

SYSTEMY OCENY JAKOŚCI SZKOLNICTWA WYŻSZEGO W WYBRANYCH KRAJACH

Antonius I. Vroeijenstijn Kilka uwag na temat stosowania systemu zewnętrznej oceny jakości w szkolnictwie wyższym: podstawowe zasady i warunki

W artykule omówiono przyczyny zainteresowania rządów, społeczeństw i samych szkół wyższych tworzeniem systemów zewnętrznej oceny jakości kształcenia. Wyróżniono dwa podejścia do oceny jakości: syntetyczne, końcowe (typowe dla strony rządowej) oraz kształtujące (typowe dla uczelni). Poddano także krytycznej analizie rolę wskaźników osiągnięć (*performance indicators*) w procesie oceniania jakości kształcenia oraz różne sposoby oceny jakości stosowane w krajach Zachodu. Na zakończenie przedstawiono podstawowe zasady opracowania systemu zewnętrznej oceny jakości.

Dlaczego stosuje się zewnętrzną ocenę jakości?

Za wykorzystaniem systemu zewnętrznej oceny jakości (EQA) stoją różne motywy¹. W niektórych przypadkach wymagane jest osiągnięcie pewnego poziomu jakości zanim kierunek studiów lub instytut otrzyma akredytację. Innym razem porównuje się jakość różnych kierunków studiów (w celu ustalenia rankingu), gdyż np. rząd chce wiedzieć, na co warto przeznaczyć fundusze albo gdy niezbędna jest realokacja środków. Można również wykorzystywać zewnętrzną ocenę jakości, by ujawniać słabe i mocne strony szkolnictwa wyższego oraz dzięki temu poprawiać jakość oferowanego kształcenia.

Rząd jest zainteresowany systemem EQA, ponieważ ma konstytucyjny obowiązek zapewnienia odpowiedniej jakości kształcenia i musi rozliczać się przed Parlamentem z pieniędzy

¹ *External Quality Assessment (EQA)*. W dalszej części tekstu będziemy posługiwać się angielskim skrótem (przyj. red.).

wydawanych na szkolnictwo wyższe. Chce również wiedzieć, w jakim stopniu realizowane są cele, które sobie stawia, takie jak np. umasowienie szkolnictwa wyższego czy zwiększenie roli uniwersytetów w rozwoju techniki lub nawet udziału kobiet wśród osób kształcących się.

Rząd zainteresowany jest tym, by pokazać społeczeństwu, a zwłaszcza Parlamentowi, że kieruje szkolnictwem wyższym i podejmuje trafne decyzje dotyczące rozdziału funduszy, rezygnacji z pewnych kierunków studiów itp. Tak więc problem rządu polega na tym, jak „udowodnić”, że podjął właściwe decyzje wszędzie tam, gdzie zmiana warunków granicznych może wpłynąć na jakość kształcenia. Jeśli efekty tych zmian dają się zmierzyć i porównać, to taki „dowód” staje się bardziej wiarygodny. Wskaźniki charakteryzujące osiągnięcia są zatem uznawane za bardzo przydatne w ocenie wyników posunięć rządowych i instytucjonalnych.

Dla rządu system EQA oznacza zebranie tylu obiektywnych informacji, ile da się uzyskać na temat wyników osiągniętych przez instytucje szkolnictwa wyższego, oraz otrzymanie jak najbardziej obiektywnego narzędzia pomiaru jakości. Z tego więc powodu ministrom bardzo zależy na tym, aby mieć jasno określony zestaw wskaźników charakteryzujących osiągnięcia. Ktoś złośliwy mógłby następująco podsumować wyobrażenia wielu ministrów na temat oceny jakości: „zdefiniujcie, czym jest jakość, ustalcie jej normy, przyjmijcie wskaźniki (*performance indicators*) i zmierzcie, w jakim stopniu normy te są spełniane. Na takiej podstawie można podejmować decyzje”. Takie spojrzenie na EQA przyjmuje z góry trzy założenia: że jakość da się zdefiniować; że wskaźniki osiągnięć wiążą się z jakością oraz że jakość można skwantyfikować i zobiektywizować. Wróćmy do tego później.

Przeglądając materiały rządowe dotyczące kierunków polityki można zauważyć, że używa się w nich terminów „kontrola jakości” (*quality control*) i „pomiar jakości” (*quality measurement*). „Kontrola” oraz „pomiar” są z natury terminami wartościującymi i implikują pojęcie kary lub nagrody. „Kontrola jakości jest nieodłącznie związana z karą, z nakładaniem sankcji za niespełnienie wymagań, ale jednocześnie oznacza, że gdy zostanie osiągnięty określony poziom, to nie będą potrzebne dalsze starania o poprawę jakości” (Lynton 1988).

Uwaga instytucji szkolnictwa wyższego koncentruje się na tym, czy jest możliwe oferowanie kształcenia o wysokiej jakości w warunkach określonych przez rząd, oraz jak przekonać opinię publiczną, że poszczególne wydziały uczelni zapewniają najlepsze kształcenie w danych warunkach. Celem jest poprawa jakości tam, gdzie to możliwe, a głównym problemem – to, jak sprawić, by kształcenie dostosowywało się do zmieniających się warunków granicznych. Cytując Henry’ego Mintzberga: „Zmiany w biurokracji profesjonalnej, składającej się ze specjalistów w danej dziedzinie (np. na uniwersytetach), nie pojawiają się wraz z nowymi administratorami, którzy obejmując stanowiska ogłaszają zapoczątkowanie zasadniczych reform, ani nie zależą od technokratycznych struktur rządowych, dążących do podporządkowania sobie tej warstwy profesjonalistów. Zmiany dokonują się drobnymi krokami, w drodze powolnego procesu przeobrażeń w postawach zbiorowości profesjonalistów” (Mintzberg 1983). Problem polega więc na tym, jak zmienić postawy profesjonalistów w kwestii wkładu w konkretny program kształcenia. Mówiąc inaczej: czyjego głosu oni słuchają? Oczywiście odpowiedź brzmi, że chętnie liczą się z opinią innych grup profesjonalistów, a zatem główne rozwiązanie problemu doskonalenia programu kształcenia to oceny wewnątrzśrodowiskowe (*peer review*), a nie „kontrola” prowadzona przez administrację, inspektorów itp.

Poprawa jakości programu kształcenia nie jest jednak celem samym w sobie. Służy ona bowiem innemu, bardziej odległemu celowi. Celem ostatecznym jest zapewnienie wysokiej jakości kształcenia i – dzięki temu – wypuszczanie dobrych absolwentów, przyciąganie więk-

szej liczby studentów, uzyskiwanie większych funduszy, a także zdobywanie wyższego prestiżu.

Tabela 1 zawiera zestawienie różnych poglądów na system EQA. Obok końcowego (*summative*) – podsumowującego i oceniającego podejścia do EQA, reprezentowanego przez stronę rządową, znajduje się podejście przeciwnie, nastawione na kształtowanie działań (*formative*), reprezentowane przez uniwersytety. Punktem wyjścia jest tu założenie, że system EQA ma służyć przede wszystkim poprawie jakości kształcenia. Za najważniejszą jego funkcję uważa się analizę mocnych i słabych stron kształcenia oraz, na podstawie tej analizy, możliwość podejmowania działań zmierzających do poprawy jakości.

Tabela 1
Oczekiwania rządu i instytucji szkolnictwa wyższego wobec systemu zewnętrznej oceny jakości (EQA)

System EQA	Rząd	Instytucje szkolnictwa wyższego
Charakter ocen ze względu na sposób wykorzystania	– końcowe (<i>summative</i>)	– kształtujące (<i>formative</i>)
Cele	<ul style="list-style-type: none"> – akredytacja (jakość progowa) – rozliczanie się przed Parlamentem (<i>value for money</i>) – kierowanie i planowanie w szkolnictwie wyższym (czy cele stawiane przez rząd przed szkolnictwem wyższym są osiągalne?) – konstytucyjny obowiązek „zapewnienia jakości” – porównywanie/ranking w świetle przyznanych funduszy – efektywność – informacja dla studentów i pracodawców 	<ul style="list-style-type: none"> – poprawa jakości – odpowiedzialność – samoregulacja – zapewnienie jakości
Narzędzia	<ul style="list-style-type: none"> – inspektoraty – wskaźniki osiągnięć 	<ul style="list-style-type: none"> – samoocena – oceny wewnętrzne środowiskowe

Uniwersytety podkreślają również funkcję EQA polegającą na rozliczaniu się (*accountability*) z wydawanych funduszy przed społeczeństwem i uważają, że system ten powinien odgrywać pewną rolę w procesie samoregulacji, wewnętrznego kierowania i zapewniania jakości.

Za uprawnione uznać można wszystkie oczekiwania związane z zewnętrzną oceną jakości, a charakter danego systemu EQA musi być dostosowany do celów, jakie ów system sobie stawia. Nie można np. spełnić warunku rozliczania się bez uzyskania zewnętrznych ocen specjalistów ani poprawić jakości bez przeprowadzenia samooceny. Czy jednak do wszystkich celów (takich jak np. przydział środków, rozliczanie się, rozdział zasobów czy kierowanie) potrzebny nam jest rozbudowany system EQA? Powinniśmy z dużą ostrożnością obciążać instytucje szkolnictwa wyższego wymogiem dokonywania stałej oceny. Czasami nadmierna uwaga, jaką obecnie poświęca się jakości, bywa zabójcza dla wydziałów. Nie starcza czasu, by doskonalić jakość programów, ponieważ wydziały muszą wciąż od nowa udowodnić swą jakość. Pojawia się pytanie, czy zawsze istnieje potrzeba stosowania odrębnego systemu EQA i czy nie byłoby możliwe łączenie niektórych celów?

