

Jakub Brdulak

Ocena jakości kształcenia w Polsce – problemy i rekomendacje

STRESZCZENIE. Głównym celem tego opracowania jest zainicjowanie dyskusji nad kształtem systemu oceny jakości w Polsce. Obecne rozwiązania w obszarze szkolnictwa wyższego dotyczące oceny jakości kształcenia budowane są bowiem bez strategicznej, tzn. długookresowej wizji. Konieczne tym samym staje się udzielenie odpowiedzi na następujące pytania: 1) Jaki ma być profil działalności PKA? Czy ma to być urząd kontrolujący uczelnie, czy też ekspercka jednostka doskonaląca procesy kształcenia na uczelniach? 2) Czy w momencie przejścia PKA na poziom jednostki eksperckiej nie powstanie niebezpieczna luka w systemie kontroli uczelni, co spowoduje zwiększenie liczby uczelni „sprzedających dyplomy”? 3) Kto w naszym systemie szkolnictwa wyższego powinien zająć się kontrolą, a kto zarządzaniem jakością? Warto także rozważyć pomysł stworzenia jednostki, która profesjonalnie zajmowałaby się kontrolą w szkolnictwie wyższym – analogicznej do Komisji Nadzoru Finansowego czy Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. W artykule zostały wykorzystane etnograficzne badania własne. Uwzględniono w nim stan prawny z dnia 1 listopada 2016 r.

SŁOWA KLUCZOWE: akredytacja, Polska Komisja Akredytacyjna (PKA), jakość, zapewnianie, doskonalenie, ESG, kryteria, standardy

Wstęp

Zarządzanie jakością w szkolnictwie wyższym jest aktualnym i stosunkowo nowym tematem. W 2000 r. została utworzona w Europie ENQA (European Network for Quality Assurance in Higher Education, którego nazwę zmieniono w 2004 r. na The European Association for Quality Assurance in Higher Education, choć skrót pozostał ten sam). Można przyjąć, że kraje należące do europejskiego obszaru szkolnictwa wyższego (The European Higher Education Area – EHEA) powinny uwzględniać wytyczne publikowane przez ENQA w dokumencie Standards and Gu-

idelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area (ESG 2015). Przestrzeganie tych standardów jest warunkiem koniecznym, aby dana komisja akredytacyjna mogła zostać wpisana do EQAR-u (The European Quality Assurance Register for Higher Education). Przedmiotem niniejszego artykułu będzie z jednej strony przedstawienie logik zarządzania jakością, a z drugiej – zderzenie tych logik z oceną jakości kształcenia w Polsce.

Głównym celem tego opracowania jest zainicjowanie dyskusji nad kształtem systemu oceny jakości w Polsce. W szczególności skoncentrowano się w nim na działalności Polskiej Komisji Akredytacyjnej (PKA). PKA nie ma bowiem jasnej roli w polskim systemie szkolnictwa wyższego i dookreślenie jej powinno być jednym z ważniejszych zadań, które w najbliższym czasie trzeba podjąć, aby polskie szkolnictwo wyższe było konkurencyjne na mapie świata.

Obecne rozwiązania w obszarze szkolnictwa wyższego dotyczące oceny jakości kształcenia są budowane bez strategicznej, tzn. długookresowej wizji. Konieczna tym samym staje się odpowiedź na następujące pytania:

1) Jaki ma być profil działalności PKA? Czy ma to być urząd kontrolujący uczelnie, czy też ekspercka jednostka doskonaląca procesy kształcenia na uczelniach?

2) Czy w momencie przejścia PKA na poziom jednostki eksperckiej nie powstanie niebezpieczna luka w systemie kontroli uczelni, co spowoduje zwiększenie liczby uczelni „sprzedających dyplomy”?

3) Kto w naszym systemie szkolnictwa wyższego powinien zająć się kontrolą, a kto zarządzaniem jakością?

Artykuł jest oparty na obserwacjach własnych autora. Autor jest członkiem Polskiej Komisji Akredytacyjnej, przewodniczącym zarządu Fundacji na rzecz Jakości Kształcenia działającej przez KRASP. Intensywnie współpracuje również z Obywatelami Nauki – ruchem obywatelskim, który prowadzi dyskusję nad kwestiami związanymi z nauką i szkolnictwem wyższym w Polsce. W związku z tym w artykule zostały wykorzystane przede wszystkim metody charakterystyczne dla badań etnograficznych.

Artykuł podzielony jest na trzy części. W pierwszej zaprezentowane zostały główne logiki zarządzania jakością w naukach o zarządzaniu oraz specyfika zarządzania jakością w szkolnictwie wyższym na poziomie ogólnoeuropejskim. Kolejne dwie części przybliżają problematykę oceny jakości w polskim szkolnictwie wyższym. W trzeciej części autor zadaje również istotne pytania dotyczące usytuowania PKA Akredytacyjnej oraz zgłasza propozycje rozwiązań systemowych. Tym samym ta część stanowi najistotniejszą i najbardziej rozbudowaną część artykułu.

Artykuł uwzględnia stan prawny z dnia 1 listopada 2016 r., po procesie recenzji w komentarzach dokonano uzupełnień uwzględniających stan prawny z dnia 28 lutego 2017 r.

