα και η αποτελεσματικότητα διασφαλίζονται με την καθιέρωση κριτήριων και μηχανισμών για τη συνεχή αξιολόγηση των αποτελεσμάτων των εκπαιδευτικών δραστηριοτήτων. Τα ιδρύματα ανταμείβονται ή τιμωρούνται μέσω της σύνδεσης της αξιολόγησης με τη χρηματοδότηση. Άνθρωποι στην κυβέρνηση ή στις επιχειρήσεις (παρά μέσα στα ίδια τα πανεπιστήμια) υποστηρίζουν αυτή την αυστηρή έννοια του διευθυντισμού, επιδεικνύοντας έλλειψη εμπιστοσύνης στη σοφία της ακαδημαϊκής κοινότητας. Ως αποτέλεσμα, εφαρμόζεται το μοντέλο των επιχειρήσεων στα πανεπιστήμια (Trow, 1994: 13-14).

⁴ Βλ. α) Towards the European higher education area, Communiqué of the meeting of European Ministers in charge of higher education in Prague on May 19th 2001, β) Realizing the European higher education area, Communiqué of the conference of

Ministers responsible for higher education in Berlin on 19 September 2003, γ) The European higher education area – Achieving the goals, Communiqué of the conference of European Ministers responsible for higher education, Bergen, 19-20 May 2005, δ) Towards the European higher education area: Responding to challenge in a globalized world, London Communiqué, 18 May 2007.

Βιβλιογραφία

- Barnett, R. (1992), *Improving Higher Education: Total Quality Care*, Buckingham, The Society for Research into Higher Education.
- Brennan, J. & van Vught, F. (1993), *Questions of Quality in Europe and Beyond. Quality Support Centre Higher Education Report No 1.*, London, The Open University.
- Brennan, J. (1999), «Evaluation of Higher Education in Europe», στο M. Henkel & B. Little (eds), *Changing Relationships Between Higher Education and the State*, London and Philadelphia, Jessica Kingsley Publishers.
- Clark, B. (1996), «Teaching, Research and Quality in the Twenty-First Century», στο S. Muller (ed.), *Universities in the Twenty-First Century*, Providence - Oxford, Berghahn Books.
- Clark, B. (1998), *Creating Entrepreneurial Universities: Organizational Pathways of Transformation*, Oxford - New York - Tokyo, International Association of Universities Press Pergamon.
- Cowen, R. (ed.) (1996), *World Yearbook of Education 1996: The Evaluation of Higher Education Systems*, London, Kogan Page.
- de Groot, J., Neave, G. & Svec, J. (1998), *Democracy and Governance in Higher Education*, The Hague - London - Boston, Kluwer Law International.
- Deem, R. (2001), «Globalization, New Managerialism, Academic Capitalism and Entrepreneurialism in Universities: Is the Local Dimension Still Important?», *Comparative Education*, 37, No 1, pp. 7-20.
- Henkel, M. (1998), «Evaluation in Higher Education: Conceptual and Epistemological Foundations», *European Journal of Education*, 33, No 3, pp. 285-297.
- King, R.P. (2007), «Governance and Accountability in the Higher Education Regulatory State», *Higher Education*, 53, pp. 411-430.

- Kwiek, M. (2001), «Globalization and Higher Education», *Higher Education in Europe*, XXVI, No 1, pp. 27-38.
- Maassen, P.A.M. (1997), «Quality in European Higher Education: Recent Trends and their Historical Roots», *European Journal of Education*, 32, No 2, pp. 111-127.
- Neave, G. (2002), «Academic Freedom in an Age of Globalization», *Higher Education Policy*, 15, pp. 331-335.
- Prokou, E. (2006), «Nonuniversity Higher Education Reform in France, Germany, and Greece: A Comparison of Core and Semiperiphery Societies», *Comparative Education Review*, 50, No 2, pp. 196-216.
- Realizing the European Higher Education Area, Communiqué of the Conference of Ministers Responsible for Higher Education in Berlin on 19 September 2003.
Προσπελάστηκε στις 28/07/2007 από την ιστοσελίδα http://www.bologna-bergen2005.no/Docs/00-Main_doc/030919Berlin_Communique.pdf
- Sanyal, B.C. (1992), *Excellence and Evaluation in Higher Education: Some International Perspectives*, Paris, UNESCO – International Institute for Educational Planning.
- Slaughter, S. & Leslie, L.L. (1997), *Academic Capitalism: Politics, Policies, and the Entrepreneurial University*, Baltimore and London, The John Hopkins University Press.
- Slaughter, S. (2001), «Problems in Comparative Higher Education: Political Economy, Political Sociology and Postmodernism», *Higher Education*, 41, pp. 389-412.
- The Bologna Declaration of 19 June 1999, Joint Declaration of the European Ministers of Education. Προσπελάστηκε στις 28/07/2007 από την ιστοσελίδα http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/documents/Bologna_Declaration.pdf
- The European Higher Education Area – Achieving the Goals, Communiqué of the Conference of European Ministers Responsible for Higher Education, Bergen, 19-20 May 2005. Προσπελάστηκε στις 28/07/2007 από την ιστοσελίδα http://www.bologna-bergen2005.no/Docs/00_Main_doc/050520Bergen_Communique.pdf
- Towards the European Higher Education Area, Communiqué of the Meeting of European Ministers in Charge of Higher Education in Prague on May 19th 2001.
Προσπελάστηκε στις 28/07/2007 από την ιστοσελίδα http://www.bologna-bergen2005.no/Docs/00-Main_doc/010519Prague_Communique.pdf
- Towards the European Higher Education Area: Responding to Challenges in a Globalized World, London Communiqué, 18 May 2007. Προσπελάστηκε στις