● Akredytacja

Gdy instytucja jako całość wymaga akredytacji lub potrzebuje jej konkretny kierunek studiów, można posłużyć się systemem EQA przedstawionym w ogólnym zarysie w książce *Improvement and Accountability* (Vroeijenstijn 1994). Można również oprzeć się na samoocenie i ocenie wewnątrzśrodowiskowej (*peer review*). Jedyna różnica polega na tym, że układ odniesienia, kryteria i standardy, na których podstawie oceniana jest instytucja lub kierunek studiów, określane są albo przez organ zewnętrzny – rządowy, występujący w imieniu podatników, albo przez grupę specjalistów, reprezentujących określone profesje akademickie. Nie ma potrzeby tworzenia obok systemu EQA odrębnego systemu akredytacji zorientowanego na poprawę jakości.

● Finansowanie

System EQA nie jest również konieczny w kwestiach związanych z finansowaniem. Większość systemów finansowania opiera się na wskaźnikach mieszanych: „wejść” (*input*) i „wyjść” (*output*) – liczbie studentów rozpoczynających naukę zestawionej z liczbą absolwentów. Dla tego rodzaju systemu finansowania uprzednia ocena jakości nie jest potrzebna. Jednakże w takim przypadku jakość „wyników” można zakwestionować. Pewne gwarancje jakości można uzyskać poprzez uzależnienie przyznania pewnego procentu środków z budżetu od spełnienia wymogu uczestniczenia w taki czy inny sposób w systemie EQA.

● Odpowiedzialność i rozliczanie się

Spółeczeństwo – w zamian za swoje pieniądze – oczekuje pewnych wartości (*value for money*). Dlatego też instytucje szkolnictwa wyższego odpowiadają za wydane środki. Rozliczenie z wykorzystanych pieniędzy powinno być zawarte w rocznych sprawozdaniach tych instytucji. Rząd i uczelnie powinny uzgodnić, jakiego rodzaju dane mają obowiązek publikować szkoły wyższe: np. liczba przyjętych studentów, wielkość odsiewu na różnych kierunkach studiów, liczba absolwentów, koszty kształcenia jednego studenta, koszty prowadzonych prac badawczych. System EQA nie powinien wszakże być obciążany tymi kwestiami. Oczywiście, dostarczy on informacji, które można wykorzystać przy takich rozliczeniach. Jednak system ten odgrywa w procedurach rozliczeń drugoplanową rolę i zajmuje się głównie kwestią, w jaki sposób instytucja lub wydział radzi sobie z zapewnianiem jakości kształcenia.

● Osiągnięcie celów stawianych przez rząd

Rząd chce wiedzieć, czy formułowane przezeń cele są, czy też nie są realizowane, a także mieć informacje potrzebne do planowania i kierowania systemem szkolnictwa wyższego. Również w tym przypadku nie należy sądzić, że oczekiwanie to można zaspokoić głównie za pomocą systemu EQA. Publikowane raporty EQA mogą stanowić jedno ze źródeł potrzebnych informacji, nie należy jednak oceny jakości wiązać bezpośrednio z tym zadaniem.

● Informacja dla studentów i pracodawców

Jeśli chodzi o informację dla studentów i pracodawców, można powiedzieć to samo, co w przypadku polityki rządu: publikowanie raportów na temat zewnętrznej oceny jakości może być przydatnym źródłem informacji, ale nie to jest głównym zadaniem oceny.

● Poprawa jakości

System EQA powinien mieć na celu nade wszystko poprawę jakości. Aby osiągnąć ten cel, konieczne jest przeprowadzenie krytycznej samooceny i otwartej dyskusji ze specjalista-

mi. Nie może być żadnego bezpośredniego zagrożenia z zewnątrz, utrudniającego wymianę poglądów.

Z literatury i obserwacji różnych krajów wynika, że każda z zainteresowanych stron musi mieć jasny pogląd na to, czego może oczekiwać od systemu EQA. Nie należy obciążać tego systemu zbyt wieloma zadaniami. Oceny: końcowa/wynikowa (*summative*) i kształtująca (*formative*) wymagają odmiennych podejść. Większość informacji, jakich potrzebuje rząd, można uzyskać w inny sposób niż dzięki EQA, np. poprzez ocenę dokonywaną *ad hoc*. Włączenie do systemu EQA aspektów podejścia wynikowego w ocenianiu może zagrażać podejściu kształtującemu, służącemu zmianom. Systemowi EQA „trudno jest służyć dwóm panom” (Vroeijsstijn 1992).

Rząd a instytucje szkolnictwa wyższego: przeciwnicy czy sojusznicy w sprawie EQA?

W grze zwanej „oceną jakości kształcenia” jest wielu graczy i często niełatwo jest zadowolili każdego z nich, gdyż nie zawsze ich oczekiwania są jednakowe. Graczami na tym polu (rysunek 1) są: instytucje szkolnictwa wyższego, kierownicy zakładów, kierunków i wydziałów, pracownicy odpowiedzialni za programy, studenci, rząd, inspektorat, Parlament. Ponieważ jakość interesuje wszystkie strony, wszyscy podkreślają konieczność jej zagwarantowania. Pytanie jednak brzmi, kto jest odpowiedzialny za zapewnienie jakości?

Rysunek 1

Gracze na polu oceny jakości kształcenia



Obserwując sytuację w różnych krajach, nie można powiedzieć, by instytucje szkolnictwa wyższego z jednej, a rządy z drugiej strony jednoczyły się, by rozwiązać problem jakości i zapewnienia jakości. Te dwie strony nie zawsze bowiem są przyjaciółmi i sojusznikami. Przeciwnie, często mamy do czynienia z pojedynkiem. Co robi każda ze stron i dlaczego?

Rządy i instytucje szkolnictwa wyższego mogą mieć różne opinie w następujących kwestiach:

- cel oceny jakości;
- odpowiedzialność za dokonywanie oceny (kto czym ma się zajmować?);
- możliwość zdefiniowania jakości;
- stosowanie wskaźników osiągnięć;
- związek z nakładami finansowymi;
- rezultaty stosowania systemu zewnętrznej oceny jakości.

W większości krajów rządy i instytucje szkolnictwa wyższego wciąż są przeciwnikami w kwestii odpowiedzi na pytanie „po co” stosować zewnętrzną ocenę jakości. Jak już stwierdziliśmy, rządy mają często bardzo uproszczony pogląd na jakość i ocenę jakości. Są zdania, że łatwo jest ją zdefiniować i zmierzyć. Może się zdarzyć, że z powodu bardzo odmiennej interpretacji pojęcia jakości, strony te zawsze będą zajmować odmienne stanowiska. Wymagania w kwestii jakości szkolnictwa wyższego, ustalane przez rząd, w rzeczywistości mogą tej jakości zagrozić.

Rządy mają również bardzo uproszczone wyobrażenia na temat rezultatów oszacowywania jakości. Zakładają one, że sam system EQA będzie miał bezpośredni wpływ na jakość instytucji szkolnictwa wyższego i że istnieje bezpośredni związek między wynikami oceny a zaleceniami komisji złożonych z zewnętrznych ekspertów. Jeśli zatem oceny dokonywano w roku x , to zmiany powinny być widoczne już w roku $x + 1$.

W Holandii system EQA stosuje się w szerokim zakresie już od pięciu lat. Ktoś mógłby zapytać, czy rzeczywiście poziom kształcenia w uniwersytetach poprawił się? Skoro uniwersytety podkreślają, że głównym zadaniem EQA jest doskonalenie jakości, to czy można wykazać, że poprawa istotnie nastąpiła? Odpowiedź rozczarowuje: jakość holenderskiego szkolnictwa wyższego nie poprawiła się w istotny sposób. Z badań poświęconych wynikom działania systemu EQA, przeprowadzonych na zamówienie Ministerstwa Edukacji i Nauki, ich autorzy wyciągnęli następujący wniosek: „Nie możemy jednak stwierdzić, że zainwestowanie dużych środków prowadzi bezpośrednio do równie dużej poprawy jakości kształcenia: nie każde zalecenie ma następstwa w postaci odpowiednich działań, nie podejmuje się też działań wymagających radykalnych decyzji” (Frederiks i in. 1993). Wniosek ten nie jest ani zaskakujący, ani nieuzasadniony; nie trzeba jednak na tej podstawie sądzić, że lepiej jest zaprzestać stosowania pochłaniającego czasu i pieniędzy systemu EQA, gdyż „nie można i nie należy oczekiwać, że rezultaty «kultury jakości» będą natychmiastowe i znaczące. Jakość edukacji, jakkolwiek ważna, jest tylko jednym z bardzo wielu problemów stojących przed instytucjami szkolnictwa wyższego: nim drzewo wyrośnie, musi upłynąć sporo czasu; obecne działania mogą wiele przynieść w następnych latach” (Frederiks i in. 1993). Raport zawiera ostrzeżenie dla rządów, by nie stwarzały nadmiernie uproszczonych wyobrażeń na temat szybkich rezultatów EQA i nadal prowadziły ocenę. Innowacje i zmiany wymagają czasu, nigdy zaś nie będzie ani szybkich rezultatów, ani bezpośredniego związku między oceną jakości a poprawą kształcenia. Ogólnie rzecz biorąc, możemy jednak stwierdzić, że w szkolnictwie dzieje się mnóstwo rzeczy będących bezpośrednio bądź pośrednio wynikiem stoso-

wania zewnętrznej oceny jakości. Już samo istnienie tego systemu wpływa na sposób myślenia o jakości uniwersytetów. W ciągu pięciu lat wzrosła świadomość problemu jakości. Jakość znajduje się na porządku dziennym, a kształcenie stało się przedmiotem szerokiej dyskusji. Być może najważniejszy rezultat EQA to właśnie promocja debaty nad jakością.