1. Zarządzanie jakością w naukach o zarządzaniu

Zarządzanie jakością w biznesie jest przedmiotem rozważań od ponad pół wieku. W latach 70. zaczęła upowszechniać się filozofia TQM (Karaszewski 2001), w której można wyróżnić następujące trzy główne założenia (Sikora 2010):

1. Orientacja na klientów, gdzie zakłada się, że:

- każdy pracownik w przedsiębiorstwie ma swojego klienta;
- każdy pracownik w przedsiębiorstwie powinien znać wymagania swojego klienta;
- przedsiębiorstwo powinno określić formę organizacyjną i wszystko to, co pozwoli spełniać oczekiwania klientów.

2. Orientacja procesowa – pracownicy postrzegają przedsiębiorstwo jako zbiór procesów, których realizacja przynosi wartość. Tym samym konieczną jest koncentracja na tych procesach, które firma wykonuje dobrze, tzn. taniej i szybciej niż inne przedsiębiorstwa. Pracownicy powinni rozumieć zależności, jakie mają miejsce w procesach organizacyjnych. W zarządzaniu jakością mówi się o tym, że należy procesy wizualizować w postaci mapy procesów.

3. Zachowanie prewencyjne – w zarządzaniu jakością zakłada się, że tańsze jest zapobieganie błędom niż ich usuwanie. Tym samym systemy organizacyjne powinny umożliwiać podejmowanie działań mających na celu prewencję.

Filozofia TQM ma odbicie w rodzinie norm ISO 9000 dotyczących jakości zarządzania. Formułują one osiem zasad zarządzania jakością:

- podejście procesowe,
- orientacja na klienta,
- przywództwo,
- zaangażowanie ludzi,
- podejście systemowe do zarządzania,
- ciągłe doskonalenie,
- podejmowanie decyzji na podstawie faktów,
- wzajemnie korzystne powiązania z dostawcami.

Normy ISO obowiązują w takiej samej postaci we wszystkich krajach, których komitety normalizacyjne są członkami Międzynarodowej Organizacji Normalizacyjnej (International Organization for Standardization). W 2016 r. jej członkami było 162 krajów, można więc stwierdzić, że normy ISO obowiązują prawie na całym świecie.

Zarówno w elementach filozofii TQM, jak i w normach ISO można znaleźć punkt dotyczący „ciągłego doskonalenia”. Organizacja, która ma rozwinięte procesy doskonalenia w teorii zarządzania, nazywana jest „organizacją uczącą się”. Pojęcie to oznacza „organizację wykorzystującą ludzkie zaangażowanie i możliwości uczenia się na wszystkich jej szczeblach” (Senge 2002).

Można stwierdzić, że organizacja ucząca się to taka organizacja, która przede wszystkim wyciąga wnioski – a więc jest w stanie korygować swoje zachowania na podstawie informacji zwrotnych dostarczanych przez różnych interesariuszy, np. pracowników, klientów, społeczności lokalnej itd. Powinna więc posiadać systemy gromadzenia informacji i przetwarzania informacji w wiedzę (podejmowania decyzji) oraz odpowiednio zarządzać posiadaną informacją i wiedzą.

Jak widać, zarządzanie jakością odnosi się głównie do miękkich elementów zarządzania, gdzie decydującą rolę odgrywa kultura organizacyjna. Dyskusja nad kulturą organizacyjną jest prowadzona zarówno przez praktyków, jak i teoretyków zarządzania (Sulkowski 2008). Kultura organizacyjna to przede wszystkim „system wspólnie podzielanych wartości” (Krupski i Stańczyk 2008). Można więc przyjąć, że „kultura jakości” to taki typ kultury organizacyjnej, gdzie wartością spajającą daną grupę jest „jakość”. Tym samym konieczne jest nadanie znaczenia pojęciu jakości.

Dokumenty europejskie nie wskazują jednoznacznej definicji jakości w szkolnictwie wyższym. Jednakże wytyczne zawarte w ESG w dużym stopniu nawiązują do logik zawartych w normach ISO.

ESG formułuje dziesięć standardów (kryteriów, wytycznych), które powinny zostać spełnione przy wewnętrznym zapewnianiu jakości (*Standards and guidelines for internal quality assurance*), siedem standardów dla procesu zewnętrznego zapewniania jakości (*Standards for external quality assurance*) oraz siedem standardów dla komisji akredytacyjnych (*Standards for quality assurance agencies*). Standardy sformułowane są w dość dużym stopniu ogólności i wsparte krótkim wyjaśnieniem. Tym samym zostawia się dużą przestrzeń na doprecyzowanie kryteriów przez komisje akredytacyjne.

ESG kładzie nacisk na wzajemną relację zapewniania i doskonalenia jakości. Zapewnienie i doskonalenie jakości są ze sobą wzajemnie powiązane. Powinny wspierać rozwój kultury jakości, która obejmuje wszystkich: od studentów i pracowników naukowych do władz uczelni i pionów administracyjnych. Pojęcie „zapewnianie jakości” jest używane w niniejszym dokumencie w odniesieniu do wszystkich działań w ramach cyklu ciągłego doskonalenia (tj. działalności zapewniającej i doskonalącej) (ESG 2015).

