

## Elżbieta Wnuk-Lipińska Jakość w szkolnictwie wyższym – mechanizmy oceny

W artykule prezentowany jest szeroko dyskutowany w Europie Zachodniej i w USA problem jakości szkolnictwa wyższego. Analizowane są przyczyny, które w latach osiemdziesiątych spowodowały wzrost zainteresowania zarówno doskonaleniem, jak i pomiarem jakości procesów dydaktycznych i pozadydaktycznych zachodzących w instytucjach szkolnictwa wyższego.

Autorka omawia zmieniającą się rolę państwa w zarządzaniu systemem szkolnictwa wyższego w krajach EWG. Twierdzi ona, że zachodzące zmiany w sterowaniu szkolnictwem wyższym są odbiciem tendencji politycznych i społecznych. Prezentuje mechanizmy doskonalenia jakości w instytucjach szkolnictwa wyższego, a w tym – dość szczegółowo – jeden z modeli zarządzania przeniesiony ze świata biznesu do szkolnictwa ponadśredniego, tj. TQM (*Total Quality Management*).

Najwięcej miejsca w artykule zajmuje analiza mechanizmów i procedur oszacowywania jakości w instytucjach szkolnictwa wyższego. Autorka omawia dwa przeciwstawne modele kontroli jakości, tj. poprzez autorytety zewnętrzne i poprzez społeczność akademicką.

W ramach tego rozróżnienia autorka omawia, m.in., mechanizm *peer review* i mechanizm akredytacji.

**W artykule podejmę próbę** przedstawienia problemów dotyczących jakości szkolnictwa wyższego, dyskutowanych w Stanach Zjednoczonych i w krajach Europy Zachodniej. Przede wszystkim omówię sprawy skupiające uwagę wielu badaczy, a związane z próbami oszacowania jakości szkolnictwa wyższego oraz z działaniami mającymi na celu polepszenie tej jakości.

W wielu krajach europejskich od początku lat osiemdziesiątych „jakość” stała się podstawowym problemem w szkolnictwie wyższym. Wpłynęło na to wiele czynników:

1) ekspansja szkolnictwa wyższego. Raptowny wzrost liczby studentów, a w konsekwencji – kierunków studiów (przede wszystkim w naukach społecznych), a nawet nowych instytucji, zrodził pytanie o wielkość i ukierunkowanie funduszy publicznych przeznaczanych na szkolnictwo wyższe;

2) wyczerpanie limitu funduszy przeznaczonych na ten typ szkolnictwa;

3) proces przechodzenia do gospodarki opartej na postępie technologicznym, który spowodował w wielu krajach próby skierowania zainteresowania studentów w stronę dyscyplin postrzeganych jako ważne dla dalszego rozwoju ekonomicznego (Neave, Vught, 1991).

Czynniki te spowodowały w ostatnich kilkunastu latach, że rządy krajów Europy Zachodniej w polityce edukacyjnej i naukowej kładą nacisk na oszacowywanie i kontrolę jakości. Rosnące koszty związane ze szkolnictwem wyższym powodują potrzebę ich legitymizacji przez wymierne społeczne korzyści. Temu celowi mają służyć mechanizmy i procedury oszacowywania jakości.

### Oceniające państwo a jakość szkolnictwa wyższego

W większości krajów Europy Zachodniej od końca lat siedemdziesiątych ekspansji szkolnictwa wyższego towarzyszył wzrost roli rządu w podejmowaniu decyzji dotyczących tego szkolnictwa. Centralne sterowanie rozwijało się tak długo, aż stało się jasne, iż wobec wzrostu kompleksowości i zróżnicowania instytucji szkolnictwa wyższego jest ono zupełnie nieefektywne. Ten typ sterowania polityką edukacyjną był nastawiony na problemy związane z wchodzeniem młodych ludzi do systemu szkolnictwa wyższego (nabór na studia, warunki życia i równość).

Zachodzące obecnie zmiany w sterowaniu szkolnictwem wyższym są odbiciem tendencji politycznych i społecznych. Rządy zmieniły swoje podejście i nie uważają się już za jedynych architektów przyszłości, dźwigających na swoich barkach systemy edukacyjne. Starają się natomiast współdziałać z innymi zainteresowanymi – administratorami, wybitnymi naukowcami i pracodawcami (Neave, Vught 1991; Goedegebuure i in. 1992). W rzeczywistości europejskiej zaczyna funkcjonować koncepcja samoregulacji, zakładająca, że rząd określa ogólne ramy, w których uczelnie mogą wypracowywać swój własny styl działania. Neave i Vught nazwali to przesunięciem od państwa interwencyjnego w kierunku państwa ułatwiającego (Neave, Vught 1991).

Zmieniająca się w wielu krajach europejskich rola rządu nie oznacza, że rezygnuje on całkowicie z odpowiedzialności za szkolnictwo wyższe. Na przykład w Holandii, minister edukacji i nauki w czasie dyskusji na temat nowej ustawy o szkolnictwie wyższym (początek 1992 roku), jasno stwierdził że rządowe sterowanie z dystansu nie może być poczytane za brak takiego sterowania. Jego zdaniem, nową politykę Ministerstwa określić można jako ingerencję selektywną. W wielu europejskich systemach szkolnictwa wyższego można obserwować, jaki charakter przybiera ta zamierzona selektywność. Są to przede wszystkim zmiany legislacyjne oraz zmiany w polityce edukacyjnej i naukowej (Goedegebuure i in. 1992; Neave, Vught 1991). Dotyczą one zmniejszenia centralnego planowania, mniej szczegółowych regulacji, pobudzenia działalności szkół i funkcjonowania programów, większego zainteresowania strukturalną oceną uczelni i programów.

Zdaniem Neave'a, w polityce państwa wobec instytucji szkolnictwa wyższego nastąpiło przesunięcie zainteresowania z tego, co wchodzi do systemu (*input*), na to, co z niego wychodzi (*output*) (Neave 1988). Wprowadzenie nowych mechanizmów kontroli jakości jest, zdaniem wielu badaczy, niezbędnym warunkiem tego, aby rząd mógł zrealizować zmianę priorytetów z *input* na *output*.