Między Scyllą doskonalenia a Charybdą rozliczeń

Oczekuje się, że zewnętrzna ocena jakości będzie pełnić podwójną funkcję: poprawy jakości i rozliczania się z wydanych środków. By spełnić te dwa zadania, kierowanie procesem EQA przypomina żeglugę między dwiema skrajnościami. Jeśli nastawić się wyłącznie na doskonalenie jakości, to statek czeka katastrofa u stóp Scylli, gdyż „udziałowcy” zewnętrzni będą się domagać rozliczenia nakładów i wypracują własny system zewnętrznej oceny jakości. Jeśli zaś w zbyt dużym stopniu nastawić się na rozliczanie, to system roztrzaska się o Charybdę, ponieważ doskonalenie jakości będzie utrudnione lub nawet niemożliwe. Trudność polega zatem na tym, by trzymać się kursu i w ten sposób godzić oba wymienione cele w ramach jednego systemu. Z doświadczeń holenderskich wynika, iż nie jest to łatwe.

W kwietniu 1986 r. Ministerstwo Edukacji i Nauki oraz instytucje szkolnictwa wyższego uzgodniły, że za realizację EQA będą odpowiedzialne same uczelnie. Jak zwykle w przypadku dwustronnych porozumień, nieuchronnie pojawiły się problemy interpretacyjne. Debatą tocząca się w ciągu ostatnich pięciu lat skoncentrowała się głównie na określeniu celów oceny jakości oraz na tym, czego należy oczekiwać od systemu kontroli jakości.

Rząd sformułował w stosunku do EQA następujące cele:

- Doskonalenie procesu kształcenia.
- Rozliczanie się ze środków: „Instytucje szkolnictwa wyższego mogą kształtować procedury rozliczania się przed społeczeństwem za wydatkowane fundusze za pomocą systemu oceny jakości. Stanowi on element uzupełniający rozszerzonej autonomii. Funkcja ta jest istotna, ponieważ dzięki wynikom oceny jakości szkoły wyższe mogą przedstawiać sprawozdania z jakości nauczania i z prowadzonych badań” (Ministerie van O & W 1989).
- Wkład na rzecz procedur planowania (ujawnienie różnic w jakości może odgrywać rolę w dyskusji nad rozwojem szkolnictwa wyższego).
- Dostarczanie społeczeństwu informacji na temat sytuacji w szkolnictwie wyższym, np. informacji dla przyszłych studentów, dotyczących jakości programów oferowanych przez różne instytucje szkolnictwa wyższego oraz perspektyw na rynku pracy (Ministerie van O & W 1989).

Opinie uniwersytetów i rządu na temat celu, jakim jest „poprawa jakości” nie różnią się. Zadaniem systemu oszacowywania jakości jest przede wszystkim wychwycenie słabych punktów oraz poprawa jakości i podnoszenie poziomu kształcenia. Jednakże interpretacja celu, jakim jest „rozliczanie” wywołała dyskusję. Pytanie brzmi, czego ma dotyczyć to rozliczanie?

Uniwersytety twierdzą, że dokonują rozliczeń w swych sprawozdaniach rocznych. Raporty będące wynikiem EQA nie powinny być obciążane zadaniem ogólnego rozliczania się z wydawanych pieniędzy i przedstawiania efektywności. „Rozliczanie” w ramach EQA powinno być ograniczone wyłącznie do tego, jak uniwersytety radzą sobie z zapewnieniem odpowiedniej jakości kształcenia. W tym zakresie pewną rolę odgrywają również komisje ekspertów ds. oceny.

Dla uniwersytetów ważna rola EQA polega na tym, że system ten pomaga w procesach samoregulacji instytucji. Przed 1985 r. rząd często starał się sterować szkolnictwem wyższym poprzez szczegółowe interwencje oraz regulacje państwowe. Nowa filozofia zwiększonej autonomii oznacza, że uniwersytety same sprawdzają, czy ich cele i zadania są realizowane oraz czy sam proces realizowania tych celów i zadań znajduje się pod kontrolą. Taka samoregulacja powinna w coraz większym stopniu zastępować regulację ze strony państwa. Musi ona opierać się na odpowiednim systemie oceny i zapewniania jakości.

H.R. Kells (1992; 1993) podaje następującą definicję czy też zestaw właściwości charakteryzujących samoregulujący się uniwersytet. Uniwersytet taki:

- analizuje systematycznie założenia na poziomie instytucjonalnym i kierunków studiów (cele, zamierzenia i zadania), by ocenić ich klarowność, kompletność, spójność, wzajemne powiązania oraz stopień realizacji;
- powołuje osobę lub tworzy komórkę odpowiedzialną za dokonywanie oceny, wykorzystywanie jej wyników, konsekwentne stosowanie procedury oceniania oraz spójność programów z budżetem i planami;
- tworzy sprawny, rozbudowany system informacji, obejmujący zarówno dane, jak i opinie na temat prowadzonych kierunków studiów i świadczonych usług; wysłuchuje opinii klientów oraz oczekuje, że władza i personel akademicki będą wykorzystywać te informacje;
- dokonuje przeglądu swej działalności na podstawie odpowiedniej procedury (w odniesieniu do kierunków studiów, usług i zarządzania), posługując się w tym celu procesami samooceny, a następnie oceną wewnątrzśrodowiskową (*peer review*), dla potwierdzenia wyników samooceny; okresowo przeprowadza całościowy przegląd swej działalności: prowadzonej polityki, strategii i kierunków rozwoju;
- podejmuje działania na podstawie wyników tych przeglądów: stosuje zachęty i kary, dokonuje nieznacznej redystrybucji zasobów; czasami nawet rezygnuje ze świadczenia jakichś usług lub prowadzenia kierunków studiów.

Uniwersytety podkreślają, że głównym celem systemu EQA jest poprawa jakości, a wszystkie inne cele są mu podporządkowane. Komisje ekspertów nie są po to, by dostarczać informacji rządowi, nie są także tanią formą inspektoratu; stanowią zwierciadło i płytę rezonansową dla wydziałów. System EQA powinien jednak również odgrywać szerszą rolę społeczną, jakkolwiek nie należy przeceniać jego znaczenia jako instrumentu rozliczania się.

Jaką rolę pełnią wskaźniki osiągnięć?

Jak już wcześniej powiedzieliśmy, uproszczone pojęcie o ocenie jakości jest następujące: należy zdefiniować jakość i stworzyć zestaw tzw. wskaźników osiągnięć (*performance indicators*) służących do jej pomiaru. Pojawia się jednak pytanie, czy istnieje realny związek między wskaźnikami osiągnięć a jakością. Opinie są podzielone. Jest oczywiste, że ilekroć ludzie starają się określić jakość korzystając bezpośrednio z danych ilościowych, pojawiają się różnice interpretacyjne. Rozważmy np. problem pomiaru jakości badań. Czy ogólna liczba publikacji stanowi rzeczywistą miarę jakości? Analiza informacji z innych źródeł oraz uzyskanych doświadczeń dowodzi, że nie zawsze. Takie wskaźniki osiągnięć jak liczba publikacji pokazują, z jakimi niebezpieczeństwami wiąże się ich stosowanie. Gdy już przyjmie się jakiś wskaźnik, prędko zaczyna się go nadużywać. Obserwujemy obecnie, że zamiast opublikować jeden dobry artykuł, dzieli się go na kilka, ponieważ do oceny dorobku liczy się ilość.

Inny przykład dotyczący edukacji: interpretacja wskaźnika określającego odsetek studentów kończących studia. Jeden wydział ma wskaźnik przekraczający 80%, a wskaźnik drugiego wynosi 60%. Ale czy ta liczba cokolwiek mówi o osiągnięciach tego wydziału? Albo o jakości kształcenia? Czy osiągnięcia uniwersytetu Y, którego wskaźnik przekracza 80%, są większe niż dokonania uniwersytetu X, mającego wskaźnik 60%? A może uniwersytet Y obniżył poziom? Albo uniwersytet X stosuje ostrzejszą selekcję na pierwszym roku?