2. Ocena jakości w polskim szkolnictwie wyższym

W Polsce zarządzanie jakością w szkolnictwie wyższym sprowadza się jedynie do zapewniania jakości. Zapewnianie jakości ma charakter wewnętrzny i zewnętrzny. Wewnętrzne rozwiązania opierają się przede wszystkim na systemach zapewniania jakości kształcenia (WSZJK) wprowadzanych przez uczelnie. Zgodnie z najnowszymi (z lutego 2016 r.) logikami prezentowanymi przez Radę Główną Nauki i Szkol-

nictwa Wyższego istotą zarządzania jakością powinno być osiągnięcie określonych rezultatów, a nie posiadania formalnych i odpowiadających mu systemów (procedur) w tym obszarze (Marciniak 2016). Zapewnianie zewnętrzne realizowane jest przez komisje akredytacyjne.

Dyskusje na temat społecznej i gospodarczej roli uczelni są coraz bardziej intensywnie prowadzone w Polsce (Kwiek i in. 2016; Leja 2013; Antonowicz 2015). Obecnie (druga połowa 2016 r.) trwają prace nad nowymi regulacjami prawnymi, których celem jest zwiększenie konkurencyjności polskich szkół wyższych – pod nazwą Ustawa 2.0 (Kwiek i in. 2016; Antonowicz i in. 2016). Punktem odniesienia dla rozwiązań polskich powinny być i generalnie są rozwiązania europejskie, ponieważ Polska jako członek EHEA musi w swoich planach rozwoju szkolnictwa wyższego uwzględniać europejski kontekst.

W polskim systemie oceny jakości kształcenia kluczową rolę pełni PKA. Jest to komisja, która pomimo tego, że generalnie działa autonomicznie, finansowana jest ze środków publicznych (MNiSW) i tym samym powinna reprezentować interes państwa. Doskonaleniem jakości w polskim systemie szkolnictwa wyższego powinny zajmować się w szczególności komisje środowiskowe, które w Polsce istnieją, choć ostatnio ich aktywność spadła. Jedyną komisją przeżywającą dynamiczny rozwój jest KAUT (Komisja Akredytacyjna Uczelni Technicznych), ponieważ uzyskała możliwość prowadzenia akredytacji międzynarodowych. Tym samym poddanie się akredytacji KAUT-u jest rozpoznawalne międzynarodowo.

PKA jest jedyną polską komisją wpisaną do rejestru EQAR-u. Dzięki temu akredytacje przeprowadzane przez PKA powinny być spójne z wytycznymi europejskimi, a tym samym powinny uwzględniać standardy i wskazówki sformułowane w ESG. Zatem PKA oprócz zapewniania powinna także prowadzić działania doskonalące i w efekcie wspierać tworzenie kultury jakości na akredytowanych uczelniach.

Ze względu na swoje centralne usytuowanie kryteria PKA znajdują się w aktach prawnych wyższego rzędu. Ustawa Prawo o szkolnictwie wyższym oraz odpowiednie rozporządzenia MNiSW (w szczególności rozporządzenie MNiSW w sprawie ogólnych kryteriów oceny programowej) formułują ogólne kryteria oceny. PKA samodzielnie formułuje kryteria szczegółowe, które powinny być spójne z kryteriami ogólnymi oraz z kryteriami (standardami) europejskimi (ESG 2015).

Problemem systemowym w polskim systemie szkolnictwa wyższego jest brak jasno określonej długookresowej strategii rozwoju szkolnictwa wyższego na poziomie centralnym, która byłaby konsekwentnie realizowana. W związku z tym nie istnieje precyzyjny punkt odniesienia dla oceniania uczelni wyższych. W efekcie utrudnione jest jednoznaczne zdefiniowanie pojęcia „jakość” na poziomie centralnym, ponieważ „jakość” jest pojęciem, które nabiera znaczenia w określonym kontekście. Jedną z najbardziej ogólnych definicji mówi, iż „jakość to zgodność z wymaganiami” (PN-EN ISO). Tym samym ocena jakości musi być dokonywana w odniesieniu do wcześniej określonych wymagań. Ze względu na brak kierunków rozwoju szkol-

nictwa wyższego na poziomie centralnym PKA nie jest w stanie nadać znaczenia pojęciu „jakość”.

Praktycznie jedynym sensownym punktem odniesienia dla oceny w Polsce są logiki zawarte w dokumentach europejskich. Szczególnie ważnym dokumentem jest komunikat Komisji Europejskiej pt. „Działania na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia – plan modernizacji europejskich systemów szkolnictwa wyższego”. Nowa wersja tego komunikatu ma zostać przyjęta w 2017 r.

3. Ocena jakości kształcenia realizowana przez PKA na przykładzie oceny programowej

Warto przyjrzeć się, jak wygląda w Polsce ocena jakości kształcenia. Teoretycznie zarządzanie jakością to ciągłe dbanie o doskonalenie organizacji. Doskonalenie to proces uczenia się, który wiąże się z niepewnością i popełnianiem błędów. Można postawić tezę, że w polskim szkolnictwie wyższym brakuje holistycznego podejścia do jakości. Może o tym świadczyć to, jaką wagę przywiązuje się do szczegółów. W przeciwieństwie do ESG, proces oceny jakości realizowany przez PKA jest silnie skodyfikowany i koncentruje się na legalności i przeglądzie dokumentacji. PKA pełni zatem funkcję „zapewniającą” (kontrolującą), a nie „doskonalącą”.

Obecnie¹ uczelnia, wypełniając raport samooceny, musi odpowiedzieć na 48 pytań, wypełnić wiele tabel, dokonać analizy SWOT itd. (wzór raportu samooceny dostępny jest na stronach PKA). Poza tym musi do raportu dołączyć 8 dokumentów i przygotować na czas wizytacji dodatkowych 15 (tabela 1).