Zainteresowaniu rządów działalnością szkół wyższych tradycyjnie towarzyszyły dwa rodzaje procedur oceniających, stosowanych zazwyczaj na poziomie systemu, tj. rutynowa i strategiczna (Neave 1988). Procedura rutynowa związana była z corocznymi decyzjami budżetowymi i miała pomagać w podejmowaniu decyzji, dotyczących środków, jakie należy przyznać danej instytucji, aby zapewnić jej możliwość realizacji celów określanych przez rząd. Podejście to było oparte na założeniu, że system musi być oceniony przed rozdzielaniem funduszy, trzeba bowiem zapewnić takie ich rozlokowanie, aby dobrze służyły realizacji celów. Rutynowa ocena była prawie niewidoczna dla świata zewnętrznego i pozostawała właściwie bez konsekwencji; miała raczej znaczenie symboliczne. Strategiczna ocena miała przygotować strategiczną zmianę i przeprowadzono ją tylko w sytuacjach kryzysowych. Kończyła się niezbyt dobrze przygotowanymi restrukturyzacjami skupiającymi się na takich sprawach, jak dostęp do studiów lub geograficzne rozmieszczenie instytucji szkolnictwa wyższego. Jako przykłady mogą tu służyć *Robins Raport* (1963 r.) w Wielkiej Brytanii, proces prowadzący do utworzenia we Francji Uniwersyteckich Instytutów Technologicznych czy *STC-Report* (1983 r.) autorstwa holenderskiego ministra edukacji i nauki, w wyniku którego wprowadzono daleko idące zmiany w wyższym szkolnictwie zawodowym.

Wspomniane zmiany polityki rządów w stosunku do instytucji szkolnictwa wyższego spowodowały także pewne modyfikacje w sposobach ich oceniania. W przeszłości przywiązywano dużą wagę do oceniania szkolnictwa wyższego na poziomie systemowym, obecnie najważniejszą rolę odgrywa wydział i instytut.

Na poziomie wydziału i instytutu znacznie zintensyfikowano czynności służące ocenie zarówno pracy, jak i jej efektów. Ponieważ nie mają one służyć strukturalizacji instytucjonalnej i nie mają bezpośrednich związków z decyzjami stały się – według badaczy holenderskich – rdzeniem systemu oceniania szkolnictwa wyższego w wielu krajach europejskich. Zdaniem innych badaczy, wniosek ten jest słuszny, jeśli chodzi o rutynową ocenę, zawierającą takie elementy, jak oceny dokonywane przez studentów, kadre, magistrantów itp. Tego typu oceny, ich zdaniem, często nie są dostępne dla świata zewnętrznego, lecz stanowią podstawę oceny strategicznej, która ma charakter strukturalny i jest częścią regulaminowych działań wydziału i instytutu. Składają się na nią oceny zarówno procesów zachodzących na poziomie wydziału i instytutu, jak i ich „produktów”. Ten typ ocen ma silny związek z procesami decyzyjnymi.

Na poziomie instytucji (uczelni) ocenianie jest stosunkowo nowym zjawiskiem. W tradycyjnym podziale władzy w kontynentalnych systemach szkolnictwa wyższego poziom instytucjonalny był raczej słaby. Wysiłki mające na celu wzmocnienie centralnej władzy uczelnianej spowodowały, między innymi, wprowadzenie systemu oceniania również na tym poziomie. Na razie jednak badacze twierdzą, że rezultaty tej działalności są niejasne.

Ogólny wniosek wynikający z obserwacji systemów szkolnictwa wyższego w Europie Zachodniej jest taki, że wyraźnie zmniejszyło się centralne sterowanie, a zarazem zwiększyła się rola kontroli strategicznej. Rządy w miejsce dotychczasowych szczegółowych regulacji zakreśla granice, w których centralna administracja poszczególnych instytucji ma za zadanie stworzenie warunków do osiągnięcia wyników, jakich rząd od niej oczekuje.

## Doskonalenie jakości w instytucjach szkolnictwa wyższego

W europejskich systemach szkolnictwa wyższego „poziom środkowy” koordynacji (centralne władze uczelni) był tradycyjnie słaby (Clark 1983). Władza dotycząca podstawowych procesów, tj. nauczania i badań, była skoncentrowana na niższych poziomach organizacyjnych, w rękach kadry naukowej. Obecnie nastąpiło wzmocnienie „poziomu środkowego” koordynacji poprzez zmianę składu ciał zarządzających, adaptację instytucjonalnych struktur podejmowania decyzji i zmianę charakteru demokratycznie wybranych rad i senatów z kontrolnego na doradczy.

Uogólniając powiedzieć można, że europejskie instytucje szkolnictwa wyższego są zachęcane do rozwoju menedżerskiego modelu działania i zachowań typowych dla biznesu. Połączony, kolegalno-polityczny model, będący podstawą zarządzania uniwersytetem jako organizacją w latach siedemdziesiątych, jest obecnie zastępowany przez tzw. przedsiębiorczy model zarządzania (*entrepreneurial management*) (Neave, Vught 1991). Najważniejsze cechy tego modelu są następujące:

- na centralnym poziomie instytucjonalnym zauważalny jest większy wpływ zewnętrznej bazy społecznej na podejmowane decyzje. Na przykład w Szwecji wewnętrzny sposób zarządzania w instytucjach akademickich został zastąpiony radą z obszernymi kompetencjami, której członkowie są rekrutowani z zewnętrznego otoczenia. Od czasu reformy w 1987 roku zewnętrzni członkowie stanowią większość w radach wykonawczych;

- kładziony jest większy nacisk na wypracowywanie i stosowanie strategii instytucjonalnych;
- większe jest zainteresowanie technikami zarządzania wypracowanymi i stosowanymi w świecie gospodarczym.

Jednym z najszerzej dyskutowanych modeli zarządzania – nawet eksperymentalnie wprowadzanym w niektórych instytucjach szkolnictwa ponadśredniego – jest model przeniesiony ze świata biznesu, który już w swej nazwie ma słowo jakość: *Total Quality Management* (TQM).