Na temat wskaźników osiągnięć istnieje już ogromna literatura (Ball, Hallwachi 1987; Cave i in. 1988; Seghers i in. 1989; Goedegebuure i in. 1990; Sizer 1990; Spee, Bormans 1991). W dyskusji na temat tych wskaźników uderzające jest, że wyodrębniły się dwa przeciwne obozy: to przede wszystkim strona rządowa podkreśla znaczenie ich stosowania. Rządy mają optymistyczny pogląd w kwestii możliwości stosowania właściwych wskaźników. Instytucje szkolnictwa wyższego zachowują rezerwę i sceptycyzm, jeśli chodzi o ich wykorzystywanie. Wiele rządów, jak dotąd bez większego powodzenia, próbuje tworzyć wskaźniki osiągnięć potrzebne do oszacowywania jakości. Można pokrótce wskazać następujące przyczyny tych niepowodzeń:

- Termin „wskaźnik osiągnięć” jest bardzo niejednoznaczny.

Mimo prób określenia znaczenia i funkcji wskaźników osiągnięć, pojęcie to rodzi nieporozumienia. Problem polega na tym, że wskaźnik osiągnięć nie zawsze pozostaje w bezpośrednim związku z wynikami działania instytucji, ale powinien być traktowany jako element danych statystycznych. Seghers i inni (1989) podają jako przykład jednego ze wskaźników osiągnięć proporcję mężczyzn i kobiet w zbiorowości studentów. Wskaźnik ten nic jednak nie mówi na temat jakości danej instytucji szkolnictwa wyższego. Jest to raczej wskaźnik informujący rząd, w jakim stopniu realizowana jest feminizacja studiów wyższych.

- Wskaźniki osiągnięć pełnią różne funkcje.

Wskaźnikom osiągnięć przypisywane są rozmaite funkcje. Nawet bez używania terminu „wskaźnik osiągnięć” jest oczywiste, że pewne dane (liczby: przyjętych studentów, studiujących, absolwentów, bezrobotnych absolwentów) mają duże znaczenie. Istotne dla określenia jakiegoś zjawiska, dane te odgrywają ważną rolę w monitorowaniu i ocenianiu. Z drugiej strony, rządy często traktują wskaźniki osiągnięć jako instrumenty alokacji środków. W niektórych krajach obserwujemy próby oparcia na takich wskaźnikach systemu finansowania instytucji szkolnictwa wyższego (Bauer 1993).

- Wskaźniki przekształcają się w normy.

Gdy obserwujemy, jak różne funkcje przypisuje się wskaźnikom osiągnięć, to nie dziwi obawa przed przekształcaniem tych wskaźników w kryteria. Współczynnik kończących studia może być wskaźnikiem charakteryzującym cel, którym jest „jak największa liczba studentów uzyskujących dyplom”. Współczynnik taki, wynoszący np. 70%, pokazywałby zatem, że cel ten jest osiągnięty w większym stopniu niż w przypadku, gdy współczynnik ten wynosi 60%. Liczba ta nic jednak nie mówi o jakości kształcenia. Zalecenie, że należy osiągać przynajmniej 70-procentowy współczynnik sukcesu w kończeniu studiów może jednak przekształcić się w obowiązującą normę (standard).

Należy z tego wysnuć wniosek, że wszystkie wysiłki i dyskusje prowadzone w ubiegłym dziesięcioleciu nie doprowadziły do wypracowania zestawu wskaźników osiągnięć, który byłby zaakceptowany przez wszystkich.

Wskaźniki osiągnięć a oceny wewnątrzśrodowiskowe

Czy wskaźniki osiągnięć (*performance indicators*) mogą pełnić jakąś rolę w ocenie jakości? Jaka jest wartość tych wskaźników w porównaniu z ocenami wewnątrzśrodowiskowymi (*peer review*) lub w połączeniu z nimi? Patrząc na istniejące zestawy wskaźników osiągnięć (por. np. Seghers i in. 1989; Sizer 1990), można wyodrębnić wskaźniki ilościowe i jakościowe. Wskaźniki ilościowe to często podstawowe dane statystyczne, choć ozdobione nazwą „wskaźniki osiągnięć”: mówią o liczbach studentów, personelu, wielkości odpadu, proporcji personelu i studentów. Jeśli posługiwać się tymi danymi we właściwy sposób, to te wskaźniki „osiągnięć” rodzą różne pytania, ale nigdy nie dostarczają odpowiedzi. Tak zwane jakościowe wskaźniki osiągnięć można traktować jako czynniki, które mają wpływ na jakość (pewne aspekty, które trzeba wziąć pod uwagę, gdy analizuje się jakość). Problem polega na tym, czy możemy (lub powinniśmy) polegać w większym stopniu na wskaźnikach osiągnięć niż na subiektywnej ocenie specjalistów.

Wskaźniki osiągnięć pełnią ograniczoną rolę w ocenie jakości, co pokazuje następujący przykład: Mam butelkę wina i chciałbym ocenić jego jakość. Jakie aspekty są ważne? Najpierw muszę ustalić, jakie cechy będę brał pod uwagę w ocenie tego wina: kwasowość, zawartość taniny, alkoholu, osady. Naturalnie, mogę zmierzyć te właściwości wina, nadal jednak nie będę wiedział, czy wino jest dobre, czy nie. Istnieją jednak inne właściwości, bardziej istotne przy ocenie: smak i zapach. Tych cech nie da się skwantyfikować. Potrzebny nam będzie zespół ekspertów, którzy potrafią osądzić smak i zapach oraz powiedzieć, czy są one dobre, czy nie (rysunek 2; Vroeijenstijn 1993a).

Rysunek 2

Wskaźniki osiągnięć a oceny wewnątrzśrodowiskowe (*peer review*)



Ocena instytucji czy kierunków studiów?

Przygotowując system zewnętrznej oceny jakości (EQA) trzeba podjąć kilka decyzji. Jedną z nich jest określenie, jakiego poziomu instytucjonalnego ocena ta ma dotyczyć. Zależy to od celu, jakiemu ma ona służyć: czy jest potrzebna po to, aby dana instytucja uzyskała akredytację? Czy też po to, żeby sprawdzić, czy zapewnia się odpowiednią jakość kształcenia? Albo

też: gdy chcemy głębiej przeanalizować organizację danej instytucji, czy potrzebni nam są eksperci, by ocenili programy nauczania lub programy badawcze? Jest oczywiste, że każdy wybór ma i dobre, i złe strony.

Przykładem systemu szerokiej oceny instytucji jako całości jest podejście reprezentowane przez Radę ds. Jakości Szkolnictwa Wyższego (*Higher Education Quality Council – HEQC*) w Wielkiej Brytanii oraz przez Narodowy Komitet ds. Jakości (*Comité National d'Evaluation – CNE*) we Francji.

HEQC określa swe zadanie jako: „analizę oraz weryfikację efektywności systemów [szkolnictwa wyższego] oraz procedur stosowanych przez instytucje w celu zapewnienia odpowiedniej jakości nauczania i uczenia się. Kontrola jakości nie jest prowadzona po to, by oceniać bądź oszacowywać zasadność działania instytucji czy jej celów *per se*, ani po to, by oceniać trafność pożądaných wyników. Ma ona służyć analizie i formułowaniu opinii na temat procedur zapewniania jakości oraz ich działania w praktyce, na tle założonych celów danej instytucji”.

Zaletą tego systemu oceny jakości jest to, że wymaga on mniejszej liczby ekspertów, pochłania zatem mniej czasu i pieniędzy. Polega bowiem na kontroli procedur zapewniania jakości w instytucji.

Podejście reprezentowane przez francuski CNE różni się od tego, jakie przyjął HEQC. System oceny jakości stosowany przez CNE składa się z dwóch części: ogólnej oceny instytucji szkolnictwa wyższego oraz, czasami, „horyzontalnej” oceny poszczególnych dyscyplin. Ocena instytucji nie służy badaniom indywidualnego poziomu ani też nie obejmuje kursów nauczania (Staropoli 1992; Ottenwaelter 1993). W przeciwieństwie do podejścia przyjętego przez HEQC, CNE bada nie tylko sposób, w jaki zapewnia się jakość, ale także stara się ocenić jakość instytucji i jej części składowych.

Podejście instytucjonalne ma pewne wady: analiza ta w małym stopniu angażuje szeregowych pracowników ocenianej placówki, nie dostarcza informacji zwrotnych potrzebnych poszczególnym dyscyplinom i nie formułuje zaleceń mających na celu udoskonalenie programu. Lukę tę może wypełnić przegląd dyscyplin.

Okazuje się, że tytuł tego paragrafu jest niewłaściwy. Wybór nie polega na alternatywie „albo-albo”, ale powinien obejmować oba rodzaje oceny – instytucji i kierunków studiów. Rysunek 3 przedstawia powiązania między trzema poziomami: instytucji szkolnictwa wyższego, wydziału oraz kierunku (przedmiotu) studiów.