Jak widać, obciążenie uczelni w zakresie administracyjnym przy ocenie jakości jest bardzo duże. Rodzi się więc pytanie, czy ten wysiłek uczelni sprzyja rzeczywistemu doskonaleniu jakości.

PKA systematycznie przeprowadza ankietę wśród wizytowanych uczelni, której celem jest ocenianie zespołów wizytujących (Wojciechowska 2016). Ankieta składa się z 11 pytań:

1. Czy Biuro PKA przysłało Państwu informację o planowanej wizytacji wystarczająco wcześniej, aby można się było do niej dobrze przygotować?
2. Czy Państwa zdaniem członkowie zespołu wnikliwie zapoznali się przed wizytacją z raportem samooceny? Jeśli odpowiedź jest negatywna, prosimy o krótkie uzasadnienie.

¹ Artykuł powstał na początku listopada 2016 r. Obecnie uczelnia nie odpowiada na 48 pytań, ale musi w raporcie samooceny uwzględnić ponad 80 punktów. W efekcie zmiany dokonane przez PKA na przełomie 2016 i 2017 r. w procedurze oceny uczelni zasadniczo nie zmniejszają nakładu pracy, jaką musi ponieść akredytowana jednostka. W dalszej części artykułu piszę o tych zmianach jako jeszcze propozycjach.

Tabela 1. Dokumenty, które uczelnia musi przygotować w procesie akredytacji przez PKA

| Cz. I. Dokumenty, które należy dołączyć do raportu samooceny: |
|---|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. Misja uczelni, strategia i polityka jakości uczelni/jednostki prowadzącej oceniany kierunek studiów. 2. Uchwały senatu w sprawie utworzenia ocenianego kierunku na określonym poziomie studiów i profilu ogólnoakademickim, przyporządkowania kierunku do obszaru kształcenia, wraz ze wskazaniem dziedziny i dyscypliny, do których odnoszą się zakładane efekty kształcenia, a także określenia tych efektów. 3. Uchwała rady podstawowej jednostki organizacyjnej w sprawie programu studiów, w tym planu studiów, wraz z opinią właściwego organu samorządu studenckiego. Jeśli jednostka prowadzi na ocenianym kierunku studia w formie stacjonarnej i niestacjonarnej, do raportu należy dołączyć program i plan studiów dla każdej z tych form. 4. Uchwała organu kolegialnego określająca zasady rekrutacji na oceniany kierunek, dotycząca roku akademickiego, w którym przeprowadzana jest ocena. 5. Regulamin studiów wraz z właściwą uchwałą senatu oraz opinią uczelnianego samorządu studentów. 6. Sylabusy modułów kształcenia/przedmiotów. 7. Harmonogram zajęć na studiach stacjonarnych i niestacjonarnych, obowiązujący w danym roku akademickim. 8. Podstawowe przepisy dotyczące utworzenia i funkcjonowania wewnętrznego systemu zapewnienia jakości kształcenia. |
| Cz. II. Dokumenty, które należy przygotować do wglądu w czasie wizytacji: |
| <ol style="list-style-type: none"> 1. Dokument odzwierciedlający przyporządkowanie kierunkowych efektów kształcenia do efektów obszarowych oraz efektów kształcenia zakładanych dla modułów kształcenia (przedmiotów) do kierunkowych efektów kształcenia. 2. Dokumentacja dotycząca udziału interesariuszy wewnętrznych i zewnętrznych w procesie kształtowania koncepcji kształcenia, projektowania, oceny i doskonalenia programu kształcenia. 3. Informacje dotyczące liczebności grup ćwiczeniowych, laboratoryjnych, językowych, seminaryjnych (jeżeli takich regulacji nie zawiera regulamin studiów). 4. Protokoły z ostatniej sesji egzaminacyjnej. 5. Prace egzaminacyjne, projektowe i inne dokumentujące weryfikację osiągniętych efektów kształcenia (z ostatniego semestru). 6. Dokumentacja dotycząca procesu dyplomowania, w tym wykaz tematów prac dyplomowych z ostatnich trzech lat poprzedzających rok, w którym przeprowadzana jest ocena, oraz dane dotyczące obsady seminariów dyplomowych. 7. Dokumenty dotyczące organizacji, przebiegu i zaliczania praktyk zawodowych, jeśli praktyki zawodowe są uwzględnione w programie studiów na ocenianym kierunku. 8. Wykaz instytucji, z którymi jednostka współpracuje w realizacji programu studiów, w tym takich, w których studenci odbywają praktyki zawodowe, jeśli praktyki zawodowe są uwzględnione w programie studiów na ocenianym kierunku. 9. Wykaz sal wykładowych, pracowni, laboratoriów i innych obiektów, w których odbywają się zajęcia, oraz ich wyposażenia (dane powinny uwzględniać bazę własną i udostępnianą). 10. Informacja o działalności badawczej jednostki za trzy lata kalendarzowe poprzedzające rok, w którym prowadzona jest ocena programowa, z uwzględnieniem: związku prowadzonych badań z obszarami wiedzy, dziedzinami nauki i dyscyplinami naukowymi, do których odnoszą się efekty kształcenia na ocenianym kierunku; udziału studentów w tych badaniach (studia drugiego |