Szkolnictwo na poziomie trzecim poszukuje sposobów polepszenia swojej jakości. Powodem tych poszukiwań jest fakt, iż poprawa czy udoskonalenie zarówno nauczania, uczenia się, jak i działalności badawczej w danej uczelni wpływa na poprawę reputacji, co z kolei przyciąga uwagę klientów, tj. studentów i agencji zamawiających usługi (badania, programy kształceniowe, ekspertyzy). Z powodu wzrastających powiązań pomiędzy biznesem i wyższymi uczelniami, rosnąca liczba osób zarządzających tymi instytucjami szuka w najlepszych organizacjach gospodarczych wzorów wprowadzania zmian i polepszania jakości oferowanych usług. Z tego też powodu pojawiło się zainteresowanie TQM w szkolnictwie ponadśrednim, chociaż, jak twierdzi Angela Cross-Durrant, zrozumienie zasad i zastosowań tej procedury jest jeszcze niewielkie (Cross-Durrant 1992).

TQM jest sposobem ciągłego doskonalenia się instytucji z silnym nastawieniem na odbiorcę. Ten model zarządzania określa się jako ciągłe odpowiadanie na zaakceptowane potrzeby, wymagania i oczekiwania klientów. TQM jest filozofią, która żywi się przekonaniem, że kluczem do dobrego biznesu są ludzie i procesy, w których oni uczestniczą. Główne zasady TQM to: 1) traktowanie odbiorcy jako arbitra jakości; 2) całkowite zaangażowanie się w planowe, systematyczne doskonalenie jakości; 3) pierwszoplanowa pozycja doskonalenia jakości w planach i celach organizacji; 4)

mobilizacja całej organizacji wokół tego wyzwania; 5) odnalezienie w procesach zachodzących w organizacji nieprawidłowości powodujących straty i zmniejszających efektywność; 6) ważność stosowanych pomiarów jako instrumentów kontroli i doskonalenia systemów i procesów.

Aby wprowadzić ten typ zarządzania konieczne jest precyzyjne określenie czym dana instytucja chce być, a następnie przełożenie tego na strategiczne cele i plany, w których najważniejsze miejsce zajmują potrzeby i oczekiwania odbiorców.

U podstaw tego typu zarządzania znajduje się założenie, iż jakość usług lub dóbr zależy od ludzi, a więc od:

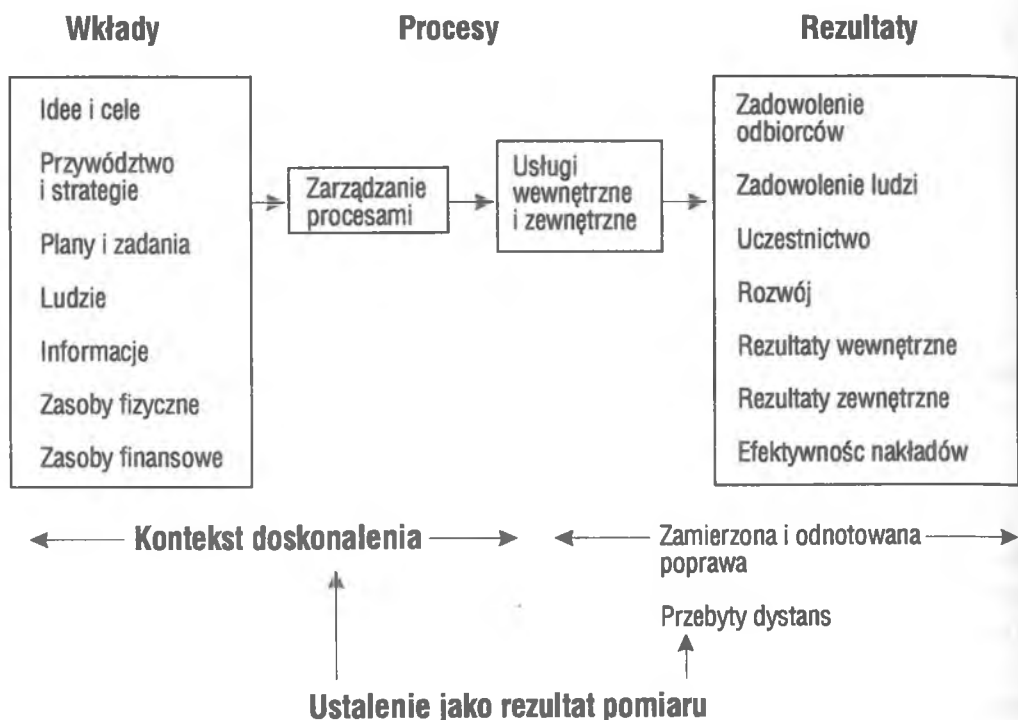
- wspólnie uznawanych wartości,
- zewnętrznych i wewnętrznych stosunków pracowniczych,
- przekonania, że odpowiedź na uznane autoteliczne i instrumentalne potrzeby i oczekiwania odbiorców są obowiązkiem wszystkich,
- szacunku dla jednostki,
- poziomu etycznego i motywacji,
- dostrzeżenia i docenienia wysiłków i osiągniętych wyników.

Akcja wprowadzania TQM musi rozpoczynać się od szczebli kierowniczych w danej organizacji. Kierownicy muszą pełnić rolę liderów zmiany. Wszyscy zatrudnieni w danej organizacji muszą zrozumieć co oznacza jakość i jej poprawa. Bardzo ważne jest, aby problem ten był dyskutowany i rozumiany, a zmiany – zaakceptowane na wszystkich poziomach organizacji (Cross-Durrant 1992).