Kontrola instytucji

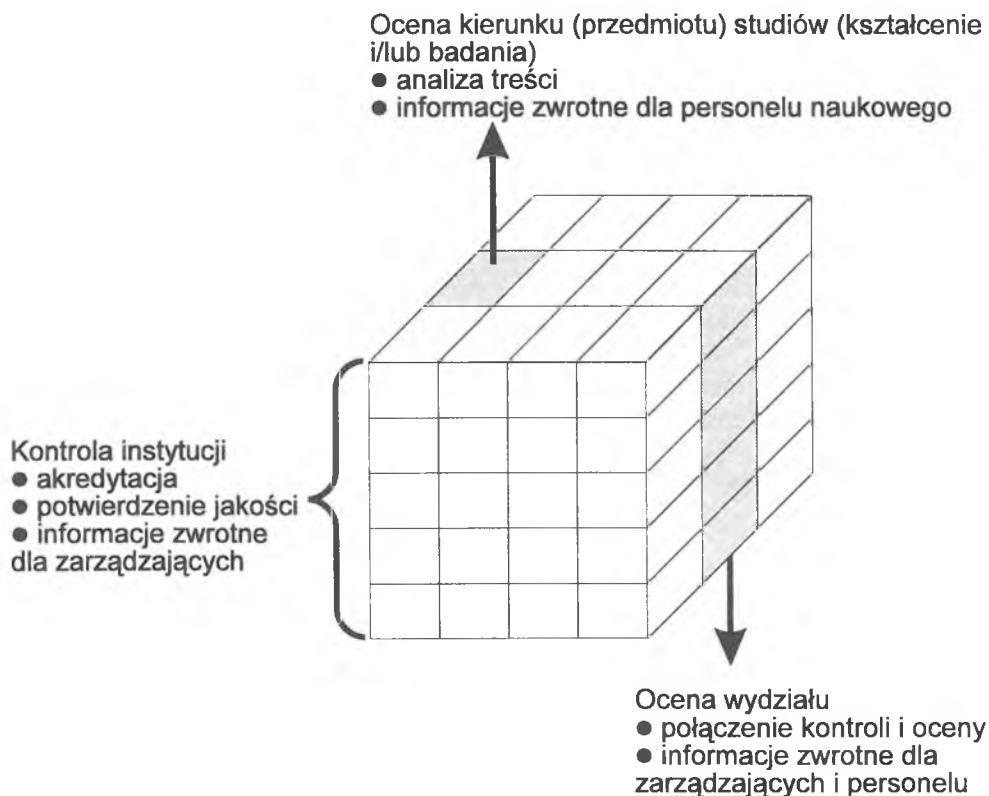
Kontrola instytucji (*institutional audit*) może być dokonywana ze względu na potrzebę uzyskania akredytacji. W tym przypadku można zastosować procedurę pobieżnej oceny. Minimalne wymagania czy standardy są określane na zewnątrz tej instytucji. W niektórych przypadkach można wziąć pod uwagę przeszłe osiągnięcia, przede wszystkim jednak patrzy się na to, czy spełnione są warunki, bez których placówka nie może być uznana za prawdziwą instytucję szkolnictwa wyższego.

W tym świetle istotne elementy, które należy poddać ocenie, to:

- założone cele instytucji oraz ich zgodność z wartościami, jakich oczekuje się od szkolnictwa wyższego;
- obsada personalna i kwalifikacje kadry;
- liczba wydziałów i różnorodność oferowanych kierunków kształcenia;

Rysunek 3

Związki między kontrolą instytucji, oceną wydziału i oceną kierunku (przedmiotu) studiów



- posiadane środki;
- wewnętrzne procedury gwarantujące jakość.

Jeśli bezpośrednim celem nie jest akredytacja, ocena instytucji powinna być traktowana jako podsumowanie, końcowy element systemu EQA zorientowanego na ocenę poszczególnych kierunków (przedmiotów) studiów. Rozpoczynając od oceny kierunku lub oceny wydziału, również instytucja jako całość powinna być oceniana raz w danym cyklu. Powinno się to robić pod koniec cyklu oceny i nie oddzielnie, gdyż trzeba znać wyniki oceny elementów składowych. Wszystkie wyniki można rozpatrywać łącznie. Ocena instytucji może również opierać się na samoocenie i ocenie zewnętrznej. Kwestie, które należy poddać ocenie wewnętrznej lub przedyskutować z zewnętrzną komisją to:

- zadania i profil instytucji szkolnictwa wyższego;
- generalna polityka kształcenia i badań;
- organizacja i zarządzanie;
- podstawowe urządzenia i usługi (np. biblioteka, poradnictwo edukacyjne);
- system finansowania;
- wewnętrzne procedury gwarantujące jakość.

Ocena wydziału lub kierunku (przedmiotu) studiów

Można wymienić trzy powody, dla których warto dokonywać oceny wydziału zamiast przeprowadzać ocenę pojedynczego kierunku studiów.

– Czasem ocena kierunku może się zbiegać z oceną wydziału, jak to jest w Holandii w przypadku oceny wydziału prawa. Istnieją tak duże pokrewieństwa prowadzonych kierunków, że ocenie podlegają wszystkie kierunki funkcjonujące oferowane w ramach wydziału prawa. Tak samo jest w przypadku ekonomii.

– Niekiedy powiązania są luźniejsze, ale władze wydziału chcą lepiej poznać te związki.

– Problemy pojawiają się, gdy ocena dotyczy wydziału podzielonego na wiele segmentów, np. humanistyki czy nauk społecznych. Wydziały są przeciążone ocenianiem. Ciągłe się nim zajmują: gdy jedna komisja kończy pracę, pojawia się następna. Inną wadą jest to, że zespół oceniający zwraca uwagę wyłącznie na jeden kierunek studiów, a nie na związki między kierunkami, profil wydziału i wkład wszystkich tych elementów w realizację profilu wydziału.

Dwa pierwsze przypadki nie stwarzają problemów. Można wykorzystać tę samą metodę. W trzecim – ocenie wydziału podzielonego na segmenty – należy dokonać pewnej adaptacji. Będzie to wówczas raczej ocena warunków granicznych niż poszczególnych kierunków studiów. Informacje zwrotne mają większe znaczenie dla polityków i administratorów niż dla personelu szkoły wyższej i studentów.

Ocena przedmiotów i programu nauczania

Na drugim końcu skali znajduje się ocena przedmiotów i programu nauczania. Zespół oceniający ocenia przedmiot lub kilka przedmiotów z pokrewnej dziedziny. Takie podejście umożliwia głębszą i bardziej szczegółową analizę. Obejmuje poziom indywidualny, a zespół oceniający może przedstawić informacje zwrotne i zalecenia w kwestii doskonalenia nauczania.

I tu jednak istnieją pewne wady: taka ocena jest kosztowna i pochłania wiele czasu. W przypadku pewnych wydziałów, mających wiele kierunków studiów, jak np. humanistyka, podejście to prowadzi do bezustannej oceny. Podczas gdy większość wydziałów uniwersytetów holenderskich komisja wizytuje raz czy dwa razy w ciągu sześcioletniego okresu (np. wydziały nauk ekonomicznych czy prawa), to wydziały humanistyki (obejmujące takie dyscypliny jak historia, lingwistyka, nauki humanistyczne itd.) od czasu wprowadzenia systemu EQA były wizytowane prawie co roku. W tym przypadku należy szukać innego rozwiązania, zachowującego zalety podejścia koncentrującego się na ocenie treści kształcenia na danym kierunku, ale zmniejszającego obciążenia.

Ponieważ jakość kształcenia wynika przede wszystkim z tego, co dzieje się na wydziale, najlepiej jest rozpocząć zewnętrzną ocenę jakości od oceny treści programów w ramach konkretnej dziedziny. Oczywiście wszystko jest dobrze, gdy ocenia się jakość na poziomie departamentów, ale co zrobić z usługami świadczonymi na poziomie uczelnianym i z oceną instytucji jako całości? Istnieje zatem konieczność uzupełnienia przeglądu kierunku studiów oceną podstawowych usług i zarządzania instytucją.

Oceny indywidualne i porównawcze

Inny wybór, którego trzeba dokonać przy projektowaniu systemu zewnętrznej oceny jakości (EQA), dotyczy zakresu oceny. Czy jeden zespół EQA ma wizytować kilka instytucji szkolnictwa wyższego (podejście horyzontalne i porównawcze), czy tylko jedną? Zasady i zalecenia sformułowane dla EQA odnoszą się do zewnętrznej oceny jakości więcej niż jednej instytucji przez tę samą komisję. Mogą one jednak być stosowane również w ocenie jednego wydziału, uczelni, departamentu lub przedmiotów nauczania. Różnica polega na sposobie przedstawiania danych.

W niektórych państwach (Holandia, Dania, Portugalia) zdecydowano się na przeprowadzenie oceny ogólnokrajowej. Oznacza to, że jeden zespół ocenia ten sam kierunek studiów we wszystkich instytucjach szkolnictwa wyższego. Oczywiście jest to możliwe wtedy, gdy nie ma zbyt wielu instytucji. Doświadczenie uczy, że dziesięć wizytacji stanowi maksimum, jakiego można oczekiwać od zespołu. Oczywiście, gdy jest więcej jednostek, które trzeba ocenić, to można połączyć kilka z nich i przeprowadzić ocenę w skali regionu.

Istnieje kilka powodów, dla których warto dokonywać oceny porównawczej w przekroju poziomym:

- EQA pełni również funkcję publiczną, dlatego musi odpowiadać na ogólnospołeczne zapotrzebowanie na ocenę porównawczą. Chociaż system ten nie ma na celu tworzenia rankingów czy tabel ligowych, to istotna jest kwestia wyników porównań pewnych aspektów jakościowych na różnych wydziałach. Rząd chce znać jakość studiów, zarówno ze względu na studentów wstępujących na uniwersytety, jak i z uwagi na pracodawców. Taką wiedzę można uzyskać jedynie w wyniku oceny jakości wszystkich kierunków studiów lub ich grup przez jeden zespół oceniający.