| |
|---|
| <p>stopnia i jednolite magisterskie) lub odzwierciedlającej przygotowanie studentów do prowadzenia badań (studia pierwszego stopnia).</p> <p>11. Wykaz publikacji naukowych oraz prac niepublikowanych jednostki, co najmniej z ostatnich trzech lat poprzedzających rok, w którym prowadzona jest wizytacja, z wyodrębnieniem tych, których autorami lub współautorami są studenci, a także zestawienie ich osiągnięć w krajowych i międzynarodowych programach stypendialnych, międzynarodowych i krajowych konkursach itp.</p> <p>12. Teczki osobowe nauczycieli akademickich oraz informacje o ich dorobku naukowym i/lub artystycznym, jeżeli w tezkach brak dokumentacji w tym zakresie.</p> <p>13. Dokumentacja dotycząca wszystkich form wsparcia materialnego udzielanego studentom oraz opieki naukowej i dydaktycznej.</p> <p>14. Pozostała dokumentacja dotycząca funkcjonowania, badania skuteczności i doskonalenia wewnętrznego systemu zapewniania jakości kształcenia.</p> <p>15. Ocena realizacji zakładanych efektów kształcenia, którą kierownik podstawowej jednostki organizacyjnej uczelni przedkłada radzie tej jednostki na koniec roku akademickiego.</p> |
|---|

Źródło: dokumenty wewnętrzne PKA¹ (stan na wrzesień 2016).

3. Czy zakres przedmiotowy wizytacji pozwolił na sprawną i rzetelną ocenę jakości kształcenia?

4. Czy czas trwania wizytacji pozwolił na sprawną i rzetelną ocenę jakości kształcenia?

5. Czy zespół wizytujący formułował swoje oczekiwania w sposób zrozumiały?

6. Czy zespół wizytujący formułował swoje oczekiwania w sposób zgodny z obowiązującymi przepisami prawa?

7. Czy postawa i zachowanie członków zespołu oceniającego w trakcie całej wizytacji świadczyły o poszanowaniu standardów etycznych?

8. Czy podsumowanie pracy zespołu oceniającego podczas spotkania z władzami uczelni było poparte rzeczową i obiektywną argumentacją?

9. Czy wizytacja okazała się pomocna w rozwiązywaniu bieżących problemów dotyczących ocenianego kierunku/jednostki?

10. Czy wizytacja okazała się pomocna w ukierunkowywaniu ewentualnych zmian?

11. Jak ogólnie oceniają Państwo jakość pracy zespołu oceniającego?

W latach 2013-2015 uzyskano 270 odpowiedzi na 1276 rozesłanych kwestionariuszy, co oznacza, że osiągnięto poziom zwrotności 21,2%. Średnia arytmetyczna z odpowiedzi w pięciostopniowej skali wyniosła 4,79, a więc była bardzo wysoka.

¹ Aktualny wykaz dokumentów można znaleźć pod adresem: <http://www.pka.edu.pl/wzory-i-procedury/#programowa>. Jest on zmieniony w porównaniu do wykazu zawartego w tej tabeli, ale nadal liczba dokumentów, które trzeba przedstawić podczas wizytacji, jest bardzo duża. Do tego uczelnia musi zrobić np. zestawienie tematów prac dyplomowych.

Można więc przyjąć, że środowisko akademickie w Polsce wysoko ocenia zespoły wizytujące.

Moim zdaniem obraz ten nie jest aż tak pozytywny, jak to wynika z badań samej PKA. Głównym problemem, które zgłaszają uczelnie, jest brak zrozumienia, co ma być celem zapewniania jakości i czemu ma służyć proces oceny jakości. Na ten moment zapewnianie jakości kojarzy się z działalnością kontrolną. Wizytacje PKA mają na celu przede wszystkim sprawdzenie określonego stanu rzeczy, a nie inicjowanie w środowisku akademickim dyskusji nad jakością na danej uczelni. W szczególności wskazywane są następujące słabe strony procesu akredytacyjnego realizowanego przez PKA:

- brak jasno zdefiniowanej wartości dodanej wynikającej z przeprowadzonego procesu oceny przez PKA,
- bardzo duży wysiłek administracyjny polegający na przygotowaniu wymaganej liczby dokumentów,
- brak kompatybilności pomiędzy oceniającymi zespołami, tzn. w ramach uczelni oceniane są często różne kierunki, które podlegają różnym zespołom. Zdarza się, że rekomendacje poszczególnych zespołów nie są spójne, a czasem mogą być nawet wykluczające,
- długi czas oczekiwania na ocenę.

We wrześniu 2016 r. w wyniku nowelizacji ustawy oraz rozporządzeń dokonano zmian w procesie oceny. Można wyróżnić następujące główne zmiany:

- znowelizowana ustawa wskazała, że nie będzie dokonywana ocena instytucjonalna i tym samym powstaje ryzyko, iż polskie kryteria oceny przestaną być zgodne z kryteriami międzynarodowymi, ponieważ pierwszy standard w pierwszej części ESG wskazuje, iż należy prowadzić ocenę instytucjonalną;
- rozporządzenie dotyczące oceny programowej wskazało ogólniejsze kryteria oceny niż wcześniejsze rozporządzenie, co należy ocenić pozytywnie;
- znowelizowana ustawa oddaje PKA możliwość zdefiniowania kryteriów szczegółowych. Dzięki temu zespoły działające w PKA mogą mieć możliwość zróżnicowania ocen, tak by oddać specyfikę poszczególnych typów szkół wyższych. Tę zmianę również można ocenić pozytywnie, zwłaszcza że zostało bardzo uproszczone rozporządzenie dotyczące oceny programowej;
- formalne funkcjonowanie na uczelniach wewnętrznych systemów zapewniania jakości przestaje być podstawą oceny; staje się nią ocena skutków działań podejmowanych przez uczelnie dotyczących jakości kształcenia. Zmiana ta może budzić pewne kontrowersje, ponieważ istotą systemu zapewniania jakości jest doskonalenie uczelni. Bez świadomości zachodzących procesów doskonalenie nie jest możliwe. Tym samym możliwa będzie sytuacja, że skutki podejmowanych działań są pozytywne, ale mają charakter przypadkowy, ponieważ uczelnia nie posiada systemu umożliwiającego jej zarządzanie tymi działaniami;

- kontrola formalna (legalności) ma być prowadzona przez MNiSW, a działania akredytacyjne, a więc dokonywanie ocen eksperckich – pozostawione PKA zgodnie z postulatami formułowanymi przez środowisko związane ze szkolnictwem wyższym.

Powyższe zmiany wymusiły zmiany w samej PKA. W listopadzie 2016 r. PKA przesłała do konsultacji kryteria szczegółowe oraz wzór raportu samooceny. Kryteria szczegółowe zostały sformułowane podobnie, jak formułowane są standardy ESG, a więc dane kryterium zawiera wskazówki, jak je rozumieć. Ten kierunek zmian jest pozytywny, bo wskazuje, że istnieje przestrzeń dla „doskonalenia jakości” – pewna elastyczność i premiowanie różnorodności. Jednakże, jak się przeanalizuje wzór raportu samooceny, można zauważyć, że stopień jego szczegółowości jest bardzo duży. Tym samym uczelnie muszą się wpisać w określoną „checklistę” i nie mają przestrzeni do tego, aby np. zgłaszać swoje wątpliwości co do określonych kryteriów. Wzór raportu samooceny np. narzuca liczbę znaków – jak w tym momencie uczelnia ma napisać, że w danym obszarze ma jakiś problem i ukazać go z różnych perspektyw? Jeżeli uczelnia ma do dyspozycji jedynie 1000 znaków, to może jedynie zawrzeć informację, że dane kryterium jest dobrze wypełniane.

Poza tym, co nie było publicznie konsultowane, problemem może być raport z wizytacji. Z moich informacji wynika, że ten wzór jest bardzo szczegółowy, co automatycznie będzie prowadziło do tego, że zespół wizytujący będzie koncentrować się na wypełnieniu wymagań formalnych związanych z napisaniem raportu z wizytacji i nie będzie miał czasu na doradztwo i konsultacje. Powstaje zatem ryzyko, że tak jak ma miejsce dotychczas, wizyta zespołu PKA będzie miała charakter urzędniczo-kontrolny, a nie ekspercki. Być może warto byłoby rozważyć możliwość, aby zespoły wizytujące w swoich raportach z wizytacji opisywały szczegółowo jedynie obszary problemowe na ocenianych uczelniach, a nie wszystkie obszary i w pewnym sensie powtarzały zapisy z raportu samooceny.

Obecne zmiany mają więc charakter pozorny i nie zmieniają w istotny sposób podejścia do procesu oceny jakości kształcenia w Polsce. W związku z tym można wskazać następujące problemy związane z działalnością PKA:

- brak kompetencji i narzędzi PKA w zakresie rzeczywistego doskonalenia jakości kształcenia – na ten moment działalność PKA koncentruje się na zapewnianiu (kontroli), a więc sprawdzaniu, czy uczelnie przestrzegają prawa według przygotowywanych w dużym stopniu centralnie kryteriów;
- zbyt duża liczba zadań spoczywających na PKA, przy jednoczesnych niewielkich zasobach osobowych i finansowych, w tym ograniczona dyspozycyjność członków PKA (członkami PKA są reprezentanci środowiska akademickiego – doktorzy i doktorzy habilitowani, którzy łączą obowiązki wynikające z powołania do PKA ze swoją dotychczasową pracą);
- brak systemowych szkoleń oraz procedur, które weryfikowałyby kompetencje członków i ekspertów PKA;

- brak rzeczywistego dialogu ze środowiskiem akademickim, który dotyczyłby szczegółowych kryteriów oceny;
- ograniczona działalność wizerunkowa PKA w zakresie informowania otoczenia o dokonywanych ocenach – oceny PKA powinny być rozpoznawane przez wszystkich interesariuszy systemu szkolnictwa wyższego.

Dodatkowym problemem związanym z budowaniem rzeczywistej kultury jakości i doskonalenia jakości jest tryb przeprowadzania zmian. Minister przesłał projekty rozporządzeń do konsultacji na początku sierpnia 2016 r. z trzytygodniowym terminem na ich zaopiniowanie. Weszły one w życie 1 października 2016 r., a więc nie dość, że czas na przygotowanie opinii był bardzo krótki, to jeszcze nie było możliwości przeprowadzenia rzeczywistej dyskusji na temat nowych kryteriów oceny jakości ze środowiskiem akademickim. PKA na podstawie tych zmian poddała pod konsultację kryteria szczegółowe oraz wzór raportu samooceny – na te konsultacje PKA przeznaczyła niecały miesiąc. W innych krajach dyskusja nad nowymi kryteriami trwa czasem kilka lat (np. w Holandii). W Polsce takiej dyskusji nie ma i zarówno PKA, jak i uczelnie wyższe uczą się na swoich błędach, co skutkuje niskim zaufaniem uczelni do komisji akredytacyjnej.