Niektórzy badacze szkolnictwa wyższego nie wierzą, że zasady stosowane w biznesie można zastosować w szkolnictwie – działalności o zupełnie odmiennym charakterze. Ponadto zauważyć można tendencję do traktowania zarządzania w nauczaniu, w nauce, działalności dydaktycznej i badawczej jako zupełnie odmiennych dziedzin. Polepszanie jakości jest postrzegane jako domena kadry akademickiej. Wszystko to, zdaniem Angeli Cross-Durrant, utrudnia wprowadzanie zarządzania TQM do szkolnictwa wyższego. Niemniej jednak próby takie są podejmowane np. w Australii, USA i w Wielkiej Brytanii. obrońcy zarządzania tego typu argumentują, że w szkolnictwie, tak jak w biznesie, o jakości usługi decyduje suma wysiłków wszystkich osób zaangażowanych w dany proces: od zwierzchnika po sprzątaczkę.

Doskonalenie jakości należy zacząć od uzgodnienia co jest w pracy danej uczelni dobre, co należy poprawić i z czego należy zrezygnować. Dokonanie takich ustaleń wymaga starannej analizy wkładów (ludzie, dobra materialne i niematerialne) i procesów, zastosowania miar i, wreszcie, opisanie rezultatów działalności danej uczelni i odnotowanych udoskonaleń (zob. schemat 1, na następnej stronie).

Analizując wkłady w TQM bierze się zazwyczaj pod uwagę nie tylko plany, zadania, zasoby materialne i rachunkowość, lecz także cele i idee przyświecające pracownikom wyższych uczelni, jak też miary, informacje i dane, no i oczywiście ludzi pracujących w uczelni i korzystających z jej działalności. Bardzo starannie powinny być analizowane procesy dydaktyczne i pozadydaktyczne zachodzące na uczelni. Ich doskonalenie powinno prowadzić do poprawy działalności usługowej wobec odbiorców wewnętrznych i zewnętrznych. Wyniki tej analizy powinny służyć doskonaleniu jakości. Analiza taka przeprowadzana co rok lub co semestr pozwalałaby odnotowywać zachodzące zmiany.

**Schemat 1.** Zarządzanie i pomiar doskonalenia jakości

Zebrane informacje potrzebne do pomiaru doskonalenia jakości mogą być również przydatne do:

- orientacji w tym, co w ramach uczelni ma dobrą jakość,
- rozdzielania budżetu uczelnianego,
- awansów,
- corocznego sprawozdania merytorycznego i finansowego,
- zewnętrznego oszacowywania jakości, dokonywanego przez środowiska zawodowe,
- weryfikacji prowadzonych kursów,
- zdobywania zewnętrznych źródeł finansowania.

Zdaniem Cross-Durant, dowodzi to, iż organizacje edukacyjne powinny być samooceniającymi i samodoskonalącymi się przedsiębiorstwami. W przeciwnym razie mogą nie przetrwać nadchodzącej epoki zmian (Cross-Durrant 1992).

### Oszacowywanie jakości w szkolnictwie wyższym

Od początku lat osiemdziesiątych trwa dyskusja na temat kryteriów i metod, jakie powinny być stosowane przy ocenie wyników zarówno badań naukowych, jak i nauczania w szkołach wyższych.

Według Vughta, zasadnicze dla rozumienia funkcjonowania szkolnictwa wyższego jest stwierdzenie, że stanowi ono strukturę społeczną służącą rozwojowi i przekazowi wiedzy. W systemach szkolnictwa wyższego trzeba określić, co to jest „jakość”. W tym miejscu zaczynają się trudności. „Co to jest?” – pytają takie autorytety jak Christopher Ball (1985) czy Peter R. Williams (1991). W wielu publikacjach cytowana jest wypowiedź na ten temat Roberta Pirsinga: „Jakość [...] wiesz co to jest, a jednocześnie nie wiesz. To jest sprzeczność. Ale niektóre rzeczy są lepsze od innych, to znaczy, że mają lepszą jakość. Ale gdy próbujesz powiedzieć co to jest jakość, abstrahując od konkretnych rzeczy, to wszystko się rozmywa. Nie ma o czym mówić. Jeśli nie możesz powiedzieć co to jest jakość, to skąd wiesz co to jest i że to w ogóle istnieje? Jeśli nikt nie wie co to jest, to z praktycznego punktu widzenia to nie istnieje. Ale z praktyki wiesz, że to istnieje. Na czym bowiem są oparte stopnie? Dlaczego ludzie płaciliby fortunę za pewne rzeczy, a odrzucali inne? Bez wątpienia pewne rzeczy są lepsze od innych [...] ale co to jest „lepszość”? Kręcisz się tak w kółko i nie znajdujesz wyjścia z sytuacji. Co, do diabła, jest jakością. Co to jest?” (Pirsing 1974).

Koncepcja jakości nie jest jednoznaczna i osiągnięcie jedności w tej sprawie nie wydaje się możliwe. Ale w przypadku nauczania i badań naukowych prowadzonych przez wyższe uczelnie pewne sprawy z nią związane wydają się być szczególnie ważne. Zdaniem Vughta, trzeba przede wszystkim zdawać sobie sprawę, iż jakość jest pojęciem o znaczeniu politycznym. Wiele rządów europejskich wyraża obecnie zainteresowanie jakością i w jej imieniu prowadzi najróżniejsze, daleko idące działania. Jest to koncepcja silnie oddziałująca na rzeczywistość wewnątrz instytucji szkolnictwa wyższego. Zmusza ona pracowników akademickich, studentów i administratorów do stawiania sobie pytania o własne silne i słabe strony. Jakość jest pojęciem wielowymiarowym, dlatego też próbując oszacowywać jakość procesu czy produktu należy uwzględnić wiele wzajemnie krzyżujących się kryteriów. Jednowymiarowa skala rankingowa, stosowana jako jedyna miara, nie jest narzędziem wiarygodnym w ocenie jakości. Ponieważ jakość jest pojęciem o znaczeniu politycznym, prosty ranking może spowodować więcej zła niż dobra. Należy także podkreślić, że szacowana jakość ma wymiary utylitarne oraz te, odnoszące się do takich cech, jak inteligencja, kompetencje i kreatywność.

Problemy oszacowywania i kontroli jakości towarzyszyły szkolnictwu wyższemu od wieków. Już w średniowieczu można znaleźć dwa przeciwstawne modele kontroli jakości – francuski (kontrola przez zewnętrzne autorytety) i angielski (kontrola przez społeczność akademicką) (Cobban 1988).