- Nie tylko rząd jest zainteresowany oceną porównawczą. Zainteresowane są nią również instytucje szkolnictwa wyższego. Chcą bowiem poznać własną pozycję w danej dziedzinie.

- Ocena horyzontalna ma również znaczenie dla samej badanej dziedziny. Oceniając większą liczbę kierunków studiów, zespół może uzyskać jasny obraz sytuacji ocenianej dziedziny i zaplanować działania korzystne dla rozwoju badanych wydziałów.

- Ocenianie większej liczby kierunków studiów przez jeden zespół pozwala także na takie samo traktowanie jednostek organizacyjnych objętych oceną. Zwłaszcza gdy wyniki oceny są przedstawiane opinii publicznej, ważne jest, aby jednostki te były traktowane w możliwie jednolity sposób.

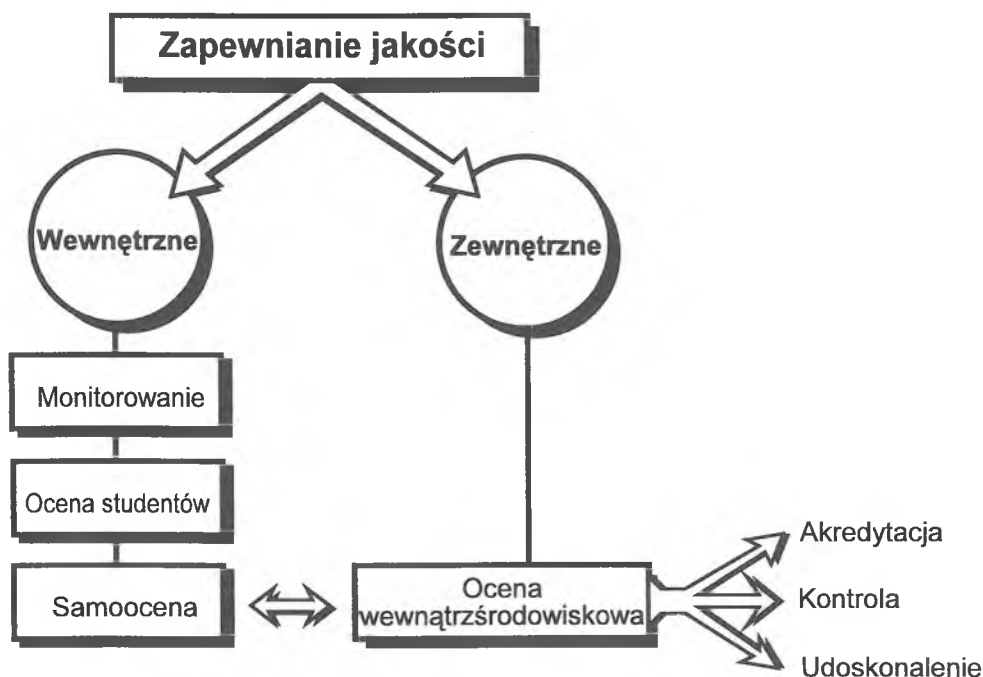
- Jakkolwiek oddzielna ocena kierunków studiów wydaje się tańsza i zabierająca mniej czasu członkom zespołu oceniającego, to z oczywistych względów trudno byłoby znaleźć specjalistów dla oceny każdego kierunku oddzielnie.

Wewnątrzinstytucjonalna troska o jakość

Troska o jakość nie powinna opierać się wyłącznie na ocenie dokonywanej przez zespoły z zewnątrz (rządowe lub inspektoraty). Jakość można bowiem zapewnić przede wszystkim poprzez wewnętrzną dbałość o nią, tj. przez stały i umocowany strukturalnie nadzór pełniony przez samą instytucję i jej odpowiednie działy. Nie ma sensu tworzenie systemu zewnętrznej

oceny jakości bez dobrze działającego systemu wewnętrznego nadzoru nad nią. Rysunek 4 przedstawia związki między wewnętrznym systemem zapewniania jakości a zewnętrzną oceną jakości.

Rysunek 4
Wewnętrzne i zewnętrzne elementy oceny jakości instytucji szkolnictwa wyższego



Za jakość kształcenia odpowiadają wszyscy pracownicy wydziału oraz studenci. Jest ona ich wspólnym obowiązkiem. Z tego powodu wydział musi dbać o to, aby nieustannie przejawiać troskę o jakość. System wewnętrznego zapewniania jakości składa się z elementów przedstawionych na rysunku 5.

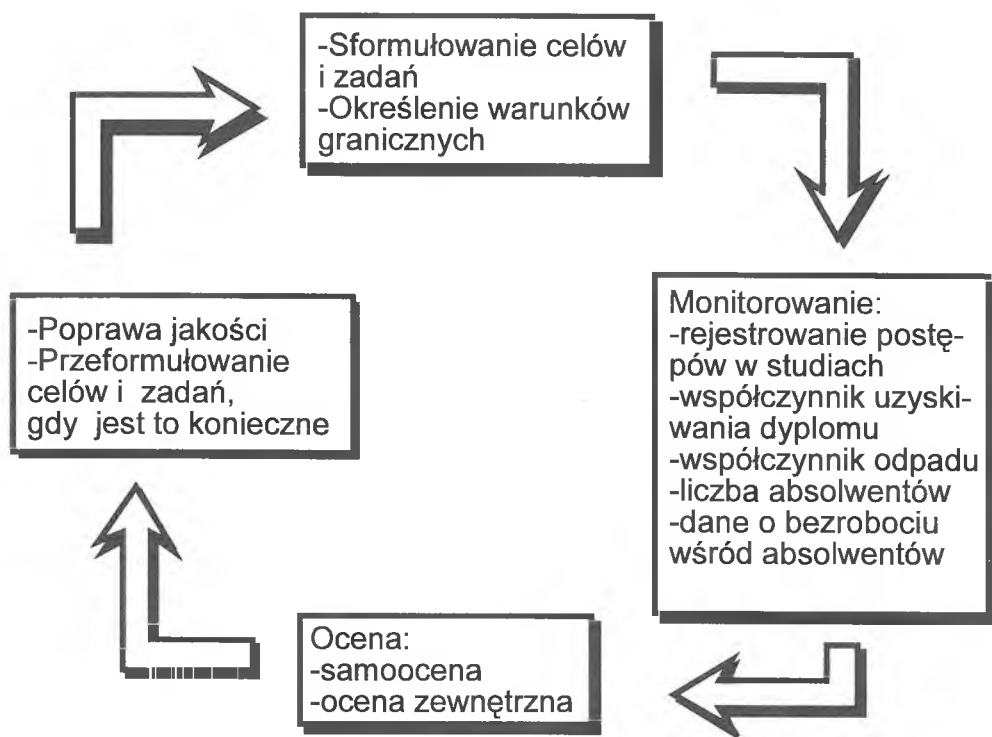
Układ odniesienia dla zapewniania jakości stanowią cele i zadania instytucji szkolnictwa wyższego lub wydziału. Muszą one być jasno sformułowane i spełniać wymagania zarówno naukowe, jak i społeczne. Te cele i zadania muszą być zgodne z koncepcją szkolnictwa wyższego przyjętą przez dany wydział. Oczywiście, jak zauważa Barnett (1993), często jest to mieszanina różnych koncepcji.

Cele i zadania powinny jednocześnie odzwierciedlać wymagania różnych „udziałowców”: studentów, pracowników akademickich, pracodawców, rządu, a także społeczeństwa jako całości. Jak wydziały starają się pogodzić te wymagania w formułowanych przez siebie celach i zadaniach?

Cele te trzeba postrzegać na tle warunków granicznych. W dyskusjach na temat oceny jakości zbyt często zapomina się o tych warunkach. Tymczasem jakość jest zdeterminowana

przez warunki graniczne, np. przez warunki określone przez rząd dla instytucji szkolnictwa wyższego. Jeśli ma się prawo przeprowadzania selekcji studentów „na wejściu”, a nie jest się – jak w Holandii – zmuszonym do przyjmowania wszystkich chętnych, to łatwiej jest zapewnić wyższy współczynnik sukcesu w kończeniu studiów. Jeśli można prowadzić własną politykę kadrową, to zapewnienie jakości jest prostszym zadaniem. Ważne są również warunki finansowania.

Rysunek 5
System wewnętrznego zapewniania jakości



Zbyt często zapomina się, że jakość ma swoją cenę. Nie możemy oczekiwać, że instytucje szkolnictwa wyższego będą mogły zapewniać tę samą jakość kształcenia przy zmniejszonych środkach finansowych i zwiększonej liczbie studentów.

Niezbędny jest także dobry system monitorowania. Każda instytucja lub jej jednostka organizacyjna musi powołać taki system. Obejmuje on np. odnotowywanie postępów w studiach, współczynniki sukcesu, liczbę osób nie kończących studiów, liczbę absolwentów i wielkość bezrobocia/zatrudnienia wśród absolwentów. Używając tych narzędzi można badać sytuację „na wejściu” (*input*) oraz proces i jego rezultaty – „wyjście” (*output*). Pracownicy akademicy „trzymają rękę na pulsie” i mogą podejmować działania tam, gdzie są konieczne.