Na podstawie powyższych analiz chciałbym zaproponować Kluczowe Czynniki Sukcesu dla zapewniania jakości, które prowadziłyby do rzeczywistego kształtowania kultury jakości w Polsce:

- polskie kryteria oceny jakości powinny być w logiczny i prosty sposób powiązane z ESG. Ich liczba nie powinna być zbyt duża. Kryteria szczegółowe powinny być sprofilowane na poszczególne rodzaje uczelni – inaczej będzie się oceniać uczelnię artystyczną, a inaczej politechnikę;
- wprowadzanie nowych kryteriów oceny powinno być poprzedzone ogólnopolską dyskusją nad oceną jakości. Dzięki temu uczelnie powinny poznać intencje, jakie kryją się za poszczególnymi kryteriami, a zespoły wizytujące powinny „mówić jednym głosem”;
- PKA powinno w dialogu z MNiSW i innymi interesariuszami zdefiniować pojęcie „jakość”. Być może powinny być różne definicje tego pojęcia dla różnych typów uczelni, za co miałyby odpowiadać zespoły obszarowe działające w ramach PKA;
- działania PKA powinny nie tylko obejmować ocenę programów i uczelni, ale również pomagać uczelniom w doskonaleniu jakości. Przykładowo misję tę można realizować poprzez organizację szkoleń, debat, konferencji, a także tworzenie narzędzi umożliwiających dzielenie się wiedzą komisji z otoczeniem.

Warto również do sfery publicznej wprowadzić dyskusję nad Urzędem Kontroli Funkcjonowania Uczelni (UKFU). Jeżeli uczelnie wydają dyplomy, które są uznawane przez państwo polskie, to może ich działalność powinna być odpowiednio nadzorowana. Mam tu na myśli odpowiednik Komisji Nadzoru Finansowego lub

Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, lecz w szkolnictwie wyższym. Taki organ powinien działać na podstawie Kodeksu postępowania administracyjnego – a więc posiadać służby, które by go np. reprezentowały przed sądami w sprawach odwoławczych. Obecnie rolę nadzorczą nad uczelniami wyższymi pełni PKA. Jednak moim zdaniem obecna formuła jej działania jest zbyt amatorska, aby rzetelnie kontrolować uczelnie. Jednocześnie kontrola stoi w sprzeczności z doskonaleniem jakości. PKA powinna być zatem podmiotem eksperckim zorientowanym na doskonalenie jakości i organem dbającym o to, aby szczególnie uczelnie państwowe realizowały kształcenie zgodne z interesem narodowym. A Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego powinno mieć narzędzia, które zapewniłyby, że wszystkie uczelnie (państwowe i prywatne) działają zgodnie z prawem – tym samym UKFU podlegałby MNiSW. Łączenie powyższych funkcji w ramach jednego podmiotu (PKA) prowadzi obecnie tylko do erozji jakości kształcenia. Jednakże, jeśli PKA przekształci się w jednostkę ekspercką zorientowaną na doskonalenie jakości, zapewne powstanie luka w realizacji funkcji kontrolnej, co może prowadzić do wzrostu patologii w szkolnictwie wyższym. Oczywiście powyższa propozycja jest jedynie zaproszeniem do dyskusji, a nie gotową do wdrożenia koncepcją. Sektor szkolnictwa wyższego ma swoją specyfikę, która musi zostać uwzględniona przy proponowaniu w tym obszarze różnych rozwiązań, np. kwestia autonomii uczelni (Rybkowski 2015). Formułując tę propozycję, nie uwzględniłem chociażby tego uwarunkowania.

Podsumowanie

W obecnej postaci zapewnianie jakości w Polsce nie prowadzi do doskonalenia jakości, w tym nie prowadzi do budowania kultury jakości w szkolnictwie wyższym. Sytuacja ta jest spowodowana podejściem decydentów w Polsce do jakości w szkolnictwie wyższym – jakość jest traktowana jako przestrzeganie przepisów prawnych, a nie pewna przestrzeń, która ma służyć doskonaleniu organizacji (uczenia się organizacji). Problemy istnieją również na poziomie funkcjonowania Polskiej Komisji Akredytacyjnej, która jest skoncentrowana na realizacji funkcji zapewniającej.

Warto przy tym zauważyć, że zapewnianie jakości, a więc ocena, jest punktem wyjścia do doskonalenia jakości. PKA w obszarze zapewniania jakości osiągnęła dość wysokie kompetencje, stąd ważne byłoby teraz to, aby PKA, korzystając z dotychczasowych doświadczeń, zaczęła rozwijać swoje kompetencje w obszarze doskonalenia jakości. Pewne działania w tym obszarze zostały już podjęte (Sułkowski 2015). Koncentracja na doskonaleniu jakości będzie jednak wymagać rozszerzenia działalności PKA, w tym konieczności delegowania na nią większych zasobów. Jednakże bez tego rozszerzenia profilu działalności samo zapewnianie jakości nie będzie prowadzić na akredytowanych uczelniach do wzrostu ich rzeczywistej jakości w obszarze kształcenia.