- 28/07/2007 από την ιστοσελίδα <http://www.dfes.gov.uk/londonbologna/uploads/documents/LondonCommuniquedin.alwithLondonlogo.pdf>
- Trow, M. (1994), *Managerialism and the Academic Profession: Quality and Control (Higher Education Report No. 2)*, London, Quality Support Centre - The Open University.
- Trow, M. (1996), «Trusts, Markets and Accountability in Higher Education: A Comparative Perspective», *Higher Education Policy*, 9, No 4, pp. 309-324.
- van der Wende, M.C. (2000), «The Bologna Declaration: Enhancing the Transparency and Competitiveness in European Higher Education», *Higher Education in Europe*, XXV, No 3, pp. 305-310.
- van Vught, F. (1993), *Patterns of Governance in Higher Education Concepts and Trends*, Paris, UNESCO.
- Κλάδης, Δ. & Πανούσης, Γ. (1993), *Ο Νόμος Πλαισίου για τη Δομή και Λειτουργία των Α.Ε.Ι. (όπως τροποποιήθηκε με το Ν. 2083/92)*, τέταρτη έκδοση, Αθήνα - Κομοτηνή, Σάκκουλας.
- Νόμος υπ' Αριθμόν 3374, «Διασφάλιση της Ποιότητας στην Ανώτατη Εκπαίδευση – Σύστημα Μεταφοράς και Συσσώρευσης Πιστωτικών Μονάδων – Παράρτημα Διπλώματος», *Εφημερίς της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας*, 189, 2 Αυγούστου 2005, σσ. 3057-3064.
- Νόμος υπ' Αριθμόν 3549, «Μεταρρύθμιση του Θεσμικού Πλαισίου για τη Δομή και Λειτουργία των Ανωτάτων Εκπαιδευτικών Ιδρυμάτων», *Εφημερίς της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας*, 69, 20 Μαρτίου 2007, σσ. 1755-1766.
- Πρόκοπου, Ε. (2003), «“Αγορά” - “Κοινωνία των Πολιτών” - “Αυτονομία”: Άλλαγές στη Σχέση Κράτους και Τριτοβάθμιας Εκπαίδευσης στη Δυτική Ευρώπη την Εποχή της Ύστερης Νεωτερικότητας», *Παιδαγωγική Επιθεώρηση*, 36, σσ. 82-100.
- Σταμέλος, Γ. & Βασιλόπουλος, Α. (2004), *Ευρωπαϊκή Εκπαιδευτική Πολιτική*, Αθήνα, Μεταίχμιο.

ABSTRACT

Evaluation / quality assurance policies in higher education in Europe and in Greece

This article argues that the historical persistence of European universities has been the result of a well-balanced combination of the intrinsic and the extrinsic qualities. However, until the 1980s, the intrinsic values were dominant. In the name of "trust", governments were giving higher education institutions a large measure of autonomy in the use of the funds they provided. Furthermore, the emphasis was on "faculty work", which was related to issues such as autonomy, merit, peer review, tenure and academic freedom. At the heart of higher education were the functions of "internalist evaluation" and the mode of evaluation was connoisseurial, peer review, within the framework of the dominance of the Humboldtian model of the University.