Model francuski można uznać za archetyp kontroli jakości jako rozliczania (*accountability*). Zgodnie z nim zewnętrzne autorytety są władne podejmowania decyzji o tym, kto może studiować i kto powinien uczyć w uniwersytecie. Mistrzowie muszą zdać rachunek przed zwierzchnimi władzami uniwersyteckimi z tego, czego uczą.

Angielski model jest wyrazem tego, co obecnie określa się jako oszacowywanie jakości przy pomocy *peer review*. Mistrzowie rozstrzygają między sobą czego powinno się uczyć i kto powinien to robić.

Według Vughta, aby dokonać kontroli jakości w szkolnictwie wyższym powinno się połączyć oba te modele. Kontrola, która uwzględni jedynie oceny formułowane przez środowisko

akademickie, bez uwzględnienia potrzeb świata zewnętrznego, zawiera w sobie ryzyko izolacji instytucji szkolnictwa wyższego od reszty społeczeństwa (co prowadzić może do zaniklegitymizacji jego istnienia). Z kolei kontrola jakości, która ogranicza się do rozliczania się ze swej działalności przed zewnętrznymi władzami, narusza podstawowe zasady organizacyjne szkolnictwa wyższego i może być odrzucana przez środowisko akademickie (Vught 1991).

Szkolnictwo wyższe zawsze służyło dwu typom wartości: autotelicznym i instrumentalnym. Pierwsze z nich wiążą się z poszukiwaniem prawdy i dążeniem do zdobycia wiedzy. Drugie – z usługami, jakie instytucje szkolnictwa wyższego świadczą na rzecz społeczeństwa. Połączenie tych dwu wartości pomogło szkolnictwu wyższemu zająć ważne miejsce w historii i w społeczeństwie. Połączenie to powinno być podstawą każdego systemu kontroli jakości w szkolnictwie wyższym (Vught 1991).

Ocena kompleksowych zjawisk wymaga wiedzy i kompetencji. Powinni więc przeprowadzać ją ludzie, którzy rozumieją zjawiska poddawane kontroli. Dlatego mechanizm *peer review* jest tak ważny w procesie oceniania szkolnictwa wyższego i badań naukowych. *Peer review* jest bowiem mechanizmem kolegialnej kontroli rozdziału zasobów pieniężnych, takich jak granty badawcze i podróże, pieniądze rządowe, pomiędzy badaczy i nauczycieli akademickich (Westerheijden 1991).

Mechanizm *peer review* spotyka się często z krytyką. Występujące w nim argumenty skupiają się wokół kilku spraw (Westerheijden 1991; Blackburn 1985). Bardzo często dotyczą one społecznych obciążeń *peer review*. W tym przypadku wyrażana jest obawa, że na uzyskanej ocenie waży nie tyle treść lub produkt procesu badawczego czy dydaktycznego, co raczej jego społeczne aspekty, takie jak renoma instytucji, czy pozycja naukowa poszczególnych pracowników akademickich. Następny typ uwag krytycznych dotyczy intelektualnych obciążeń omawianego mechanizmu. Specjaliści oceniający prace ze swojej dziedziny mają tendencje do pewnych preferencji metodologicznych i tematycznych. Na przykład w nauczaniu mogą wysoko oceniać programy, które przypominają ich własne. Trzecia grupa argumentów dotyczy braku jednoznaczności w ocenianiu tego, jakie prace należy uznać za wystarczająco dobre, aby mogły uzyskać pozytywną ocenę. Może to prowadzić do tego, iż na decyzjach o przyznaniu grantu badawczego czy opublikowaniu artykułu ciąży „błąd losowy”. Oznacza to, iż w podejmowaniu tego typu decyzji ważną rolę odgrywa przypadek, a nie rzetelne rezultaty procesu *peer review*.

Uwagi krytyczne wyrażane wobec funkcjonowania *peer review* zwracają uwagę na występowanie istotnego zagrożenia. Nie wymyślono wszakże, jak uważa wielu badaczy, dotychczas nic lepszego. Becher twierdzi, że wybór *peer review* jest taki sam jak wybór demokracji parlamentarnej. „Większość tych, którzy opowiadają się za demokracją parlamentarną jako metodą rządzenia, jest gotowa uznać jej wielorakie słabości. Bronią jej, ponieważ nie widzą lepszej metody. W ten sam sposób można uzasadnić potrzebę tolerowania ocen formułowanych przez grupy naukowców pomimo wszystkich zauważalnych obciążeń, ponieważ dotychczas proponowane inne rozwiązania były gorsze” (Becher 1989, s. 64).

*Peer review* jest mechanizmem samooceny środowiska naukowego. Potrzeba oceny jakości instytucji szkolnictwa wyższego przez odbiorców zewnętrznych zrodziła koncepcję „rozliczania”.



Nie jest jednak jasne kogo należy uznać za odbiorcę w tym przypadku. Szkolnictwo wyższe mogłoby być rozliczane ze swoich działań przez różne audytoria: rząd dostarczający pieniądze, studentów zaliczających najróżniejsze programy i kursy oferowane przez szkolnictwo wyższe, pracodawców proponujących pracę absolwentom, klientów zamawiających określone badania czy kursy. Można więc mówić o społecznym i politycznym wymiarze rozliczania. Jest także wymiar finansowy dotyczący relacji zachodzących pomiędzy ofertą i jej wykonaniem (Williams 1991).

Mechanizm akredytacji jest, zdaniem Vughta, najlepiej rozwiniętą formą instytucjonalizacji idei „rozliczania” (Vught 1991). Ogromna literatura dotycząca akredytacji wykazuje, że koncepcja ta ma wiele wymiarów. Ale jeśli weźmie się pod uwagę podstawowe elementy akredytacji to można stwierdzić, iż jest to proces, podczas którego zewnętrzne ciała oceniają poziom jakości jednego lub więcej programów w ramach instytucji szkolnictwa wyższego, używając jasno określonych standardów i ocen będących wynikiem *peer review* oraz samooceny dokonywanej przez poszczególnych naukowców.

