

# Visokošolske reforme: med centri in periferijami

## Abstract

### Higher Education Reforms: Between Centers and Peripheries

The main purpose of this article is to offer—within the perspective of the past two decades—a reflection on the higher education reform in the region consisting of Slovenia and seven countries of the so-called Western Balkans. The main question is what are the main characteristics of higher education reforms in these countries after 1990, and what was their relationship with international processes and developments in the field of higher education policy. In particular, we will focus on the emergence of politicization and privatization of higher education, the implementation of the Bologna Process, and the dichotomy of international norms and local identities. Within the latter, we will discuss the relationship between centers and peripheries in the context of higher education policies. On this basis, we will finally critically examine the question whether, in the context of modern development of higher education, peripheral countries now play only the role of a kind of 'policy colonies'.

**Keywords:** higher education policy, higher education reforms, centers and peripheries, internationalization of higher education, the Western Balkans

*Pavel Zgaga is Full Professor at the Faculty of Education, University of Ljubljana. (pavel.zgaga@pef.uni-lj.si)*

## Povzetek

Glavni namen tega članka je, da v perspektivi zadnjih dveh desetletij ponudi premislek visokošolskih reform v regiji, ki geografsko obsega Slovenijo ter še sedem držav t. i. Zahodnega Balkana. Vodilno vprašanje pri tem je, katere so bile glavne značilnosti visokošolskih reform v teh državah po letu 1990 in kakšno je bilo njihovo razmerje do mednarodnih procesov in premikov v visokošolskih politikah (*policy*). Še zlasti se bomo osredinili na pojav politizacije in privatizacije visokega šolstva, implementacijo bolonjskega procesa ter na dihotomijo mednarodnih norm in lokalnih identitet. Ob zadnjem vprašanju bomo obravnavali še vprašanje razmerja med centri in periferijami v kontekstu visokošolskih politik. Na tej podlagi bomo v sklepu kritično preverili vprašanje, ali v kontekstu sodobnega razvoja visokega šolstva t. i. periferne države danes igrajo zgolj vlogo nekakšnih 'policy kolonij'.

**Ključne besede:** visokošolske politike, visokošolske reforme, centri in periferije, internacionalizacija visokega šolstva, Zahodni Balkan

*Pavel Zgaga je redni profesor na Pedagoški fakulteti Univerze v Ljubljani. (pavel.zgaga@pef.uni-lj.si)*

## Uvod

O vplivu in posledicah neoliberalne ideologije na visoko šolstvo in znanost je bilo v zadnjih letih ob različnih okoliščinah že marsikaj povedanega tudi pri nas. V tem prispevku se ne navezujemo na te razprave, ampak se lotevamo problematike razvoja in dilem visokega šolstva v nekoliko drugačnem kontekstu. Najprej, našega nacionalnega visokošolskega sistema ne postavljamo v ospredje analize, temveč v kontekst še šestih držav iz soseščine, natančneje tistih, ki so po letu 1990 nastale na tleh nekdanje jugoslovanske federacije. Za to si seveda lahko hitro zaslužimo kak ukor, ideološki in/ali emocionalen, toda možnost takšnega pristopa je bila analitično tako vznemirljiva, da se ji nismo mogli odpovedati.

Po eni strani je namreč zanimivo videti, kam vse so odšli novi nacionalni sistemi visokega šolstva, ki so se (vsaj) pol stoletja razvijali v enotnem nacionalnem okviru. Že brez analize je lahko jasno, da so odšli po različnih poteh, a v tej različnosti je ostalo in vztraja kup podobnosti – ne le tistih, ki bi jih interpretirali kot dediščino preteklega, temveč tudi onih, ki so produkt novejšega časa. Opazno je, da v regiji obstaja določena mera medsosedskega »zgledevanja«; reakcije na izzive novega časa torej ne morejo biti samo različne, ampak tudi vsaj podobne. Podobnosti torej ne moremo pripisati izključno dediščini »prejšnjih časov«. Po drugi strani je bila regionalna dialektika različnosti in enotnosti razlog, da smo v vzorec vključili še državo, ki je (bila) »čisto drugačna« in nima nič opraviti z *ex-YU*, to je Albanijo. Z njo je v pogledu meduniverzitetnega sodelovanja danes tesno povezano vsaj Kosovo in deloma tudi zahodna Makedonija, pred slabega četrto stoletja pa so bile meje v tem delu regije še hermetično zaprte. Tako dobi naš vzorec sodobno in nemara provokativno ime – Zahodni Balkan. Gledano geostrateško Slovenija in od nedavnega pravzaprav tudi Hrvaška vanj ne spadata, vendar pa to dejstvo vznemirljivosti takšne obravnave prav nič ne zmanjša.

V središču bo torej vprašanje, kaj se je dogajalo z visokošolskimi sistemi te regije v zadnjih dveh desetletjih in pod vplivom globalizacijskih in evropeizacijskih trendov. Če opazujemo posamične države, se na prvi pogled nemara res lahko zdi, da so to dogajanje naddoločali eksterni dejavniki; ko pa jo opazujemo v primerjalni regionalni perspektivi, uvidimo elemente bolj kompleksne dinamike. Interna okolja niso le »pivnik« eksternih vplivov, temveč jih na specifične načine kanalizirajo in regulirajo (včasih tudi tako, da se pokažejo kot karikatura, ki se tujemu izvirniku verjetno sploh ne zdi smešna) in v tem lahko prepoznamo tudi interne dejavnike. Seveda je mogoče opaziti temeljne razlike med posameznimi državami, recimo med Slovenijo in Hrvaško na eni strani ter Makedonijo in Albanijo na drugi, toda opaziti je mogoče tudi kak »arhetip« ali pa skupno značilnost, npr. v procesu politizacije in privatizacije visokega šolstva.

## Trendi po letu 1990: množičnost, širitev, zakonodaja

Dinamika visokega šolstva v tej regiji žal ostaja povsem na robovih sodobnih visokošolskih študij. Pravzaprav nikoli ni bila v središču kake raziskovalne pozornosti; tu se srečujemo s pomanjkanjem podatkov in poprejšnjih študij. Zato smo se v okviru širše raziskave, ki je bila usmerjena na proučevanje internacionalizacije visokega šolstva v Evropi,<sup>1</sup> posvetili tudi neka-

---

<sup>1</sup> Gre za raziskovalni projekt *Diferenciacija, enakost, produktivnost: socialne in ekonomske posledice razširjenih*

terim regionalnim posebnostim in tako v prvi polovici leta 2012 opravili terensko raziskavo<sup>2</sup> v Sloveniji in državah t. i. Zahodnega Balkana, iz katere bomo črpali večino gradiva za ta prispevek. Najprej bomo osvetlili tri najopaznejše trende v dinamiki regionalnih visokošolskih sistemov po letu 1990: prehodu iz elitnega v množično oz. univerzalno visoko šolstvo (Trow, 2000) ter hitremu širjenju in zakonodajnemu preurejanju visokošolskega sektorja.

Na zunaj najbolj opazna značilnost v razvoju regionalnega visokega šolstva tega obdobja je nedvomno množičnost. V nekdanji Jugoslaviji je bila opazna za tiste čase relativno hitra rast števila študirajočih že v sedemdesetih, toda v osemdesetih letih se je ta trend upočasnil. V Sloveniji kot najbolj razvitem delu tedanje federacije je bil delež vpisanih dodiplomskih študentov leta 1988 (leto dni pred vrhuncem politične krize in začetkom razpada skupne države) le še za malenkost višji (31.055) kot leta 1985 (29.601); skupno število diplomantov pa je v času od leta 1985 do 1988. celo upadlo, s 5621 na 5467 (Zgaga, 2004). Vključenost v visoko šolstvo je bila še vedno razmeroma nizka; v bolj razvitih delih federacije je bila okrog 15 odstotkov generacije, v njenih manj razvitih delih ter v Albaniji pa je bil ta delež še precej manjši.

V začetku devetdesetih let so te številke začele hitro rasti. Ta rast je poganjala iz specifičnih ekonomskih in političnih okoliščin v nastajajočih oz. »tranzicijskih« državah. Razlogi so bili različni: brezposelnost, migracije, nove nacionalne politike, ki so se že navezovale na »prihajajočo družbo znanja«, spremembe v kulturnih vzorcih in družbenih ambicijah itd. Seveda je bil položaj na območjih, ki so jih prizadeli konflikti in vojne, še zlasti v Bosni in Hercegovini ter na Kosovu, precej drugačen. Poleg tega so emigracijski tokovi veliko mladih ljudi odpeljali na študij v tujino. Toda do leta 2000 so se skoraj v vseh delih regije vpisne številke podvojile, takšen trend pa se je še nadaljeval.