Jednocześnie warto wziąć pod rozwagę pomysł stworzenia jednostki, która profesjonalnie zajmowałaby się kontrolą w szkolnictwie wyższym – analogicznej do Komisji Nadzoru Finansowego czy Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Taka jednostka powinna być wyposażona w narzędzia, które umożliwiłyby jej eliminację z rynku nieuczciwie i niezgodnie z prawem działających uczelni. Obecnie taką funkcję pełni PKA i dąży do tego, aby nadal ją pełnić, na co wskazują obecne zmiany w kryteriach oceny i wzorach raportów (ich powierzchowny charakter). Na koniec warto więc jeszcze raz przytoczyć ze wstępu pytania:

1) Jaki ma być profil działalności PKA? Czy ma to być urząd kontrolujący uczelnie, czy też ekspercka jednostka doskonalące procesy kształcenia na uczelniach?

2) Czy w momencie przejścia PKA na poziom jednostki eksperckiej nie powstanie niebezpieczna luka w systemie kontroli uczelni, co spowoduje zwiększenie liczby uczelni „sprzedających dyplomy”?

3) Kto w naszym systemie szkolnictwa wyższego powinien zająć się kontrolą, a kto zarządzaniem jakością?

W artykule zgłoszono jedynie pewne propozycje odpowiedzi na powyższe pytania, ale właściwa odpowiedź powinna zostać udzielona przez decydentów.

Literatura

- Antonowicz, D. (2015). *Między siłą globalnych procesów a lokalną tradycją*. Toruń: Wyd. Naukowe UMK.
- Antonowicz, D., Brdulak, J., Hulicka, M., Jędrzejewski, T., Kowalski, R., Kulczycki, E., Szadkowski, K., Szot, A., Wolszczak-Derlacz, J., Kwiek, M. (2016). Reformować? Nie reformować? Szerszy kontekst zmian w szkolnictwie wyższym. *Nauka*. 4: 7-33.
- ESG (2015). Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area. Brussels, Belgium.
- Karaszewski, R. (2001). *TQM. Teoria i praktyka*. Toruń: TNOiK.
- Krupski, R., Stańczyk, S. (2008). Strategia przedsiębiorstwa w wymiarach kultury organizacyjnej. W: P. Wachowiak (red.). *Kulturowe i kadrowe problemy internacjonalizacji przedsiębiorstw*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza SGH.
- Kwiek, M. (2015). *Uniwersytet w dobie przemian*. Warszawa: Wyd. Naukowe PWN.
- Kwiek, M., Antonowicz, D., Brdulak, J., Hulicka, M., Jędrzejewski, T., Kowalski, R., Kulczycki, E., Szadkowski, K., Szot, A., Wolszczak-Derlacz, J. (2016). *Projekt założeń do ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym*. Poznań: Wyd. Naukowe WNS UAM.
- Leja, K. (2013). *Zarządzanie uczelnią. Koncepcje i współczesne wyzwania*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Marciniak, Z. (red.) (2016). *Rekomendacje w sprawie odbiurokratyzowania procesu kształcenia i oceny jego jakości*. Warszawa: RGNiSzW.
- PN-EN ISO 9000:2006(U): 7, 9.
- Rybkowski, R. (2015). Autonomia a rozliczalność – polskie wyzwania. *Nauka i Szkolnictwo Wyższe*, 1(45): 95-117.

- Senge, P.M. (red.) (2002). *Piąta dyscyplina. Materiały dla praktyka*. Kraków: Oficyna Ekonomiczna.
- Sikora, T. (red.) (2010). *Wybrane koncepcje i systemy zarządzania jakością*. Kraków: Wyd. UE w Krakowie.
- Sułkowski, Ł. (2008). Czy warto zajmować się kulturą organizacyjną? *Zarządzanie Zasobami Ludzkimi*, 6: 9-25.
- Sułkowski, Ł. (red.) (2015). *Wybrane „dobre praktyki” zarządzania jakością kształcenia w polskich szkołach wyższych*. Warszawa: PKA.
- Wojciechowska, B. (red.) (2016). *Działalność polskiej komisji akredytacyjnej w latach 2012-2015. IV kadencja*. Warszawa: PKA.

Quality assessment of HEIs in Poland: Problems and recommendations

ABSTRACT. The main objective of this paper is to initiate a discussion on the system of quality evaluation of HEIs (Higher Education Institutions) in Poland. The author of this article points out that the current solutions applied within the field of Polish higher education concerning the assessment of the quality of HEIs are built without a reference to a strategic (long-term) vision. So it seems necessary to answer the following questions: 1) What is the profile of PKA (Polish Accreditation Committee)? Should it be the office controlling the HEIs? Or an expert unit enhancing the process of teaching at universities? 2) If PKA would become an expert unit, would it become a dangerous gap in the control system of HEIs that will increase the number of “diploma mills”? 3) Who within the Polish higher education system should take care for the control and quality assessment? The author presents the idea of creation of an unit that would deal professionally with the quality control in higher education - similar to the Financial Supervision Commission or the Office of Competition and Consumer Protection. The article uses ethnographic research conducted by the author. This article has been written with reference to the legal status of November 1st, 2016.

KEYWORDS: accreditation, Polish Accreditation Committee (PKA), quality, assurance, enhancement, ESG, parameters, standards

CYTOWANIE: Brdulak, J. (2016). Ocena jakości kształcenia w Polsce – problemy i rekomendacje, *Nauka i Szkolnictwo Wyższe*, 48(2): 81-94. DOI: 10.14746/nisw.2016.2.4.