Doświadczenia związane z akredytacją mają najdłuższą historię w Stanach Zjednoczonych. Na początku XX w. rosnąca różnorodność form instytucjonalnych i brak określonych standardów w szkolnictwie wyższym spowodował, że kilka stowarzyszeń wyższych uczelni postanowiło jakość swoich działań ocenić przy pomocy *peer review*. Od tego czasu akredytacja stała się profesjonalnym, zróżnicowanym i w pełni dojrzałym systemem oszacowywania jakości z krajowym biurem koordynacyjnym (Council on Post-Secondary Accreditation, utworzonym w 1975 roku). Według opinii tego biura celem akredytacji jest:

- udoskonalanie jakości w szkolnictwie na poziomie trzecim poprzez rozwój kryteriów i wskazówek do oszacowywania edukacyjnej efektywności;
- pobudzanie działań ulepszących w instytucjach i programach przez stale dokonywane samooceny i planowanie;
- przekonanie innych organizacji i agencji, społeczności akademickiej i zainteresowanych członków społeczeństwa, że dana instytucja lub program ma jasno określone i odpowiednie cele, że je wypełnia i że będzie je wypełniać w przyszłości;
- zapewnienie rady i pomocy dla powstających i rozwijających się instytucji i programów;
- dążenie do ochrony instytucji i programów przed interwencjami, które mogłyby zagrozić ich edukacyjnej efektywności lub akademickiej wolności (*The Balance...*, 1987).

Próbując osiągnąć te cele, akredytacja koncentruje się na jakości szkolnictwa wyższego definiowanej i interpretowanej wewnątrz danej instytucji lub programu. Oszacowanie jakości dokonuje się w kontekście deklarowanych przez ocenianą instytucję celów działania i posiadanych kompetencji. Otrzymane wyniki są porównywane z wynikami otrzymanymi przez podobne instytucje lub programy. Samoocena jest zasadniczym elementem procesu akredytacji. Obecnie podstawowym założeniem akredytacji jest to, że zewnątrzni oceniający nie mogą dokładnie zbadać jakości instytucji lub programu, chyba że osoby odpowiedzialne za prowadzenie tych programów przedtem same je przeanalizowały i oceniły. Jak to ładnie określa Kells (1988), samoocena jest sercem tego procesu.

Proces akredytacji w znaczeniu, w jakim jest on stosowany w Stanach Zjednoczonych, może być opisany następująco:

- agencja dokonująca akredytacji ustala zbiór standardów i wskazuje procedury, jakie powinny być zastosowane; W tym celu powołuje akademickie komisje akredytacyjne;
- instytucja lub program opisuje, analizuje i oszacowuje swoją działalność w procesie samooceny;
- zespół oceniający złożony z pracowników akademickich wizytuje instytucję lub program i dokonuje analizy przy użyciu dokumentów będących wynikiem procesu samooceny i zgodnych ze standardami przyjętymi przez agencję akredytacyjną. Zespół przygotowuje raport dla ocenianej instytucji i dla agencji;
- oceniana jednostka odpowiada na raport;
- komisja akredytacyjna agencji podejmuje decyzję o tym, czy w wyniku samooceny, raportu zespołu oceniającego i dostarczonej przez jednostkę ocenianą odpowiedzi należy jej przyznać, odebrać lub potwierdzić akredytację (Vught 1991).

Fakt, iż instytucje szkolnictwa wyższego mogą być rozliczane przez różnych odbiorców (studenci, pracodawcy, rząd, klienci) sprawia, że przywilej akredytacji nie powinien spoczywać w jednym ręku. W Stanach Zjednoczonych ma on dwie formy. Pierwszą jest instytucjonalna akredytacja dokonywana przez regionalne, kontrolowane przez instytucje szkolnictwa wyższego, ciała. Drugą jest akredytacja profesjonalna, przeprowadzana przez ciała kontrolowane przez grupy lub instytucje zawodowe.

Mechanizm akredytacji jest połączeniem – w przypadku oszacowywania jakości w instytucjach szkolnictwa wyższego – tradycyjnego angielskiego modelu samorządzącej się społeczności z francuskim modelem dawania prawa instytucjom zewnętrznym.

Ponieważ systemy edukacyjne w Europie funkcjonują inaczej niż w USA, zdaniem Vughta, należy do niej przenieść ideę, a nie mechanizm akredytacji stosowany w amerykańskim systemie szkolnictwa wyższego.

Procedury i mechanizmy oszacowywania jakości zostały rozwinięte w wielu krajach Europy Zachodniej. W kilku krajach wprowadzono systemy szacowania jakości, a także przeanalizowano związane z nimi początkowe doświadczenia (Goedegebuure i in. 1990; Neave 1991). Takie systemy wprowadzone we Francji, Wielkiej Brytanii, Holandii, Szwecji i w Niemczech różnią się między sobą, lecz posiadają także cechy wspólne, co pozwala mieć nadzieję, iż byłoby możliwe stworzenie europejskiego systemu oceny jakości w szkolnictwie wyższym.

Wstępnym założeniem takiego systemu powinno być dążenie do połączenia wewnętrznej i zewnętrznej kontroli jakości. Ponadto, powinien on charakteryzować się kilkoma podstawowymi cechami (Vught 1991):

1. Powinien posiadać agencję, a jeszcze lepiej kilka agencji zarządzających na metapoziomie systemem szacowania jakości. Doświadczenia kilku krajów wykazują, że metapoziom jest niezbędny, by system został zaakceptowany. W Wielkiej Brytanii Akademska Jednostka Rewizyjna (The Academic Audit Unit) nie dokonuje inspekcji kursów i programów, ani ich nie ocenia. Sprawdza jedynie i komentuje mechanizmy, przy użyciu których dana instytucja osiągnęła oferowaną przez siebie jakość. Natomiast Komisja Nagradzania Osiągnięć Akademickich (The Council for National Academic Awards) odpowiada za całość procesu, od oceny do nagrody, ale od 1985 roku zachęca instytucje do samodzielnego sprawdzania jakości. W Holandii Stowarzyszenie Współpracujących

Uniwersytetów (The Association of Co-operating Universities) stosuje podobną strategię. W procesie oszacowywania jakości nacisk położony jest na samoocenę instytucji i na wizytację przez kadrę akademicką. Stowarzyszenie pełni jedynie rolę koordynatora systemu.