Druga, nič manj dobro opazna značilnost tega obdobja je rast števila visokošolskih ustanov – javnih in še zlasti zasebnih. Z nekaj izjemami nikjer v regiji dotlej ni bilo kake daljše univerzitetne tradicije. Leta 1990, ob razpadu Jugoslavije, je bilo v državi z 21 milijoni ljudi 19 univerz (Uvalić Trumbić, 1990; Šoljan, 1991). Tri med njimi so bile ustanovljene v poznem 19. in zgodnjem 20. stoletju, dve pa takoj po drugi svetovni vojni. Skoraj vse druge so bile ustanovljene v *boom* obdobju samoupravnega socializma v poznih šestdesetih in v sedemdesetih letih z namenom, da bi podprle decentraliziran ekonomski razvoj. Albanija se je od tega vzorca neznansko razlikovala: njena prva univerza je bila ustanovljena leta 1957 in ostala je edina vse do leta 1990, če ne omenjamo nastanka nekaterih manjših ustanov (Zgaga, 2011).

Tako je bilo torej v tej regiji leta 1990 skupaj 20 državnih univerz; zdaj jih je 47 (večina med njimi krepko napolnjenih s študenti), poleg njih pa je še okrog 250 zasebnih univerz in drugih visokošolskih ustanov, ki pa imajo relativno malo vpisanih študentov (bolj ali manj v vseh državah je ta delež pod 15 odstotki celotne študentske populacije). Razširitev mreže ustanov v vsej regiji so gotovo omogočile in pospešile spremembe zakonodaje po letu 1990. Ne smemo

---

in diferenciranih visokošolskih sistemov – vidiki internacionalizacije (DEP-08-EuroHESC-OP-016), ki ga je financirala ARRS (2010–2012).

<sup>2</sup> Med februarjem in aprilom 2012 smo opravili 77 intervjujev z rektorji, prorektorji, dekani in prodekani na 16 univerzah v osmih državah, poleg tega pa v vsaki državi tudi s po enim predstavnikom ministrstva in agencije za zagotavljanje kakovosti ter po enim neodvisnim strokovnjakom. Raziskava je vključevala tudi dva vprašalnika (A in B). Sodelavci v raziskavi so bili Manja Klemenčič, Janja Komljenovič, Klemen Miklavič, Igor Repac in Vedran Jakačić.

prezreti, da je bilo nastajanje zasebnih ustanov tudi posledica omejenih javnih sredstev, verjetno pa tudi nerazumno velikih pričakovanj glede zasebne pobude v visokem šolstvu, ki jih je pospeševala doktrina, ki je prihajala npr. v okviru 'aid programs' iz svetovnih *policy*<sup>3</sup> centrov. Ti trendi so postopoma vodili v skoraj neobvladljiv položaj. Seveda pa so poleg za vso regijo skupnih značilnosti opazne tudi take, ki razlikujejo državo od države.

Pogojno bi lahko govorili o *treh valovih zakonodajnih sprememb*. V devetdesetih letih so se zakonodajalci v glavnem ukvarjali s splošnim okvirom visokošolskega sistema, ki se je v kontekstu preobrata političnega sistema in temeljito spremenjenih ekonomskih okoliščin znašel pred radikalnimi izzivi. Tako so, na primer, v sistem javnih univerz ob »proračunskih« študentih vstopili še t. i. »neproračunski« ali samoplačniški. V tem obdobju postanejo zasebne visokošolske ustanove zakonsko dovoljene, v nekaterih primerih celo brez vsakega poprejšnjega evalvacijskega oziroma akreditacijskega postopka.

»Filozofija« visokega šolstva je ostala v ozadju tega prvega vala sprememb v glavnem nespremenjena. Bilo je nekaj poskusov reguliranja spontanost, ki je izbruhnila po letu 1990,<sup>4</sup> vendar pa je na splošno prišlo le do večinoma tehničnih prilagoditev tradicionalnega sistema – tako v pravem kot v vrednostnem pogledu: prilagoditve obstoječega sistema novi »politični stvarnosti«. Ker so znatne dele regije prizadele vojne in konflikti, bi bilo v tem obdobju tudi nerealistično pričakovati temeljne konceptualne premike ter razvoj novih strategij in politik.

Glede na zapletene lokalne okoliščine je nekatere države prvi val zakonodajnih sprememb pravzaprav dosegel z zamudo približno enega desetletja. Le Slovenija je imela toliko sreče v zgodovinskih viharjih tistega desetletja, da se je lahko lotila nekaterih temeljnih konceptualnih problemov. Sem spada podedovani problem fragmentiranega univerzitetnega sistema z močnimi fakultetami in šibko osrednjo univerzitetno upravo.<sup>5</sup> Prav tako se je prva lotila problema kakovosti oziroma akreditacije in evalvacije visokošolskih ustanov ter evropeizacije in internacionalizacije (leta 1991 se je pridružila programu Tempus in leta 1999 programu Erasmus).

Drug primer države, ki je odstopala od siceršnjega trenda, je Srbija, kjer je Miloševićeva vlada leta 1998 vsilila zakonodajno spremembo, ki je tako močno zarezala v univerzitetno avtonomijo, da je povzročila množično protestno gibanje študentov in profesorjev. To gibanje je ustvarilo inspirativni prostor za razvoj novih strateških idej o visokem šolstvu, ki so bile deloma uporabljene po letu 2000 v okviru nove demokratične vlade Zorana Đinđića (In Defence, 1997; In Defence, 1998; Turajlić, 2004).

Do *drugega vala zakonodajnih sprememb* je prišlo bolj ali manj takoj po letu 2000. Po eni strani je šlo za tedaj kar samo po sebi razumljivo nalogo pokonfliktnega obdobja. Po drugi strani je bila neposredno povezana s procesi evropeizacije in še zlasti z bolonjskim procesom (Scott, 2002; Zgaga, 2003). Slovenija se mu je pridružila leta 1999, Hrvaška leta 2001, preostalih pet

<sup>3</sup> Ker terminološko razlikovanje, kakršno je uveljavljeno v angleški dihonomiji *politics – policy*, v slovenščini včasih pripelje do nejasnosti, si bomo ponekod izposojali kar angleško besedo. Prim. Fink-Hafner in Lajh, 2002: 8.

<sup>4</sup> Tipičen primer za Slovenijo je bila npr. zdaj že tako rekoč pozabljena afera Barga na Univerzi v Mariboru na začetku devetdesetih let. Šlo je za izvajanje neakreditiranega študijskega programa za skupino italijanskih državljanov s posredovanjem neke zasebne švicarske ustanove, kar je povzročilo resen diplomatski zaplet z Italijo.

<sup>5</sup> Slovenski Zakon o visokem šolstvu iz leta 1993 je v 10. členu določil, da je samo univerza pravna oseba, vendar pa je uresničevanje tega določila trajalo dolga leta, vključno s postopki pred Ustavnim sodiščem.

držav pa leta 2003; le Kosovo zaradi svojega političnega statusa vanj še vedno ni vključeno. Program zakonodajnih sprememb tega drugega vala je bil »močnejši«, vsaj na prvi pogled: ideja skupnega evropskega visokošolskega prostora (EHEA) je prispevala konceptualno podlago za modernizacijo visokega šolstva – podlago, ki je manjkala v večini držav regije. Toda več kot opazno je, da se je želja po takojšnji »evropeizaciji« sistema vse prepogosto zaključila v le kozmetičnih spremembah in ne v kaki temeljni, sistematični in strateški preureditvi. Videti je, da je to splošen problem reform v regiji (Freyburg in Richter, 2010) in ne le problem visokega šolstva. V visokem šolstvu lahko ta trend označimo kot »panbolonjizacijo«: tudi vprašanja, ki izrazito zadevajo nacionalni kontekst in odgovornost, se v njem »prevedejo« v »evropska« vprašanja. S tem se na eni strani legitimirajo parcialni politični cilji, po drugi strani pa zmanjšuje odgovornost za stanje takšnih nacionalnih podsistemov, kot je visoko šolstvo.

Prav tako je dovolj opazno, da so bile (vsaj na začetku tega obdobja) posebej močne tiste pobude za modernizacijo kurikula in modelov upravljanja visokošolskih ustanov, ki so prihajale »od spodaj«. Te pobude je še pospešilo rastoče čezmejno in mednarodno meduniverzitetno sodelovanje; program Tempus, v katerega so bile kmalu po letu 2000 vključene že vse države regije, je bil v tem pogledu še zlasti vpliven. V nekaterih okoljih so se elementi prvega in drugega vala pojavili sočasno, npr. v Makedoniji, kjer so v novi zakonodaji po etničnem konfliktu iz leta 2001 zasebne univerze postale dovoljene; dopolnitve zakonodaje pa so omogočile tudi večjo iniciativnost v smeri raznolikosti in internacionalizacije visokošolskega sistema.

Z nadaljnjim učinkovanjem bolonjskega procesa in postopnim širjenjem razpok med improviziranimi kozmetičnimi spremembami ter dejanskimi problemi, s katerimi so se soočali nacionalni visokošolski sistemi, se je po letu 2005 v vseh državah regije povečevalo število zakonskih dopolnil. Tu lahko govorimo o tretjem valu zakonodajnih sprememb. Na tej reformni etapi pa je postal opazen še en, vsem državam skupen problem v procesu oblikovanja visokošolskih politik: po eni strani so zaporedna in pogosto protislovna dopolnila sledila oscilacijam vladnih »gugalnic« (tj., ideološko nasprotujoče si vlade so čedalje bolj očitno tudi na tem področju čutile potrebo, da zamenjajo vsa ključna določila, ki jih je oblikovala predhodnica) ter zmanjševali transparentnost in koherentnost zakonodajne ureditve visokega šolstva. V pogledu dolgoročnih nacionalnih strateških ciljev na področju visokega šolstva in raziskovanja je takšna praksa vodila v stagnacijo. Po drugi strani pa je takšno ravnanje čedalje bolj vodilo v specifične regionalne (dez)interpretacije načel bolonjskega procesa. Konec koncev, slednje niti ni bilo povsem negativno: pripomoglo je namreč k obuditvi razprave o vlogi in prihodnosti visokega šolstva – predvsem v nacionalnem, posredno pa tudi v evropskem kontekstu. Tretja skupna značilnost je, da je v argumentih za spreminjanje visokega šolstva v tem obdobju prevladal neoliberalni diskurz.