Ocenianie jest najważniejszym ogniwem w procesie zapewniania jakości. W niektórych przypadkach niezbędna jest krytyczna samoocena, niezależnie od tego, czy będzie ona poprzedzać oceny wewnętrzśrodowiskowe, czy nie. Wyniki oceny oraz analiza słabych i mocnych punktów powinny stanowić podstawę działań mających na celu poprawę jakości. „Wąskie gardła” i słabe punkty zidentyfikowane w badaniu muszą być wyeliminowane.

Jakkolwiek kontrola jakości nie jest celem samym w sobie, ponieważ powinna być włączona w ogólną politykę zarządzania, to w obrębie całego procesu tej kontroli można wyodrębnić zarządzanie przyjmując jakość za podstawę. Czasem takie właśnie zarządzanie może być wynikiem przedstawionych wyżej działań. Niezależnie od tego, czy chodzi o utrzymywanie dobrej jakości, czy o poprawę jakości słabej, jakieś działania muszą być podjęte.

Podstawowe zasady opracowania systemu zewnętrznej oceny jakości (EQA)

Zaprojektowanie systemu EQA zależy od celów, jakie sobie stawiamy. Na początku tego artykułu wyjaśnialiśmy, że tworzenie odrębnego systemu EQA nie zawsze jest konieczne do realizacji przyjętych celów. Najlepiej zaprojektować system EQA zorientowany na poprawę jakości i jako efekt uboczny – na rozliczenie się z otrzymanych środków. Aby stworzyć taki system, należy przyjąć kilka zasad.

- Wszystkie zainteresowane strony (rząd, Parlament, instytucje szkolnictwa wyższego, ich pracownicy i studenci) muszą wiedzieć, czego można oczekiwać od EQA.

Jak już wyjaśnialiśmy, istnieją różne powody stosowania EQA. Oczekiwania rządu i uniwersytetów dotyczące celów i wyników EQA mogą się różnić. Czy decydujemy się na system, by móc stymulować jakość, czy po to, by ją mierzyć (w takim stopniu, w jakim jest to możliwe)? Czy też chcemy go stosować ze względu na alokację środków? A może projektujemy system, który ma być narzędziem utrzymywania i podnoszenia jakości? Wszystkie wymienione cele są uprawnione. Dla wszystkich zainteresowanych stron musi być jednak jasne, jaki jest cel przeprowadzania oceny w konkretnym przypadku. Nie ma sensu podkreślanie funkcji poprawy jakości, a potem wykorzystywanie wyników do alokacji pieniędzy, jeśli nie uprzedza się instytucji szkolnictwa wyższego, że tak właśnie będzie.

Wybór funkcji „wpływanie na jakość i jej pomiaru”, na której często zależy rządowi, jest uzasadniony, nie można jednak wówczas oczekiwać zbyt dużej współpracy ze strony instytucji szkolnictwa wyższego. Nikt nie lubi przynosić sznura, na którym mają go powiesić.

- Nie należy obciążać systemu oceny równocześnie podejściem wynikowym i kształtującym. EQA nie może „służyć dwóm panom”.

Jakkolwiek przy formułowaniu celu EQA należy dążyć do łączenia oczekiwań instytucji szkolnictwa wyższego z życzeniami otoczenia zewnętrznego, to należy pamiętać, że jakości lepiej służy podejście zorientowane na poprawę niż na kontrolę. Ważne jest zatem, by nie kłaść nadmiernego nacisku na funkcję „rozliczeniową” i dostarczanie informacji.

System EQA służący poprawie jakości z trudem może pełnić jednocześnie funkcję publiczną, rozliczeniową.

- System EQA nie ma na celu tworzenia rankingów i nie jest bezpośrednio związany z systemem finansowania.

Istnieje obecnie tendencja do publikowania tabel ligowych czy też listy „10 najlepszych” instytucji szkolnictwa wyższego lub wydziałów. Zewnętrzna ocena jakości ma w pewnym stopniu charakter analizy porównawczej wówczas, gdy badaniem obejmuje się większą liczbę wydziałów. Należy jednak wyraźnie stwierdzić, że porównywanie jakości nie oznacza tworzenia rankingu ani nie ma takiego celu. Ranking jest nieuzasadniony, ponieważ sumowanie oceny różnych cech nie ma sensu: szczegółowa ocena straciłaby wówczas znaczenie. Łączenie rankingu z systemem EQA stanowiłoby zagrożenie dla doskonalenia jakości, ponieważ wydziały ujawniałyby jedynie swe mocne, a nie słabe strony. To samo dotyczy bezpośredniego związku z przydzielaniem funduszy.

- Za jakość odpowiadają przede wszystkim instytucje szkolnictwa wyższego, to one zatem muszą być „właścicielami” systemu EQA.

Jedną z podstawowych zasad jest to, że instytucje szkolnictwa wyższego są odpowiedzialne za jakość i gwarancję jakości. Podnoszenie jakości rozpoczyna się od poziomu instytucjonalnego, a wydziały czy kierunki studiów nie mogą być w żadnym wypadku do niego przymuszone. System EQA nie może być instrumentem działania rządu, ale powinien być narzędziem służącym instytucjom szkolnictwa wyższego, wydziałom lub pracownikom tych instytucji. Z tych powodów instytucje szkolnictwa wyższego powinny odpowiadać za opracowanie systemu i jego stosowanie. Dlatego:

- Instytucje szkolnictwa wyższego powinny stworzyć specjalną organizację odpowiedzialną za koordynację i stosowanie systemu EQA.

Stworzenie i stałe wykorzystywanie systemu EQA wymaga koordynacji ze strony międzyinstytucjonalnej organizacji lub stowarzyszenia, takiego jak np. związek Uniwersytetów Holenderskich (VSNU). Ciało takie mogą także stworzyć instytucje szkolnictwa wyższego.

- Ciało ustanowione poza instytucjami szkolnictwa wyższego jest odpowiedzialne za kontrolę systemu oceny („metaocenę”), co zapobiega degeneracji tego systemu i uprawianiu oceny dla niej samej.

Ponieważ instytucje szkolnictwa wyższego są „posiadaczami” systemu oceny, należy powołać zewnętrzne wobec nich ciało nadzoru, by system ów był właściwie wykorzystywany, przejrzysty, uczciwy i wiarygodny. Ciało to ocenia przeprowadzanie EQA. Role tę może pełnić niezależny organ, np. inspektorat, ale może też nim być minister.

- System EQA nigdy nie jest celem samym w sobie, ale powinien stanowić uzupełnienie wewnętrznej kontroli jakości.

Nie ma sensu tworzenie systemu EQA bez powiązania go z wewnętrznymi procedurami dbałości o jakość. EQA należy traktować jako jedno z narzędzi znajdujących się w dyspozycji kadry akademickiej.

- Podstawowe składniki systemu EQA to:

- a) samoocena;

- b) ocena wewnątrzrodowiskowa (*peer review*).

System EQA nie może opierać się jedynie na wskaźnikach osiągnięć. Nie może też polegać wyłącznie na „papierkowej robocie”. Jedną z podstaw systemu jest samoocena dokony-

wana przez ocenianą jednostkę. Drugi element stanowi ocena wewnątrzśrodowiskowa – ekspertów „trzymających lustro”, w którym może się przejrzeć badana jednostka.

- Zewnętrzna ocena jakości musi być przeprowadzana regularnie i cyklicznie.

Jednorazowa ocena nie ma sensu. Kontrolę zewnętrzną należy przeprowadzać regularnie. Jedną z zalet systemu EQA jest możliwość sprawdzenia po jakimś czasie, jakie pozytywne zmiany jakości nastąpiły. Kolejny zespół oceniający interesuje się, jak zrealizowano zalecenia z poprzedniego przeglądu.

- Zewnętrzna ocena jakości musi kończyć się raportem.

Każde ocenianie zewnętrzne musi kończyć się sprawozdaniem. Można dyskutować, w jakim stopniu powinno ono być poufne. W przypadku ocen dokonywanych dla celów finansowego rozliczania się, wyniki należy publikować. Rząd i instytucje szkolnictwa wyższego muszą uzgodnić, jakie aspekty mają być brane pod uwagę. Raport odgrywa ważną rolę w utrzymywaniu równowagi między doskonaleniem a rozliczaniem się z otrzymanych środków.

- Rząd musi powstrzymać się od bezpośrednich działań opartych na wynikach oceny i pozwolić, by dalsze kroki należały do instytucji szkolnictwa wyższego.

Oczywiście, rząd obserwuje rezultaty oceny. Nie zawsze jednak trzymanie się z dala i nieingerowanie jest zadaniem łatwym. Należy przede wszystkim pozostawić instytucjom szkolnictwa wyższego swobodę w podejmowaniu działań i reakcji na wyniki oceny. Tylko wówczas, gdy instytucja ignoruje zalecenia zawarte w raporcie, minister ma prawo wezwać ją „na dywanik”. Jeśli minister podejmie działania na zbyt wczesnym etapie, może to oznaczać koniec systemu, ponieważ żadna jednostka szkolnictwa wyższego nie będzie chciała współpracować i prowadzić szczerego dialogu z zespołem oceniającym. Jest jednak zrozumiałe, że rząd chce wiedzieć, czy EQA daje jakieś efekty, czy nie. Wynika z tego następująca zasada:

- Instytucje szkolnictwa wyższego w swoich rocznych sprawozdaniach powinny jasno przedstawiać, co zrobiły lub co zamierają uczynić z zaleceniami wynikającymi z oceny.