2. Powinien zawierać mechanizm samooceny. W literaturze dotyczącej szkolnictwa wyższego często można znaleźć stwierdzenie, iż po to, aby pracownicy akademicki zaakceptowali wprowadzane zmiany konieczne jest, aby mieli przekonanie do proponowanych rozwiązań i stojących za nimi racji oraz uważali je za własne. Należy o tym pamiętać także w przypadku wprowadzania systemu oszacowywania jakości. W Holandii doświadczenia z pierwszego pilotażowego roku funkcjonowania takiego systemu (w którym samoocena odgrywa zasadniczą rolę) potwierdzają prawdziwość tego stwierdzenia. Pracownicy, którzy przeprowadzili samooceny, uznali je za użyteczne przede wszystkim dlatego, że zmuszają one do ponownego przyjrzenia się programom i zrewidowania akademickiej rutyny (Vroeijenstijn, Acherman 1990).

3. Powinien znaleźć się w nim także mechanizm *peer-review* w połączeniu z wizytacjami (jedną lub więcej) prowadzonymi przez zewnętrznych ekspertów. Eksperti ci powinni być postrzegani przez wizytowanych pracowników akademickich jako uznani specjaliści w danej dziedzinie. Ma to zasadnicze znaczenie dla powodzenia przedsięwzięcia. Wizytacja powinna trwać kilka dni, podczas których zewnętrzni eksperci mogliby przedyskutować z kadrą raporty zawierające samoocenę oraz plany ich korekt, zmian i innowacji. Wizytatorzy powinni również skorzystać z możliwości przeprowadzenia wywiadów z pracownikami administracyjnymi, technicznymi, ze studentami i, o ile to możliwe, z absolwentami. Możliwości te są wykorzystywane z powodzeniem w kilku zachodnio-europejskich systemach oszacowywania jakości. Na przykład w Wielkiej Brytanii zespół rewizyjny będzie w czasie trzech dni (około dwudziestu spotkań) rozmawiał prawdopodobnie ze 100 lub więcej osobami zaczynając od wiceprezydenta, a kończąc na studentach pierwszego roku. Przez cały czas kadra będzie informowana o tym, co się dzieje i co się będzie dziać. Również sam proces oszacowywania jakości danej instytucji poddawany będzie ocenie kadry pod względem jego zgodności z przyjętymi w tej instytucji celami i standardami (Williams 1991).

4. Przez zespół *peer-review* powinien zostać przygotowany raport. Najlepiej byłoby, aby miał on charakter poufny. Zwiększałoby to szansę, iż byłby on zaakceptowany przez kadrę. Akceptacja taka jest niezbędna, aby można było w wyniku omawianych działań polepszyć jakość instytucji szkolnictwa wyższego. Ogólne sprawozdanie można zaprezentować opinii publicznej i rządowi. Sprawozdanie takie mogłoby odgrywać istotną rolę w procesie rozliczania instytucji przez ciała zewnętrzne. Zasadnicze znaczenie dla funkcjonowania systemu szacowania jakości ma również możliwość zgłaszania uwag do wstępnej wersji raportu przez ocenianą instytucję. W wyniku wizytacji instytucje powinny przeprowadzać korekty swojej działalności, ale mają również prawo nie zgadzać się z ocenami zespołu. W końcowym raporcie powinny być wykazane rozbieżności ocen. W Wielkiej Brytanii raport końcowy przygotowany jest na użytek Akademickiej Jednostki Rewizyjnej i ocenianej instytucji. Jedynie ta ostatnia może zdecydować, czy raport ten zostanie udostępniony opinii publicznej. W Holandii, w której omawiany system został wprowadzony ostatnio, raporty końcowe zostały opublikowane. Widoczny negatywny skutek tej decyzji polegał na tym, iż raporty stały się zbyt ogólne, a kadra wizytowanych instytucji pomniejszała wagę ustaleń zespołów wizytujących.

5. W Europie, wykorzystując doświadczenia amerykańskie dotyczące akredytacji, powinno się wprowadzić system zwielokrotnionej akredytacji. W takim systemie instytucje szkolnictwa wyższego mogłyby poszukiwać akredytacji w tych grupach czy ciałach społecznych, które stanowią społeczną bazę ich działalności. Dla różnych ciał mogą być ważne różne aspekty działalności danej instytucji. Mogą być dla nich ważne standardy naukowe lub zawodowe, mogą one dotyczyć badań lub nauczania. Instytucje szkolnictwa wyższego, wybierając określone jednostki akredytacyjne, będą w stanie wykazać przez kogo chcą być rozliczane ze swojej działalności.

Zdaniem Vughta, w europejskim systemie oszacowywania jakości nie powinna występować bezpośrednia zależność pomiędzy raportem dotyczącym oceny jakości a decyzjami finansowymi. Taki związek odbiłby się negatywnie na całym systemie. Próby powiązania systemu oceny jakości z karami i nagrodami dostarczają dowodów, że system nie będzie dobrze funkcjonował. We francuskim Comité Nationale d'Evaluation zagrożenie to jest dostrzegane. Ocenianie przeprowadzane przez ten Komitet nie ma bezpośredniego wpływu na państwowe decyzje dotyczące przyznawanych subwencji. Natomiast nowy program rządowy w Wielkiej Brytanii zakłada istnienie związku pomiędzy oceną jakości i finansowaniem instytucji szkolnictwa wyższego.

### Podsumowanie

W artykule omówiono problemy związane z jakością w szkolnictwie wyższym. Zgodnie z dość powszechnym obecnie podejściem do wyższej uczelni jako instytucji rynkowej, jakością jest to, co powstaje w wyniku negocjacji pomiędzy proponowaną przez wyższą uczelnię wstępną ofertą działalności, a zgłaszanymi potrzebami i oczekiwaniami przez zainteresowane społeczne agencje: rząd, studentów, biznes, środowiska zawodowe, pracodawców, absolwentów itp.