V naši raziskavi (gl. op. 1; gl. tudi Zgaga in dr., 2013) smo se osredinili predvsem na reforme minulega desetletja ter poskušali razmejiti njihovo specifično logiko v specifičnih nacionalnih kontekstih. V nadaljevanju se bomo posvetili trem temam in si pri tem pomagali z besedami naših intervjuvancev ter z odgovori respondentov na vprašalnik A:<sup>6</sup> (1) glavne značilnosti reform, (2) implementacija bolonjskega procesa in (3) vpliv evropskih oz. nadnacionalnih konceptualizacij visokošolskih politik. Poglede in stališča iz intervjujev bomo navajali anonimno (tako, kot

---

<sup>6</sup> Na ta vprašalnik je odgovorilo 2019 respondentov (v rangu od profesorjev do asistentov) s 16 univerz v osmih državah; odgovori so bili zbrani med marcem in majem 2012.

je bilo z intervjuvanci tudi dogovorjeno), navajali bomo le kode intervjujev in datume, ko so bili opravljeni.

## Reforme visokega šolstva: politizacija in privatizacija v ospredju

Velika večina naših intervjuvancev se je strinjala, da so se »resnične spremembe začele šele po letu 2000« (28; 09/03/12), da v večini držav »v zgodnjih devetdesetih letih ni bilo temeljitejših reform, le misliti smo začeli bolj neodvisno« (29; 09/03/12), da so najpomembnejše spremembe sodobnega obdobja »povezane s sprejetjem Bolonjske deklaracije – takrat so se začele reforme zadnjega desetletja« (15; 29/02/12), ipd.

Takšno razumevanje prevladuje med akademiki; predstavniki ministrstev so ob tem običajno dodali, da tudi poprejšnje obdobje ni bilo v tem pogledu popolnoma pasivno, vsaj ne v vseh državah regije, npr. na Hrvaškem:

Gre za tri pomembne spremembe. Prva sprememba je bila leta 1996, ko je bil uveden binarni sistem. Potem leta 2000, ko je država opustila strog nadzor nad univerzami – država se je odrekla neposrednemu nadzoru in vplivu po tem, ko je ustavno sodišče sprejelo nekatere odločitve glede avtonomije. Tretja reforma je bila leta 2003, ko je bil bolonjski proces vpeljan v zakonodajo in leta 2005 tudi uveden. (34; 16/03/12)

Intervjuvanci so radi poudarjali pomen (tradicionalne) »mentalitete«, ki naj bi bila znatna ovira za potrebne spremembe v regiji in ki naj bi kar klicala k »ozaveščanju«. To je bilo mogoče slišati še zlasti takrat, ko so imeli v mislih reforme na ravni posameznih ustanov:

Reforma je [na naši univerzi] pomenila predvsem to, da smo se trudili spreminjati zavest ljudi, zavest univerzitetnih učiteljev: spreminjati zavest, da univerzitetni učitelj in asistent nista Zakon, da učitelj ni nekdo, ki ga nihče ne sme nadzorovati, ker da je edini subjekt znanosti in se morajo zato vsi drugi obnašati tako, kot on reče. Ta mentaliteta je bila prisotna v glavah številnih učiteljev naše univerze. [...] Najtežja naloga je bila spreminiti učitelje in jih pripraviti, da razumejo, da niso več v središču procesa, pač pa, da so zdaj v središču študenti. (66; 27/03/12)

Na splošno so reforme začenjala pristojna ministrstva. Vsaj v nekaterih državah so akademiki izražali občutek vključenosti v reformne pobude: »Univerze so imele dokaj velik vpliv na oblikovanje politik visokega šolstva«, npr. v procesu oblikovanja nacionalnega programa v Sloveniji (37; 11/04/12). Po drugi strani se je v Makedoniji šele s političnimi pogajanjmi po umiritvi etničnih konfliktov (t. i. Ohridski sporazum iz leta 2001 vsebuje tudi nekaj določil o izobraževanju za etnične manjšine) pojavila »možnost za začetek spreminjanja tradicionalne zakonodaje s področja visokega šolstva« (01; 08/02/12). Te politične spremembe so na ravni ustanov sprejeli kot primerno izhodišče, da pospešijo modernizacijo visokega šolstva. Kot izrazit primer te vrste lahko vzamemo ustanovitev (2001) in razvoj Univerze jugovzhodne Evrope v Tetovu, ki deluje v treh jezikih (albanskem, makedonskem in angleškem).

Vendar pa nekateri intervjuvanci zbujaajo občutek, da celo v tistih primerih, kjer je takšno sodelovanje obstajalo, v zadnjem desetletju ni bilo več tako. Postopna izguba iluzij o »novih časih« je verjetno tudi pripomogla k mračnejši sliki, ki jo podajajo zdaj. Pravkar citirani intervjuvanec je tako dodal: »Ne vem, ali je vse to še res. Zdaj je univerza pod velikim pritiskom politike.« (37; 11/04/12) Neki drugi sogovornik pa je rekel: »Pred dvajsetimi leti je visoko šolstvo igralo veliko pomembnejšo vlogo v nacionalni politiki, ne le glede financiranja, ampak tudi glede siceršnje podpore. Danes pa visoko šolstvo in raziskovanje nista več prioriteta.« (39; 10/04/12)

Tega, da bi politika na stari način neposredno vdiralala v vsakodnevne akademske zadeve, ni opaziti nikjer v regiji. Kljub temu pa je veliko znamenj, ki dokazujejo, da politika prodira v visoko šolstvo na posreden in pogosto zelo škodljiv način. Stališča nekaterih intervjuvancev so glede tega dokaj neposredna, npr.:

Univerza je absolutno politično telo. Ni križišče, kjer smo vsi del iste profesije, kjer smo del enega telesa; je povsem v politični liniji. Idealno bi bil profesor na univerzi nepolitičen subjekt. Ampak tukaj je prišlo do popolne zamenjave te teze: politika je v vseh njenih delih. (27; 01/03/12)

Kdo oblikuje politike visokega šolstva na nacionalni ravni? Štiri ali pet posameznikov. Ti ljudje so ustanovili zasebne univerze, fakultete. [...] Zatisemo si oči, če verjamemo, da oblikujejo politiko visokega šolstva univerze, fakultete in strokovnjaki. Visoko šolstvo je [pri nas] postalo 'politika d.o.o.'. (42; 27/02/12)

Politicizacija visokega šolstva se še posebej povezuje s sklopom vprašanj, ki zadevajo privatizacijo visokega šolstva. Rekli smo že, da so zasebne ustanove postale zakonsko dovoljene že med prvim valom zakonodajnih sprememb, vendar pa se je ta sektor dejansko začel razvijati šele po letu 2000. V enem od intervjujev s Hrvaške zasledimo pritožbo, da so bili

zadnji zakonodajni predlogi izpred dveh let [tj. iz leta 2010] naravnani na privatizacijo visokega šolstva, cilj pa je bil, da se razbije [našo] univerzo [...]. To je bil cilj politike z razlogi osebnega dobička. Ideja je bila, da se univerza razdeli na več manjših, kot utemeljitev pa se je omenjala mednarodna primerjava, češ – 'to počnejo povsod po Evropi'. (29; 09/03/12)

Podobne ideje je bilo pred nekaj leti slišati tudi v Sloveniji: »stara« javna univerza naj bi se razdelila na več manjših, ob tem pa naj bi nastale še nove, praviloma zasebne, a s politično podporo. Protiargumentov, da danes v več evropskih državah javne univerze dejansko združujejo v večje, v okolju te regije tako rekoč ni bilo mogoče dopovedati. Tako drobitev visokošolskih ustanov kot njihova privatizacija sta očitno naleteli na zelo širok spekter interesov. Vsiljuje se srhljiva paralela s strategijo privatizacije gospodarstva, ki se je iztekla v razpad številnih nacionalno pomembnih podjetij.