Since the 1980s, there was a shift of emphasis from the intrinsic to the extrinsic qualities. "Faculty productivity", according to which the central question was how to get more labour from faculty so as to reduce institutional costs, came to the fore. Accountability and quality assurance were considered as necessary for legitimacy, for justifying public funding (and in some cases, student tuition) and guaranteeing the product. The state began concentrating on the output of higher education, which was expected to respond to the needs of the "market". It was within this context that greater "autonomy" was given to higher education institutions to meet certain pre-specified "objectives" in order to be "assessed". Such an approach was related to the "state supervision model". The emphasis on "accountability" had various meanings: external, internal, legal and financial, and academic. Accountability was expected to raise the quality of performance of the universities by forcing them to examine their own operations critically and by subjecting them to critical review from outside. However, to a great extent, accountability was used as a regulatory device, through the kinds of criteria (expected to be met) and reports (on past actions) it required from the universities. Such an influence could vary from a broad steering, leaving to the institutions a measure of autonomy over the implementation of policy, to the direct commands of an external regulatory agency.

Higher education was, thus, becoming a component of the regulatory state. In many European higher education systems, state administration of universities was giving way to more "remote steering at a distance". Within this context, universities became accountable for the "quality" of their activities and the state intervened through two basic models of evaluation systems, namely, accreditation systems or direct measurement systems. In many continental

countries, accountability was discharged chiefly through financial and (increasingly) academic audits, rather than through direct assessments of the work of the institutions linked to funding. Accreditation and quality assurance (both internal and external), through European co-operation in the setting of mutually shared criteria and methodologies, were two issues interlinked in the Bologna Process. European governments sought to place peer-review and self-evaluation at the centre of their policies. But to incite self-regulating systems to come into existence, governments had to abandon the rigid detailed higher education laws, which were gradually replaced by framework laws. European higher education institutions placed emphasis on management. “New managerialism” could take either a soft or a hard concept. Nevertheless, in general, it referred to the desirability of a variety of organizational changes, as well as to “academic capitalism”, a situation in which academics were expected to expend their human capital stocks increasingly in competitive situations. The emerging “entrepreneurial university” was to actively begin innovating in how to go about its business.

Although since the beginning of the 1990s there were efforts (through Law 2083/92) towards the establishment of the evaluation of the Greek universities, the shift of emphasis from the intrinsic to the extrinsic values took place in higher education developments in Greece mainly in the mid-2000s, through two major and complementary laws, namely Law 3374/2005 and Law 3549/2007. Within the framework of Law 3374/2005, following the state supervision model, the Greek state places emphasis on “faculty productivity” and on the output of universities, expected to meet certain pre-specified “objectives”. Greek universities are to be assessed in meeting certain “criteria”, which refer to the quality of teaching, of research, of curricula and of the rest of the services of the University. However, these criteria are quantified as they are expressed through indicators. Also, in accordance with the Bologna Process, in which the issues of quality assurance and accreditation are interlinked, a “system of transfer and accumulation of credits” and the “Diploma Supplement” are introduced. The emphasis on “quality” is associated with the special interest of the Greek state in higher education evaluation procedures. Evaluation is both internal and external. External evaluation is to be exercised by a committee of independent experts: the “Committee for the External Evaluation”. Although peer-review and self-evaluation are part of the process of internal evaluation, the latter is actually subjugated to the external evaluation. The dominance of the “state supervision model” is, thus, expressed through the formation of an external regulatory agency, the “Authority for the Quality Assurance of Higher Education”, while at the same time, in every institution of higher education, a “Quality Assurance Unit” is constituted.

“Accountability”, “new managerialism” and “entrepreneurialism” are addressed in the framework of Law 3549/2007, in accordance with the idea of a state that supervises and exerts control from a distance. In the framework of its strategic planning for the fulfillment of its mission and aims, every Greek university must form a “four-year academic-developmental programme”, after having formed an “Internal Regulation” and taken state funding into consideration. Financial issues are central to the formation of the “four-year academic-developmental programmes”, which are assessed after the results of the processes of evaluation are taken into consideration by the Minister of Education. On the approval of the four-year academic-developmental programme, the Minister of Education and the University sign a “contractual agreement” for the fulfillment of the aims of the programme. If a university does not submit such a programme, a considerable part of state funding is withdrawn. To serve the special interest of the Greek government in the economic efficiency of higher education institutions, the “Secretary of the Institution” co-ordinates and administers the work of the financial and administrative services of the university. Accountability becomes, thus, a regulatory device, albeit through the emphasis on legitimacy and transparency. The management authorities of the Greek universities are expected to submit a complete record of the academic, financial and managerial work of the universities to be published in society. In the name of “social accountability”, the Minister of Education brings a yearly report on the situation in higher education to Parliament. The extent to which “academic capitalism” will be generalised in Greece is an issue to be examined in the future.