Wśród badaczy instytucji szkolnictwa wyższego zajmujących się problemem jakości panuje zgodność co do tego, że powinna być ona oszacowywana i doskonalona. Dyskusja koncentruje się natomiast wokół problemów dotyczących tego, co powinno być oszacowywane, w jaki sposób, przez kogo i po co.

Procesowi oceny jakości poddawana jest działalność dydaktyczna, badawcza, praca na rzecz uczelni i innych instytucji społecznych. Działalność kontrolna prowadzona bywa na poziomie systemu, instytucji, wydziału i instytutu oraz na poziomie poszczególnych pracowników. Obecnie najbardziej lansowaną jej formą jest kontrola na poziomie wydziału i instytutu.

Występujące typy szacowania jakości można scharakteryzować przy pomocy trzech wymiarów:

1. Częstości: regularna – *ad hoc*.
2. Rodzaju kompetencji: naukowcy – specjaliści – administratorzy – pracodawcy – absolwenci.
3. Charakteru: zewnętrzny – wewnętrzny.

Wśród zwolenników kontroli jakości w instytucjach szkolnictwa wyższego przeważa pogląd, że powinna być ona prowadzona regularnie, przez wewnętrzne i zewnętrzne agencje oraz różne zainteresowane działalnością danej uczelni środowiska.

Pojawia się obecnie dużo głosów przeciwko stosowaniu wyłącznie ilościowych wskaźników w ocenach wyższych uczelni. Uważa się, że istotną rolę odgrywają rzeczy niepoliczalne, takie jak

klimat naukowy, atmosfera pracy, innowacyjność, kreatywność.

Rozwiązania poszukuje się w próbach łączenia kontroli wewnętrznej i zewnętrznej. Stosowane osobno budziły dużo zastrzeżeń. Zewnętrzna – stosowała kryteria nie chwytające specyfiki procesów zachodzących w instytucjach szkolnictwa wyższego. W przypadku połączonych form kontroli uczelnie mają same wypracować kryteria, a zewnętrzne ciała – dokonać oceny po zatwierdzeniu kryteriów. Ten typ szacowania jakości funkcjonuje już w kilku krajach europejskich.

Na koniec pozostawiłam pytanie: po co w ogóle ulepszać jakość instytucji szkolnictwa wyższego? Prostej odpowiedzi udzielił jeden z uczestników konferencji na temat oszacowywania jakości (Holandia, Enschede, lipiec 1992): „po to, aby złapać studentów i fundusze na badania”. Odpowiedź jest trywialna, ale trafia w samo sedno problemu. Sektor szkolnictwa wyższego w krajach Europy Zachodniej i w USA w okresie ekspansji edukacyjnej ogromnie się rozrósł, a obecnie, w okresie kurczącej się pomocy finansowej państwa i stagnacji w naborze tradycyjnej klienteli (zob. o tym artykuł Barbary Heyns w tym numerze s. ), uczelnie muszą rozwijać różne strategie i taktyki, aby pozostać na rynku. Doskonalenie jakości jest taką strategią.

### Literatura

*The Balance...*, 1987

*The Balance Wheel for Accreditation*. Washington D.C.: Council on Postsecondary Accreditation (COPA).

Ball Ch. 1985

*What the Hell is Quality?* W: D. Urwin (red.): *Fitness for Purpose*. Guilford: The Society for Research into Higher Education and NFER-Nelson.

Becher T. 1989

*Academic Tribes and Territories, Intellectual Enquiry and the Cultures of Disciplines*. Bristol: The Society for Research into Higher Education and the Open University Press.

Clark B.R. 1983

*The Higher Education System*. Berkeley: University of California Press.

Cobban A.B. 1975

*The Medieval Universities: Their Development and Organisation*. London: Methuen and Co.

Conrad C.F., Blackburn R.T. 1985

*Program Quality in Higher Education*. W: J.C. Smart (red.): *Higher Education. Handbook of Theory and Research*. Vol. 1. New York: Agathon Press.

Cross-Durrant A. 1992

„Total Quality Management in Post-compulsory Education”. Referat wygłoszony na konferencji Fourth International Conference on Assessing Quality in Higher Education (Enschede w Holandii).

Goedegebuure L.C.J., Maassen P.A.M., Westerheijden D.F. (red.) 1990

*Peer Review and Performance Indicator*. Utrecht: Lemma.

Goedegebuure L.C.J., Kaiser F., Maassen P.A.M., Meek V.L., van Vught F.A., Weert E., de 1992

*Higher Education Policy in International Comparative Perspective*. Enschede: Centre for Higher Education Policy Studies.

Kells H.R. 1988

*Self-study Processes. A Guide for Postsecondary and Similar Service-oriented Institutions and Programs*. Wyd. III. New York: Macmillan.

**Neave G., Vught F.A., van 1991**

*Prometheus Bound. The Changing Relationship Between Government and Higher Education in Western Europe.* Oxford: Pergamon Press.

**Neave G. 1988**

*On the Cultivation of Quality. Efficiency and Enterprise: an Overview of Recent Trends in Higher Education in Western Europe, 1986-1988.* „European Journal of Education” 23, nr. 1-2.

**Pirsing R.A. 1974**

*Zen and the Art of Motorcycle Maintenance.* New York: Morrow.

**Vroeijenstijn A.L., Acherman H. 1990**

*Control Oriented versus Improvement Oriented Quality Assessment.* W: Goedegebuure, Maassen, Westerheijden 1990.

**Vught F.A., van 1991**

*Higher education quality assessment in Europe.* „Higher Education Policy Studies” 107.

**Westerheijden D.F. 1991**

*Promises, Problems and Pitfalls of Peer Review. The Use of Peer Review in External Quality Assessment in Higher Education.* Enschede: CHEPS.

**Williams P.R. 1991**

*The CVCP Academic Audit Unit.* Birmingham.