V zvezi s tem se je eden izmed intervjuvanih strokovnjakov neposredno izrekel takole: »Državne univerze bodo žrtvovane v korist zasebnih univerz.« (27; 01/03/12) Reforme visokega šolstva ne merijo le na »modernizacijo«, da bi tako »bolje služilo nacionalnim potrebam« itd. Posegle so globoko v tista področja, na katerih potekajo konflikti elit, povezane pa so tudi s »tajkunizacijo« visokega šolstva. »Zasebni sektor ni prinesel investicij v visoko šolstvo,« je rekel eden od intervjuvancev, ki dela na agenciji za zagotavljanje kakovosti. »Imam občutek, da je bila večina teh ustanov ustanovljena po načelu »zagrabi denar in zbeži.« (76; 26/03/12)

V intervjujih so v zvezi s tem zaskrbljenost izrazili tudi predstavniki nekaterih ministrstev, npr.:

Poleg tega imajo na nekaterih zasebnih univerzah »šefi«, ustanovitelji, zelo velik vpliv na upravljanje univerze; nas na Ministrstvu to moti. Ne bi želeli, da bi bil ustanovitelj kakorkoli vpleten v upravljanje univerze, razen v zvezi z ureditvijo nekaterih notranjih razmerij. To je povezano s problematiko avtonomije, zato nas to moti. (07; 08/02/12)

Privatizacija visokega šolstva je očitno v vsej regiji prava Pandorina skrinjica. Povsod je bilo v času tranzicije opaziti rastočo vero, da le konkurenca lahko zagotovi kakovost. Okrog teze, da tradicionalne univerze delujejo neučinkovito in zato potrebujejo konkurenco, ki naj bi jo ponudile le nove ustanove, je bil vzpostavljen relativno močan konsenz. Pravzaprav jih v številnih primerih pred to kritiko res ne bi bilo zlahka vzeti v bran: po desetletju politične, ekonomske in družbene krize so (bile) javne univerze z vseh strani obtoževane zaradi »neodzivnosti« in »okostenelosti«. Toda mnoge med njimi so bile v tem obdobju akademsko zelo osiromašene. To še najmanj velja za Slovenijo.

Dobrih dvajset let po začetku velikih sprememb še vedno ni videti prav nobenega dokaza, da naj bi zasebne ustanove ponujale kako resnično alternativo. Intervjuvanci na »starih« univerzah so radi poudarjali, da jim nove ustanove v nacionalnem okolju nikakor ne pomenijo konkurence glede spodbude h kakovosti; takšna konkurenca naj bi obstajala samo zahodno in onstran državnih meja. Naslednje besede rektorja bosansko-hercegovske univerze, ki je bila ustanovljena v sedemdesetih letih, preprosto in optimalno povzemajo bistvo problema:

Mislim, da je bila na teh naših prostorih zasebna iniciativa dopuščena prezgodaj – ne le na ravni visokega šolstva, temveč tudi na drugih ravneh izobraževanja. Bilo je prezgodaj, veliko prezgodaj. [...] Razmere v obdobju po vojni so bile dober razlog za različna nezakonita ravnanja in mi, v teh deželah, balkanskih prostorih, smo dovzetni za nezakonita ravnanja, žal. Če smo dobili pravico do ustanavljanja zasebnih fakultet ali univerz, je ne bomo uporabili za napredek naše skupnosti [...] kot celote, pač pa zato, ker potrebujemo denar za lastne žepe. Zasebne ustanove – ne le [pri nas], ampak v širši regiji – so najprej komercialno usmerjene. To pomeni, da so ustanovljene zato, da bi prodajale. [...] Ne samo, da mislim, da to ni dobro, ampak sem popolnoma prepričan, da to ni dobro. Kar smo dopustili, da se je zgodilo z izobraževanjem v teh naših prostorih – to je, z odprtjem zasebnega sektorja izobraževanja –, je največji sovražnik [naše države]. (66; 27/03/12)

So privatizacijo visokega šolstva v regiji povzročili mednarodni dejavniki? Naj uporabimo bolj oster in tej regiji znan diskurz: so »ti naši prostori« ogroženi »od zunaj«, od »zunanjega sovražnika«? Vprašanje ni zgolj retorično. V obdobju tranzicije so se posamezni deli regije vsak na svoj način naučili, kako naj se obnašajo, da bi dohiteli Evropo. In tako »so nekateri ljudje mislili: naj bo, naj odloči trg, in tako naprej«. Vendar pa danes »preprosto mislim, da je bila to preveč liberalna politika. Ne da bi spet zahajal v njene razloge, mislim, da je zelo škodljiva.« (63; 21/03/12)

Vprašanja, ki smo jih obravnavali, torej sprožajo še eno: kakšen je dejanski vpliv mednarodnih trendov in mednarodnih politik na domače reforme? Mednarodni in še zlasti evropski visokošolski prostor po navadi visoko cenijo povsod v regiji in vključevanje v bolonjski proces se je pogosto predstavljalo kot uspeh. Vendar pa je videti, da obstaja veliko pomanjkanje rav-

notežja med željo po vključevanju v mednarodni prostor in reformami, ki bi jih bilo treba v ta namen izpeljati doma. »Poudariti moram – in močno se strinjam s to hipotezo –, da je želja, da bi se vključili v te mednarodne trende, močnejša od tega, da bi si res želeli reformirati naš nacionalni sistem« (36; 22/02/12). Ta problem je pripeljal do sprememb, ki so se izkazale »bolj v formalnem kot vsebinskem smislu« (27; 01/03/12). To je verjetno tudi ključna točka, ko gre za vprašanje implementacije bolonjskega procesa v regiji. Ta se – vključno s »panbolonjizacijo« – namreč izkaže za nevalgično točko reform.

## Med Bologno in »Bolonjo«

Naši intervjuvanci so bili tako rekoč soglasni v tem, da je bil najpomembnejši vzvod in ključna spodbuda za nacionalne reforme minulega desetletja prav bolonjski proces. Druge mednarodne forume ali organizacije so omenjali zelo redko. Vendar pa takšno stališče ne izraža entuziazma. Ni mogoče sicer spregledati obsežnega dela, ki je bilo opravljeno še zlasti na ravni posameznih ustanov, denimo pri modernizaciji kurikula. Do tega so respondenti praviloma zavzemali pozitivna stališča. Po drugi strani pa tudi ni mogoče spregledati številnih kritičnih pripomb.

V vprašalniku A smo respondente med drugim vprašali, ali je bolonjski proces pri njih pomembno pripomogel h kakovosti. Zanimalo nas je razmerje med »navijači« in »nasprotniki«; v ta namen smo odgovore obravnavali na lestvici od +2.00 (močno se strinjam) do –2.00 (močno nasprotujem), nevtralne odgovore (tj. tiste, ki so odgovorili z »niti se ne strinjam niti ne nasprotujem« ali »nimam mnenja«) pa smo izločili iz nadaljnje analize. Delež takšnih odgovorov se je gibal med petino in četrtino vseh; najmanj v Albaniji (13,61 %) in največ v Makedoniji (32,69 %).

*Srednja vrednost na ravni regije je negativna: –0,45. Zlasti negativna je na Hrvaškem (–1,05) ter v Bosni in Hercegovini (–1,02), zares pozitivna pa je le na Kosovu (+0,48). Pozitivni in negativni 'glasovi' iz Albanije (+0,01) in Slovenije (–0,01) so se medsebojno tako rekoč nevtralizirali, kar govori o dveh nasprotnih skupinah približno enake moči. Preostale tri države (Makedonija, Črna gora in Srbija) so blizu srednji vrednosti za vso regijo.*

V posameznih državah so opazna nekatera izrazita odstopanja med dvema univerzama, ki sta bili vključeni v vzorec. Tako je, na primer, vrednost za »prestolnično« univerzo v Albaniji negativna (–0,26), za »ruralno« univerzo pa pozitivna (+0,45). Podobno je v Črni gori (–0,91 in +0,63), pri čemer imamo opraviti z edino »staro« in javno univerzo na eni strani ter »novo« in zasebno na drugi. Nekoliko manj izrazit je ta pojav v Makedoniji (–0,56 in –0,18), kjer je druga univerza prav tako zasebna, toda neprofitna in opazno internacionalizirana. Na splošno je mogoče reči, da so »prestolnične« ali »tradicionalne« univerze bolj nagnjene k negativni oceni kot »nove« in zasebne. Le v primeru Slovenije (univerzi v Ljubljani in Mariboru) je bilo to razmerje obrnjeno, čeprav je razlika med srednjima ocenama pravzaprav nepomembna (0,00 in –0,04).

Glavna ugotovitev iz odgovorov na to anketno vprašanje se ujema tudi z ugotovitvami iz intervjujev, ki pa seveda omogočajo podrobnejši uvid v problematiko. Številni intervjuvanci mislijo, da je treba razlikovati med kritiko bolonjskega procesa »na evropski ravni« in kritiko domačega visokošolskega sistema in napak pri njegovem reformiranju.