Innowacje i zmiany wymagają czasu. Nie zawsze więc jest łatwo zademonstrować otoczeniu zewnętrznemu, że jakość poprawiła się w znacznym stopniu. Instytucja może zatem przynajmniej zawrzeć w raporcie oświadczenie, co sądzi na temat zaleceń zespołu oceniającego i jak ma zamiar na nie zareagować.

- Instytucje szkolnictwa wyższego powinny być zabezpieczone przed zewnętrznymi ocenami jakości dokonywanymi przez różne ciała i władze.

Instytucje szkolnictwa wyższego są oceniane na wiele sposobów. Czasami to zainteresowanie jakością przytłacza je. W niektórych przypadkach nauczyciele akademicy więcej mówią na temat jakości niż jej „dostarczają”, ponieważ nie starcza im czasu na realizację wszystkich uwag i zaleceń. Należy zatem zalecić bardzo rozważne podejście do zewnętrznej oceny jakości. Jeśli np. istnieje ocena przeprowadzana przez profesjonalne ciało oraz ocena rady funduszu finansującego uczelnie, należy dążyć do porozumienia, dzięki któremu wyniki jednej oceny są wykorzystane w innej planowanej ewaluacji.

- Relacja kosztów i zysków.

Równie istotną sprawą są koszty działania jednostki oceniającej. Musimy dokonać rozróżnienia między środkami finansowymi przeznaczonymi dla wydziału czy szkoły wyższej na własne przygotowanie się do oceny zewnętrznej, poprzez przeprowadzenie samooceny, a kosztami działania samego zespołu oceniającego. Ponieważ większość wydziałów szkół nie ma doświadczenia w przeprowadzaniu samooceny, to na początku proces ten będzie pochłaniał wiele czasu. Im lepsza jest wewnętrzna procedura dbania o jakość, tym łatwiej przeprowadzić samoocenę. Za pierwszym razem wydział potrzebuje na dokonanie samooceny sześciu miesięcy, za drugim może ją przeprowadzić w ciągu miesiąca.

Kolejną część wydatków stanowią koszty działania zespołu oceniającego. Zależą one od wielkości tego zespołu, liczby wizytowanych wydziałów itd.

Relację koszty – zyski można określić poprzez rekomendacje specjalistów. Zalecenia te powinny się wiązać z doświadczeniem i potrzebami wydziału. Zadaniem EQA jest minimalizacja kosztów i wysiłków oraz maksymalizacja korzyści.

Uwagi końcowe

Zanim stworzy się efektywny system EQA, należy podjąć pewne decyzje. Trzeba przy tym pamiętać, że:

- Nie warto starać się znaleźć definicji jakości kształcenia. Jest to strata czasu. Każda z zainteresowanych stron (studenci, pracownicy, rząd, pracodawcy) powinna jednak mieć jasne wyobrażenie na temat swoich oczekiwań.

- Trzeba unikać dyskusji na temat wskaźników osiągnięć. To również marnowanie czasu.

- Należy mieć jasność w kwestii celów oceniania jakości. Instytucje szkolnictwa wyższego i rząd powinny zawrzeć odpowiednią umowę dotyczącą odpowiedzialności każdej ze stron.

- System EQA oparty jest na samoocenie, opiniach wewnątrzśrodowiskowych (*peer review*) oraz na ocenie przeprowadzanej na miejscu, w danej jednostce (tzw. *site visit*).

Przekład z angielskiego Anna Zawadzka

Literatura

Ball Ch. 1985

What the Hell is Quality? W: tegoż: Fitness for Purpose. Guildford: SRHE.

Ball Ch., Hallwachi J. 1987

Performance Indicators in Higher Education. „Higher Education”, vol. 4, nr 16.

Barnett R. 1993

Improving Higher Education, Total Quality Care. Milton Keynes – London: SRHE/Open University Press.

Bauer M. 1993

Performance-based Funding and Institutional Quality Assurance and Development. Paper presented at the 15th Annual EAIR Forum, Turku, Finland.

- Cave M., Hanney S., Kogan M., Trevet G.** 1988
The Use of Performance Indicators in Higher Education. A Critical Analysis of Developing Practice. London: Jessica Kingsley Publ.
- Dochy F.J.R.C., Seghers M.S.R., Wijnen W.H.F.W.** (eds.) 1990
Management Information and Performance Indicators in Higher Education, an International Issue. Assen/Maastricht: Van Gorcum.
- Frederiks M.M.H., Westerheijden D.F., Weusthof P.J.M.** 1993
Interne Zorg en Externe Prikkel. Amsterdam: Ministerie van O&W, SDU.
- Geodegebuure L.C.J., Maassen P.A.M., Westerheijden D.** (eds.) 1990
Peer Review and Performance Indicators. Quality Assessment in British and Dutch Higher Education. CHEPS; Utrecht: Lemma.
- Kells H.R.** 1989
Self-study Processes. A Guide for Post-secondary Institutions. New York: Macmillan Publishing Company. Third edition.
- Kells H.R.** 1990
The Inadequacy of Performance Indicators for Higher Education: The Need for a More Comprehensive and Development Construct. „Higher Education Management”, vol. 2, nr 3, Paris: OECD.
- Kells H.R.** 1992
Self-regulation in Higher Education. A Multi-national Perspective on Collaborative Systems of Quality Assurance and Control. London: Jessica Kingsley Publ.
- Kells H.R.** 1993
External Quality Assessment in the Netherlands after Five Years: A Policy Analyses. Paper delivered 3 March 1993 at the VSNU Congress, Amersfoort, The Netherlands.
- Lynton E.A.** 1988
The Role of Self-study in Quality Assessment of Institutions of Higher Education. W: Ministerie van O&W.: *Verlag van de Conferentie Kwaliteitsbewaking Hoger Onderwijs*, Noordwijkerhout, 3 en 4 mei. Zoetermeer.
- Ministerie van O&W** 1985
Hoger Onderwijs: Autonomie en Kwaliteit. Gravenhage: Staatsuitgeverij.
- Ministerie van O&W** 1989
Ontwerp Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan 1990. Gravenhage: SDU.
- Mintzberg H.** 1983
Structure in Fives; Designing Effective Organizations. Prentice Hall Inc.
- Moodie G.C.** (ed.) 1986
Standards and Criteria in Higher Education. Guildford: SRHE.
- Ottenwaelter M.** 1993
The Approach of the Comité National d'Evaluation of France. Contribution to the European Seminar on Quality Assessment. London: Quality Support Centre of the Open University.
- Seghers M.S.R., Dochy F.J.R.C., Wijnen W.H.F.W.** 1989
Een Set van Prestatie-Indicatoren voor de Bestuurluke Omgang Tussen Overheid en Instellingen voor Hoger Onderwijs.
- Sizer J.** 1990
Performance Indicators and the Management of Universities in the UK. W: Dochy F.J.R.C., Seghers M.S.R., Wijnen W.H.F.W. (eds.): *Management Information and Perfor-*

mance Indicators in Higher Education, an International Issue. Assen/Maastricht: Van Gorcum.

Spee A.A.J., Bormans R. 1991

Performance Indicators in Government – Institutional Relations. OECD, Thirtieth Special Topic Workshop „Performance Indicators in Higher Education”, Paris, 24-26. April.

Staropoli A. 1992

The French Comité National d'Evaluation. W: Craft A. (ed.): *Quality Assurance in Higher Education, Proceedings of an International Conference.* London: Falmer Press.

Vroeijenstijn A.I., Acherman J.A. 1990

Control Oriented Quality Assessment versus Improvement Oriented. Quality Assessment. W: Goedegebuure L.C.J., Maassen P.A.M., Westerheijden D.F. (eds.): *Peer Review and Performance Indicators. Quality Assessment in British and Dutch Higher Education.* CHEPS; Utrecht: Lemma.

Vroeijenstijn A.I. 1992

External Quality Assessment, Servant of two Masters? The Netherlands Perspective. W: Craft A. (ed.): *Quality Assurance in Higher Education. Proceedings of an International Conference.* London: Falmer Press.

Vroeijenstijn A.I. 1993a

Current Dutch Policy towards Assessing Quality in Higher Education. Keynote at the Fifth International Conference on Assessing Quality in Higher Education, Bonn, July 19-21, Utrecht: VSNU.

Vroeijenstijn A.I. 1993b

Some Questions (and Answers) about External Quality Assessment. Paper presented at the International High-Level Consultation on Policy Issues of Quality Assessment and Institutional Accreditation in Higher Education (Oradea, Romania, May 5-7).

Vroeijenstijn A.I. 1993c

Governments and Univeristy Opponents or Allies in Quality Assurance. Key-note at the SRHE-Annual Conference.

Vroeijenstijn A.I. 1994

Improvement and Accountability, Navigating between Scylla and Charybdis. Guide for External Quality Assessment in Higher Education. London: Jessica Kingsley Publ.

VSNU 1990

Guide to External Program Review. Utrecht: VSNU.