Omenili smo že, da se je večji del držav regije uradno vključil v bolonjski proces šele leta

2003. To sicer ne pomeni, da bi bile univerze v teh državah pred tem popolnoma odrezane od dogajanja v mednarodnem prostoru. Nasprotno, skoraj povsod so obstajale »avantgardne« ustanove ali (pol-)organizirani krogi znotraj njih, ki so z aktivnostmi začeli, še preden je njihov minister podpisal *Deklaracijo*. V takšnih primerih so bili meduniverzitetni projekti očitno najpomembnejši vzvod. To fazo pridruževanja procesu bomo imenovali fazo iniciativ od spodaj, večinoma pa je sledljiva v projektnem delu, še zlasti v okviru programa Tempus (Zgaga in dr., 2008). Dekan ene od tehničnih fakultet iz Srbije je to obdobje pojasnjeval takole:

Tukaj smo rekli, da če ne bi bilo Bologne, bi si sami izmislili Bologno. Dejansko smo šli v to smer še prej, preden je naš minister podpisal Deklaracijo. Fakulteta tehniških znanosti je zelo kompleksna; tu imamo 12.000 študentov; mi smo »tehnična univerza«. Veliko naših profesorjev je bilo po svetu [...]. Tako smo sami pognali nekatere procese – in Bologna nam je prišla prav. (11; 22/02/12)

Pozneje, po uradni pridružitvi k procesu, so ministrstva začela pripravljati zakonodajne spremembe, predvsem z dopolnjevanjem obstoječih zakonov. To je bila faza iniciativ od zgoraj in tako rekoč povsod so jo pospeševali zaradi njene »urgentnosti«, kar je postopno vodilo k čedalje več kritikam med akademiki, študenti in včasih tudi širše javnosti. V večini držav so se temeljite formalne spremembe dogajale tako rekoč čez noč; ob branju dokumentov in intervjujev se nismo mogli znebiti občutka, da so se glavni akterji pogosto želeli predstaviti kot »najboljši v razredu«, zato so brez zadrževanja spreminjali regulacijo nacionalnega sistema, kakor »Evropa zahteva«. Toda – ali res?

Med številnimi pritožbami, ki jih zasledimo v intervjujih, je mogoče izluščiti rdečo nit: pomanjkanje koordinacije med visokošolskimi ustanovami oziroma znotraj njih ter pomanjkanje sredstev, ki bi bila potrebna, da bi lahko izpeljali tako obsežne reforme. Obstaja še nekaj kritičnih točk kot npr. pomanjkanje pridobivanja in posredovanja informacij, pripravjalne dejavnosti so bile običajno omejene na kroge vladnih in univerzitetnih odločevalcev, navadni akademiki, starejši ali mlajši, ter študenti pa so ostajali v informacijski senci. »Informacije so zadrževali znotraj [ministrstva]; akademska skupnost ni bila ozaveščena o dejanskih spremembah [v evropskem merilu]. Običajno so bili vrh upravljavcev univerz ter visoki uradniki na ministrstvu veliko bolj seznanjeni o potrebnosti sprememb v kontekstu mednarodnega prostora. Oni so gonilo sprememb.« (01; 08/02/12)

Intervjuvanci so skoraj soglasni še o nečem: t. i. bolonjski reformni program sam na sebi ne pomeni kakega posebnega problema; problem je v implementaciji teh reform na nacionalni ravni. Naj navedemo tri posebej zanimive odlomke:

Leta 2003 je bil uveden bolonjski sistem, ki ima veliko dobrih točk, vendar pa je bil uveden malce na silo in v naglici, zato smo potrebovali več let, da smo [zdravili] otroške bolezni in popravili precej stvari. Moje mnenje je, da je na predpise mnogo ljudi gledalo preveč enostransko in dogmatično. [...] To so vse ljudje iz prejšnjega sistema; tam imajo korenine in tako so mislili, da je sprejem pravil, predpisov in zakonov tisto, kar spreminja družbo in izobraževanje. A ni tako. [Najprej] morate oblikovati pogoje. (29; 09/03/12)

Pri nas je položaj takšen, da zakonodajalec oziroma vladni uradniki vse, karkoli je bolonjski proces predlagal, takoj spravijo v zakone. Obstaja vtis, da vse to poteka enostavno prehitro. Na primer, na doktorskem študiju mora [po zakonu] biti 180 kreditov [ECTS], čeprav celo v Evropi še ni bilo dogovorjeno, ali naj na tem študiju imamo

kredite ali ne. Drugi primer: [po zakonu] mora biti v študijskih programih 40 % izbirnih predmetov. [...] Tako nastaja občutek, da počnemo nekaj, kar nam je nekdo drug naročil. (04; 23/03/12)

Starejši dve univerzi sta tako močni in statični ustanovi, da na te izzive odgovarjata na svoj način. Tako na teh velikih ustanovah sploh ni bilo mogoče česa dramatično vsiliti. Moja ocena ni nepristranska, ker sem bil v te stvari vpleten: najprej znotraj univerze [tj. ene od »starih«], pozneje pa zato, ker sem pomagal pri soustanavljanju nove ustanove. Ta reforma je bila izpeljana s figo v žepu ali nekako samo na pol, torej tako, da bi se čim manj spremenilo; nato pa so se pritoževali, da je vse narobe. V duhu bolonjskega procesa, ki je zelo napreden, ni nobenega problema; problem je v njegovi implementaciji. (46; 10/04/12)

Po vsem tem seveda ne more biti nepričakovano, da je sedanja reputacija bolonjskega procesa v regiji »zelo slaba. Toda, saj veste: mnoge stvari se pripisujejo Bologni [...], toda Bologna ni kriva za to. Bologna ne vsiljuje tega ali nekega drugega sistema. [...] Vsak, ki je hotel nekaj spremeniti ali uveljaviti kako osebno idejo, je rekel – ‘Ah, Bologna to zahteva in to moramo spremeniti zaradi Bologne’. [...] To je bila vsesplošna klima.« (33; 22/02/12) Intervjuvanci so včasih omenjali tudi probleme, povezane z »razumevanjem Bologne«; lahko bi rekli, da se problemi z implementacijo pravzaprav začenjajo pri problemih interpretiranja tega, o čemer naj bi se evropski ministri v svojih deklaracijah in komunikacijah sploh sporazumeli. To seveda ni ekskluzivno balkanska zadeva; gotovo pa drži, da je ta regija prispevala svoje zelo posebne interpretacije. Tudi v enem od intervjujev najdemo konkreten primer takšne »originalne« interpretacije: »Skladno z Bologno je lahko samo sedem izpitov na leto in obveznost v predavalnici je 24 ur [tedensko].« (48; 13/03/12)

Več intervjuvancev je bilo očitno kar dobro ozaveščenih o vsem tem in nekateri so tudi odkrito in kritično razmišljali tako o (dez)interpretacijah kot tudi o njihovih kritikah, npr. prorektorica ene izmed »prestoničnih« univerz:

Kaj je pravzaprav ideja Bologne? Kateri so tisti elementi, s katerimi nismo zadovoljni? Ali izvirajo iz Bologne ali ne? [...] Mnoge posledice družbene transformacije ter bolezni, ki smo jih ob tem imeli, se obravnavajo kot posledica Bologne in vodijo h kritični naravnosti, ki pa ni kritično obravnavanje Bologne, ampak posledic težav v [naši] družbi. Na primer, financiranje visokega šolstva se je zmanjšalo, povečalo pa se je število kandidatov za splošne študije, ker je industrija propadla, itd. Najlaže je reči: »Oh, to je zato, ker Bologna vztraja pri 3+2«. (04; 23/03/12)

Včasih je mogoče zaslediti podoben pogled tudi pri intervjuvancih z ministrstev; v enem primeru lahko zasledimo pripombo o letargiji znotraj univerz, ki je pripomogla k problemom z razumevanjem Bologne in z njeno implementacijo:

Kot predstavnica ministrstva sem osebno zelo razočarana nad pomanjkanjem pobud in neaktivnostjo naših visokošolskih ustanov. Imamo sistem, v katerem naj bi ustanove sprožale spremembe [...]. Pri nas pa je ravno narobe: vse se začne na ravni ministrstva – in potem ustanove menijo, da je to vsiljevanje z vrha. [...] Zdaj sem prvič doživela nekaj nacionalnih razprav s kritiko Bologne. Ampak pričakovala sem več; hitro so se ustavile. Glede na skepticizem, s katerim je [naš] visokošolski prostor sprejel Bologno, bi pričakovala [...], da bi bilo res veliko predlogov in nacionalnih razprav, npr. zakaj je nespreje-

mljiva, kako naj se prilagodi nacionalnim razmeram ipd. Ampak mi smo bolj papeški od papeža in smo spravili Bologno v zakonodajo skoraj dobesedno, kar spet kaže na odsotnost razprave. (43; 16/02/12)

V evropskih razpravah, ki so potekale v minulem desetletju, je bila večkrat poudarjena nujnost razlikovanja med odgovornostjo visokega šolstva (tj., ustanov) in odgovornostjo za visoko šolstvo (vlada in drugi deležniki); to razlikovanje bi bilo lahko uporabno tudi tu. V tem pogledu je bilo izrečeno opozorilo, da bo »pomanjkanje sodelovanja enako kot pretirano sodelovanje, ali pa slabo zasnovane politike, škodovalo sektorju« (Weber in Bergan, 2005: 8). V tej regiji je bilo očitno obojega na pretek. Na eni strani so bile male akademske »avantgarde«, ki so si prizadevale za modernizacijo večinoma po poti projektnega dela (tj., ne na ravni sistema), a so bile obdane s skeptično ali pasivno (razloge za to puščamo tu ob strani) akademsko večino. Na drugi strani je potekalo temeljito spreminjanje regulacije zakonodajnega okvira, ki je ponekod (recimo v Sloveniji) znatno nihal ne le med različnimi, ampak naravnost nasprotnimi koncepti – pač glede na trenutno sestavo vlade oz. vladne koalicije.

Središče razprav o bolonjski reformi je povsod v regiji zavzelo vprašanje o dveh novih »ciklih« oz. stopnjah študija.<sup>7</sup> Bolj ljudsko rečeno: ali '3+2' ali '4+1'? To je postala ključna dilema tako pristojnih ministrov, vlad in parlamentov kot akademikov in študentov. To dilemo je še okrepilo dejstvo, da novi *bachelor* nima (niti jezikovne) tradicije v tej regiji in da je bila zato nova struktura mnogim nerazumljiva. V tem kontekstu se je skoraj povsod spočela vroča debata o tem, kakšno naj bi bilo razmerje med *bachelor* in *master* na eni strani ter staro diplomu na drugi. Ponekod so prej omenjene avantgardne skupine začele preoblikovati stare, najpogosteje štiriletne programe v nove triletne. Na univerzah je bilo nekaj odpora; okrog leta 2005 pa je zlasti v Sloveniji in na Hrvaškem pridobila premoč interpretacija, po kateri naj bi bila stara visokošolska diploma izenačena z novim master, kar je povzročilo serijo resnih konceptualnih in sistemskih problemov (Zgaga in Miklavič, 2011; Kurelić in Rodin, 2012). Stari raziskovalni magisterij je iz te razprave izginil. V Sloveniji in na Hrvaškem je bila ta interpretacija potrjena v zakonskih novelah (2006), drugod so s tem še počakali ali pa vsaj niso uveljavljali tako radikalnih sprememb.

To je bilo ključno za prevladujoče razumevanje Bologne oziroma njene prilagoditev na lokalne okoliščine. Eden od avantgardnih dekanov je v intervjuju o tem povedal naslednje:

Začeli smo z načrtom, da skrajšamo štiriletni študijski program na tri leta, kot je bilo zamišljeno, in magistrski program smo raziskovalno zasnovali. [...] Potem je bila norost na takratnem ministrstvu [...] in študijski programi so bili podaljšani. [Zdaj] imamo diplomski študijski program, ki traja pet let. Popolna norost. Obenem smo izničili magistrski program. [...] Danes študirajo ljudje pri nas pet let, da dobijo isti naziv, ki so ga prej dobili po štirih letih študija. Nekdo se dela norca iz nas. (42; 27/02/12)

Tudi iz drugih izjav je mogoče povzeti, da je ta problematika določala središče polemik in kritik, ki se še niso v celoti polegale. Kot sem poskušal pokazati v drugem članku (Zgaga, 2010), je te kritike mogoče razdeliti vsaj na konservativne in progresivne. Prva skupina je npr. predla-

---

<sup>7</sup> Iz vrste razlogov, ki jih tu ne utegnemo podrobno pojasnjevati, je najbolje, da obdržimo angleško terminologijo: *bachelor* in *master*.

gala bojkot sprememb (a prej v političnem kot akademskem jeziku), medtem ko se je druga zavzemala za »razlikovanje med *idejo* reforme s potenciali, ki jih odpira, ter *realnostjo* njene nepopolne implementacije in razočaranji, ki jih prinaša« (Gregorić, 2010). Na Hrvaškem je bilo o tem kar nekaj zanimive razprave tudi v znanstvenem tisku (npr. Kurelić, 2010; Rodin, 2010; Doolan, 2011).

## Med mednarodnimi normami ter lokalnimi vrednotami in identitetami

Reči bi bilo torej mogoče, da je osrednji problem visokošolskih reform v regiji v tem, da je recepcija bolonjskega procesa pretežno potekala v diskurzih, v katerih dominira tradicionalna vrednotna koda. Normativna dimenzija sistema je bila temeljito spremenjena, toda njegova aksiološka dimenzija je ostala v glavnem nespremenjena. V tej točki se mednarodno in globalno srečujeta z domačim in lokalnim ter seveda nasprotno. Takšen sklep zahteva nadaljnji premislek o procesih internacionalizacije in evropeizacije v visokem šolstvu oziroma premislek o dejanskem mednarodnem vplivu na reforme visokošolskih sistemov v evropskih državah na periferiji.

Položaj glede internacionalizacije visokega šolstva v regiji je bil od države do države močno različen. Slovenija v tem pogledu ni imela težav že od začetka devetdesetih let, ko je bila kot edina država območja vključena v program Tempus, ob koncu tega desetletja – in po vojni – ji je v tem sledila še Hrvaška. Kot druga država območja *ex-YU*, ki se je v devetdesetih izognila vojni, je bila na drugem koncu regije Makedonija glede internacionalizacije visokega šolstva v resnično neugodnih geopolitičnih okoliščinah; Evropa se ji je začela odpirati šele po nasilnem etničnem konfliktu leta 2001. Za Albanijo so bila devetdeseta leta zelo turbulentno obdobje, poleg tega ni imela nikakršnih tradicij v mednarodnem akademskem sodelovanju; najprej si je morala ustvariti najosnovnejše pogoje zanj. Preostale države regije so bile vpletene v vojne in konflikte; Srbija in Črna gora (do njene osamosvojitve od Srbije) sta bili poleg tega pod mednarodnimi sankcijami. Šele po letu 2000 je celotna regija torej postala odprta in pripravljena za mednarodno – žal precej manj za regionalno – akademsko sodelovanje. Rezultat tega zapletenega obdobja je, da se po stopnji internacionalizacije visokega šolstva države regije še danes izjemno razlikujejo (Zgaga in dr., 2013: 61–66).

Posledice mednarodne izolacije in marginalizacije iz devetdesetih let se še vedno razločno občutijo zlasti v osrednjih in južnih delih regije. Naši intervjuvanci iz teh delov so bili v glavnem soglasni o pozitivnosti mednarodnih vplivov v visokem šolstvu. Večkrat smo slišali izjave, kot so recimo naslednje: »Vse preveč let smo bili zelo zaprta družba, v zelo slabih razmerah, in [...] za nas je vsaka izkušnja, ki prihaja iz mednarodnega prostora, zelo dobra. [...] Zelo pomembno je videti, kje smo mi in kje so oni. Takšna izmenjava izkušenj je za vse nas izjemno dobrodošla.« (58; 23/03/12) Kot poseben primer so bili omenjeni mednarodni evaluatorji kakovosti, npr. tako: »Prek teh zunanjih evaluatorjev porivamo proces internacionalizacije naprej. Tako je tudi prav.« (63; 21/03/12)

Pogosto smo tudi slišali, da so skupni mednarodni projekti v veliko pomoč in še zlasti dragoceni pri razvoju zmogljivosti na domačih univerzah. Kljub temu smo zasledili tudi nekaj negotovanja, predvsem glede trajnostnih učinkov takšnih projektov. Toda evropska in mednarodna pomoč pri modernizaciji univerz je močno pogojevana; ta pogojenost gotovo ni neproblematič-

na, ker ustvarja napetosti in včasih celo konfliktnost med internacionalnimi normami ter lokalnimi vrednotami in identitetami. »Rekel bi, da je [mednarodni vpliv na visoko šolstvo] precej povezan s finančno podporo, ki jo dajejo. Saj veste ..., tu je priporočilo, tu je ideja, tu so prioritete, ki smo jih postavili – in tukaj je denar. Lahko ga vzamete ali pa pustite.« (64; 19/03/12)

Po drugi strani okrepljeni mednarodni vplivi ustvarjajo novo vrsto enodimenzionalnega razmišljanja, kot kaže naslednji primer iz Albanije: »V visokem šolstvu lahko najdete veliko ksenomanije: karkoli je bilo narejenega na Zahodu, je dobro; [...] karkoli ni bilo narejeno na Zahodu, npr. na Kitajskem ali v Rusiji, ni »znanost«. Naj povem, da naši zakoni predpisujejo, da moraš za dosego doktorata znanosti objaviti najmanj dva članka v zahodni reviji.« (49; 16/03/12) Takšen način razmišljanja samo pogloblja napetost med lokalnim in mednarodnim. To lahko marsikje v regiji opazimo ne le v visokem šolstvu, ampak v vsakdanji kulturi sploh.

Izkušnje z mednarodno pomočjo v obnovi in modernizaciji visokega šolstva v tistih delih regije, kjer je bila ta pomoč velika, danes napeljuje na nekatere dvome. Še zlasti je to prišlo do izraza v enem od intervjujev iz Makedonije:

To nedorečeno stališče evropskih institucij ima v nacionalnih okvirih cel niz posledic. Ta [njihova] rezerviranost je sicer OK: ne bomo se veliko vmešavali; svobodni ste; lahko delate tako, da upoštevate svoje posebnosti, itd. Ampak drugi tega ne razumejo tako. Na primer, Balkanci: Balkanci so navajeni delati po receptu. [...] Niso se navadili na tole: »Naredi, kakor želiš, ampak vseeno popazi, da si podoben drugemu oziroma da lahko komuniciraš z drugim.« Tu je bilo suženjstvo in nam je nekdo drug povedal, kaj bo. Ali pa socializem, ko so iz enega centra razglasili: To bo tako! To se ne spremeni kar čez noč. [...] Te evropske iniciative so v redu, vendar pa niso dovolj jasne, da bi jih ljudje razumeli. (09; 22/03/12)

Nedavno smo lahko prebrali, da lahko konceptualno razlikovanje med »konvergenco identitet« in »divergenco identitet« pomaga »razložiti različne trajektorije evropeizacije v sicer podobnih državah« jugovzhodne Evrope (Subotić, 2011: 310). To splošno stališče bi lahko uporabili tudi pri naši temi. Ko sta se Freyburg in Richter na podoben način ukvarjala s političnim pogojevanjem v okviru EU, sta izrazila resne dvome o možnosti zunanjega spodbujanja demokracije prek političnega pogojevanja v regiji (Freyburg in Richter, 2010: 263). S svojim člankom sta »poskušala dokazati, da nacionalna identiteta bistveno vpliva na učinkovitost zunanje demokratizacije s sredstvi političnega pogojevanja« in da »[n]acionalna identiteta igra ključno vlogo pri 'prefiltriranju' vprašanj, ki presegajo obseg ustreznih vladnih ukrepov« (ibid: 275).

Avtorja bolj podrobno izpeljujeta svoj argument tako: »Pogojevanje kot instrument, temelječ na spodbujanju, je le pod določenimi pogoji primeren za kataliziranje temeljnih sprememb v državah, za katere je značilna zapuščina etničnega konflikta. [...] Naša raziskava potrjuje, da v primerih, ko pogojevanje ustreza prevladujoči nacionalni identiteti, zunanje spodbude lahko res sprožijo proces demokratizacije. Toda če so merila pogojevanja nasprotna nacionalnemu samorazumevanju, države tega ne bodo upoštevale, ali pa bodo – v primeru identitetnega konflikta – to storile dokaj nedosledno. Demokratične spremembe pa so mogoče le v toku globoke spremembe identitete« (ibid: 276). Dovolj je, da v tem odlomku zamenjamo besedo država z univerza in že bi lahko to tezo prenesli tudi na visoko šolstvo v regiji oziroma pojasnili, zakaj se implementacija uvoženih visokošolskih politik konča bodisi pri kozmetičnih popravkih bodisi pri zavračanju, pri sklicevanju na »Bruselj« ali pa na njegovo zavračanje.

Na koncu članka Freyburg in Richter navajata besede Vladimirja Tismaneanuja, romunskega in ameriškega politologa, ki trdi, da je »dobra novica [v tem], da se potekajoče tranzicije dogajajo vzporedno s ponovnim odkrivanjem Evrope, ideal združene Evrope pa je eden najbolj nalezljivih in privlačnih modelov, s katerimi so se te države doslej sploh ukvarjale« (ibid). Toda danes – leta 2014 – to ni več dobra novica, saj se je ideal združene Evrope znašel v globoki krizi. To ne more biti samo problem združene Evrope, temveč tudi njenih perifernih delov. V tem pa je še eden od razlogov, zakaj je smiselno obravnavati to izjemno raznoliko regijo v primerjalni perspektivi.

## *Policy* kolonije ali *policy* avtarkije?

Obstaja dokaj razširjeno splošno prepričanje (ali je upravičeno ali ne, to tu ni posebej pomembno vprašanje), da v današnjih močno internacionaliziranih in/ali globaliziranih visokošolskih politikah periferne države igrajo vlogo nekakšne *policy* kolonij. »Vizionarstvo« visokošolskih politik prihaja v te države iz *policy* centrov; tuji odgovori se ponujajo za domače težave. Je to res? V sklepu tega članka preverjamo, ali ni to le zunanji videz in imamo od znotraj dejansko opraviti z nekakšnimi *policy* avtarkijami.

Pred dobrimi tremi desetletji je Philip Altbach ugotavljal, da je bil »koncept o centru in periferiji uporabljen na različnih družbenih področjih, vendar šele nedavno tudi na področju izobraževanja« (Altbach, 1998 [1981]: 30). Dodal je, da se je ta uporaba dogodila pretežno v kontekstu *neokolonializma*, ki ga »izvajajo politike industrializiranih držav, ki poskušajo ohraniti svojo prevlado nad tretjim svetom« (ibid: 31). Tri desetletja pozneje je razprava o globalizmu povsem zasenčila nekdanjo razpravo o neokolonializmu, ni pa videti, da bi se uporaba koncepta o razmerju centrov in periferij na področju izobraževanja kakorkoli premaknila naprej. Ta koncept bi bilo mogoče dobro uporabiti tako pri analizi nastajajoče EHEA kot še zlasti pri obravnavi visokega šolstva na Zahodnem Balkanu.

Še en članek – ta je bil objavljen pred le enajstimi leti – nam lahko pomaga pri obravnavi tega vprašanja: Marginsonova analiza »nacionalne univerze v globalnem okolju« (Marginson, 2002). V njem je analiziral razvoj avstralskega – torej nam geografsko najbolj oddaljenega – univerzitetnega sistema druge polovice minulega stoletja in ponudil nekaj pripomb, ki so v našem kontekstu zelo pomembne. Na prelomu tisočletij, ko je razprava o globalizaciji v visokem šolstvu dosegla vrhunec, je opozoril, da pri tem ne smemo pozabiti nacionalne dimenzije: »Identiteto visokošolskih ustanov tvorijo več kot le globalni sistemi: je produkt zgodovine ter ohranja svoje nacionalne, lokalne in disciplinarne korenine. Globalna razsežnost *ne* zajema celotne nacionalne razsežnosti, ki je omogočila sodobno univerzo. [...] Stari projekt graditve nacije [*nation-building*] ni izginil, le njegov fokus je bil premeščen na položaj in strategijo v globalnem kontekstu. [...] V globalni dobi, z njenimi kratkimi roki in enim zunanjim administrativnim šokom za drugim, je postala vloga vlad in univerz pri graditvi nacije ponovno urgentno vprašanje.« (ibid: 413–414)

Novi »globalno/nacionalni svet« se vrti okrog globalnih centrov in je na poseben način izzi-valen za države v periferiji: »Ko nacije na periferiji tekmujejo z ustanovami 'jedra' v pogojih, ki jih določa jedro, izid ni globalni uspeh, ampak šibka imitacija« (ibid: 415). To je še zlasti lahko boleče v visokem šolstvu. Že Altbachu je bilo pred tremi desetletji jasno, da »so univerze [tretjega sveta], ki so v mednarodnem kontekstu nedvomno periferne, nacionalno gledano sre-

diščne, ko gre za usposabljanje, včasih pa tudi za uporabno raziskovanje» (Altbach, 1998: 41). To ugotovitev je takrat poimenoval kot »nenavaden paradoks« (ibid: 32).

Toda postneokolonialistično, globalistično oziroma neoliberalno obdobje s preloma tisočletij prinaša še težje izzive. V avstralskem primeru jih Marginson artikulira takole: »Avstralske univerze, ki se jih je nekoč obravnavalo kot investicijo v nacijo, so zdaj obravnavane predvsem kot vir proračunskih prihrankov, ki bi se lahko uporabili, da bi se poplačali dolgovi in ohranila nacionalna globalna kreditna boniteta. V skladu z neoliberalnim pogledom na svet to ni nikakršen problem: nacionalno-javni značaj univerze je zastarel; če naj preživijo in uspevajo, se morajo preoblikovati v samovzdrževane globalne korporacije.« (Marginson, 2002: 419)

Vse to danes velja tudi za vso Evropo, ne le za katero od njenih periferij. Vseeno se zadržimo le pri naši periferiji. Jugoslovanska socialistična federacija, odprta na Zahod, kot tudi avtarkični socialistični sistem v Albaniji, sta davna preteklost. V regiji obstaja osem nacionalnih držav, ki so bodisi že vstopile v Evropsko unijo ali pa je to njihov strateški cilj, ne glede na to, da se s krizo Unije njihov dejanski vstop čedalje bolj odmika. V vseh obstojijo tradicije, ki se navezujejo na koncept graditve nacije in na katere je vsaka od teh držav ponosna na svoj način, toda ob tem so prav vse, a spet vsaka na svoj način, *nacionalne države v nastajanju*, ki poteka v zelo – in ponekod v izjemno – težavnih razmerah. Težave so dvojne narave: ne le, da je regija (samo)prepoznana evropska periferija, temveč je razmerje med centri in periferijami mogoče večkratno prepoznati tudi znotraj regije same in ne le v odnosu do »Zahoda«, »Evrope«.

Pogost problem univerz v regiji je, da delujejo v šibkih nacionalnih okoljih (npr. majhne in mlade države, šibke ekonomije, identitete v oblikovanju itd.) in da se v mednarodnem okolju počutijo »neprepoznane«, če že ne prepoznane kot »periferija«. Njihov položaj dodatno zapleta dejstvo, da so hote ali ne hote vpletene v konflikte med nacionalnimi elitami ter s tem povezane ideološke spopade, v katerih se najde prostor za nastajanje zasebnih visokošolskih ustanov. Po dokaj razširjenem mnenju, ki ga naša terenska raziskava potrjuje, vse to pripomore k upadanju akademskih meril, k prevladi političnih razlogov pri ocenjevanju akademskih vprašanj ipd. V obdobju, ko bi morale biti te univerze prepoznane kot eden glavnih stebrov pri graditvi novih nacionalnih držav, novega državljanstva, pa tudi pri »integraciji v Evropo« ter čezmejnem sodelovanju, se je njihova vloga v znatni meri sprevrnila v neoliberalni »vir proračunskih prihrankov«, kot pravi Marginson. To se je še posebej očitno izkazalo npr. v valu slovenskih vladnih reform leta 2012, ki so grozile z dobesednim uničenjem javnega visokošolskega sektorja. Grožnja še ni odstranjena.

V danih okoliščinah je reformiranje visokega šolstva v regiji resnično težaven proces. Tudi v naših pogovorih smo pogosto zaznali občutek, da se kolesa reform vrtijo v prostem teku: za univerze in tudi za nacionalne države strateška vprašanja ostajajo brez odgovora. Oglejmo si štiri značilne izjave:

Vedno smo začenjali znova. [...] Od devetdesetih let smo vsaka štiri leta pripravljali nove strateške dokumente. (09; 22/3/12)

V naši državi se mogoče celo preveč osredinjamo sami nase. [...] V zadnjih nekaj letih smo zelo osredinjeni na tisto, kar so naši problemi, ne pa na globalno sceno. Na ravni vse države je ta globalna slika nekoliko zapostavljena. (04; 23/3/12)

[Mednarodni vplivi na nacionalne reforme] vsekakor niso marginalni, toda na začetku so močnejši in veliko bolj izraziti kot pozneje, v položaju 'mehčanja'. (15; 29/3/12)

Dokaj formalno prepisujemo bolonjske dokumente in sprejemamo ustrezne akte in predpise – ne da bi sploh razmišljali, zakaj je to treba. [... Na drugi strani pa] obstaja prepričanje, da »smo fantastični« in da nas vsak, ki tega ne prizna, močno sovraži. PISA je »zarota Zahoda«. (18; 29/3/12)

Teza, da majhne, tranzicijske in periferne države preprosto igrajo vlogo pasivnih ozemelj in da so torej zgolj *policy* kolonije za implementacijo že pripravljenih *policy* idej iz mednarodnih in/ali nadnacionalnih krogov, prežetih z neoliberalno ideologijo, je videti močno prekratka. Toda te države tudi niso (več) *policy* avtarkije. Evropski in svetovni diskurzi so prodrli vanje, a po implementaciji pogosto postanejo bodisi močno »zmehčani« ali pa preinterpretirani do neprepoznavnosti. Kaj od obojega – vdiranje eksternih rešitev ali njihova preinterpretacija – je slabše, ostaja odprto vprašanje. Najslabša pa je gotovo njuna kombinacija.

Periferne države – v našem primeru njihovi visokošolski sistemi – se gotovo razlikujejo od (sistemov) centralnih držav. Politično pogojevanje z vnaprej pripravljenimi formulami in rešitvami, ki so uvožene od zunaj, ne rešuje problema; ravno nasprotno. Prav gotovo, da male, periferne države ne bi smele biti prepuščene sami sebi – to bi pomenilo, da se jih potiska v avtarkijo, ki v tej regiji ni neznanka. Bolj kot v centralnih državah je tu potrebno ravnovesje med mednarodnim in nacionalnim, med splošnim in posebnim: razmerje, ki ima pomembne politične posledice ne glede na to, v katero smer se nagne. Videti je, da se tega ne zavedajo niti sedanji odločevalci v globalnih centrih niti zdaj vladajoče politične elite v periferiji. Posledice tega nezavedanja so lahko za nacionalne sisteme visokega šolstva na obrobju Evrope samo slabe. Nič manj za graditev nacij.

## Literatura

- ALTBACH, PHILIP (1998 [1981]): *Comparative Higher Education Knowledge, the University and Development*. Boston: CIHE, Boston College.
- DOOLAN, KARIN (2011): Reconfiguring Higher Education: Discourses and Practices. V *Contemporary Croatia: Development Challenges in a Socio-Cultural Perspective*, D. Belyaev and Z. Roca (ur.), 75–100. Lizbona: Edicoes Universitarias Lusofonas.
- FINK-HAFNER, DANICA in LAJH, DAMJAN (2002): *Analiza politik*. Ljubljana: FDV.
- FREYBURG, TINA in RICHTER, SOLVIEG (2010): National Identity Matters: The Limited Impact of EU Political Conditionality in the Western Balkans. *Journal of European Public Policy* 17(2): 263–281.
- GREGORIĆ, PAVEL (2010): Achievements and Failures of the Bologna Process to Date. Round Table *Processing the Bologna Process: Current Losses and Future Gains*. University of Zagreb, UNESCO Chair for Governance and Management of Higher Education. Zagreb, 5. in 6. marec 2010.
- IN DEFENCE OF THE UNIVERSITY (1997; 1998). *Beogradski krug / Belgrade Circle* 1-2 in 3-4.
- KURELIĆ, ZORAN (2009): How Not to Defend Your Tradition of Higher Education. V *Politička misao / Croatian Political Science Review* 46(5): 9–20.
- KURELIĆ, ZORAN in RODIN, SINIŠA (2012): Failure of the Croatian Higher Education Reform. *CEPS Journal* 2(4): 29–52.
- MARGINSON, SIMON (2002): Nation-building Universities in a Global Environment: The Case of Australia. *Higher Education* 43(3): 409–428.
- RODIN, SINIŠA (2009): Higher Education Reform in Search of Bologna. *Politička misao / Croatian Political*

- Science Review* 46(5): 21–38.
- SCOTT, PETER (2002): Reflections on the Reform of Higher Education in Central and Eastern Europe. *Higher Education in Europe* 27(1-2): 137–152.
- SUBOTIC, JELENA (2011): Europe is a State of Mind: Identity and Europeanization in the Balkans. *International Studies Quarterly* 55(2): 309–330.
- ŠOLJAN, NIKŠA NIKOLA (1991): The Saga of Higher Education in Yugoslavia: Beyond the Myths of a Self-Management Socialist Society. *Comparative Education Review* 35(1): 131–153.
- TROW, MARTIN (2000): From Mass Higher Education to Universal Access: The American Advantage. Spring 2000. Research and Occasional Paper Series: CSHE.1.00. University of California, Berkeley. Dostopno na: <http://cshe.berkeley.edu/publications/docs/PP.Trow.MassHE.1.00.pdf> (12. julij 2013).
- TURAJLIĆ, SRBIJANKA (2004): *Visoko obrazovanje u Srbiji*. Beograd: Alternativna akademska obrazovna mreža.
- UVALIĆ TRUMBIĆ, STAMENKA (1990): New Trends in Higher Education in Yugoslavia? *European Journal of Education* 25(4): 399–407.
- VUKASOVIĆ, MARTINA (2005): Visoko obrazovanje na putu ka Evropi: četiri godine kasnije. V *Visoko obrazovanje na putu ka Evropi: četiri godine kasnije*, 400–407. Beograd: Alternativna akademska obrazovna mreža.
- WEBER, LUC in BERGAN SJUR (ur.) (2005): *The Public Responsibility for Higher Education and Research*. Strasbourg: Council of Europe Publishing.
- ZGAGA, PAVEL (ur.) (1998): *Development of Higher Education in Slovenia*. Ljubljana: Ministrstvo za šolstvo in šport.
- ZGAGA, PAVEL (2003): Reforming the Universities of South East Europe in View of the Bologna Process. *Higher Education in Europe* 28(3): 251–258.
- ZGAGA, PAVEL (2004): *Analiza gibanj u strukturi študentov in diplomantov v terciarnem izobraževanju (1981 – 2004)*. Raziskovalno poročilo. Ljubljana: CEPS.
- ZGAGA, PAVEL (2007): *Higher Education in Transition. Reconsiderations on Higher Education in Europe at the Turn of the Millennium*. Umea: Umea University.
- ZGAGA, PAVEL, KOMLJENOVIČ, JANJA in MIKLAVIČ, KLEMEN (2008): *Thematic Review of Tempus Structural Measures. A Survey Report. Final Report to the Directorate-General for Education and Culture of the European Commission*. Ljubljana: Center for Educational Policy Studies (CEPS).
- ZGAGA, PAVEL (2010): The Role of Higher Education in National Development. South-Eastern Europe and Reconstruction of the Western Balkans. V *The Europa World of Learning 2011*, 19–24. London: Routledge. Dostopno na: <http://bit.ly/rf4MpT> (15. november 2012).
- ZGAGA, PAVEL in MIKLAVIČ, KLEMEN (2011): Reforming Higher Education in Transition. Between National and International Reform Initiatives: The Case of Slovenia. *European Education* 43(3): 13–25.
- ZGAGA, PAVEL, KLEMENČIČ, MANJA, KOMLJENOVIČ, JANJA, MIKLAVIČ, KLEMEN, REPAC, IGOR in JAKAČIČ, VEDRAN (2013): *Higher education in the Western Balkans: reforms, developments, trends*. Ljubljana: Pedagoška fakulteta UL. Dostopno na: <http://ceps.pef.uni-lj.si/knjiznica/doc/hewb.pdf> (12/07/2013).