



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



kwalfikacje
po europejsku

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Prof. dr hab. Stanisław Chwirot
Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

Wizja i misja akredytacji w dobie Krajowych Ram Kwalifikacji

Warszawa, maj 2012

Wydawca:
Institut Badań Edukacyjnych
ul. Górczewska 8
01-180 Warszawa
tel. (22) 241 71 00; www.ibe.edu.pl

© Copyright by: *Institut Badań Edukacyjnych, Warszawa 2011*

Publikacja współfinansowana przez Unię Europejską ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego
w ramach projektu: Badanie jakości i efektywności edukacji oraz instytucjonalizacja zaplecza badawczego

Egzemplarz bezpłatny

Zmiany w podejściu do edukacji

Od ponad 10 lat, w sposób mniej lub bardziej świadomy, jesteśmy uczestnikami i/lub świadkami wielkiego i niezwykle konsekwentnie realizowanego, zakrojonego na wiele lat, projektu społecznego, którego celem jest jakościowa przebudowa i międzynarodowe otwarcie krajowych systemów edukacji. W przypadku szkolnictwa wyższego, za rozpoczęcie tych działań reformatorskich uznać można podpisanie przez ministrów edukacji Francji, Niemiec, Włoch i Wielkiej Brytanii w 1998 r. tzw. Deklaracji Sorbońskiej (Sorbonne Joint Declaration. Joint Declaration on harmonisation of the architecture of the European higher education system). Rok później ministrowie 36 krajów sygnowali Deklarację Bolońską (The Bologna Declaration on the European Higher Education Area), która już wyraźnie wytyczała podstawowe kierunki reformowania europejskiego systemu szkolnictwa wyższego. W Komunikacie ogłoszonym po spotkaniu w Pradze w 2001 r. ministrów krajów sygnatariuszy Deklaracji Bolońskiej, po raz pierwszy pojawia się wyraźne stwierdzenie o konieczności rozwijania systemu kształcenia przez całe życie (Life Long Learning – LLL). Idea rozwijania systemu LLL leży od tego czasu u podstaw wszelkich działań i postanowień kolejnych spotkań ministrów z krajów sygnatariuszy Deklaracji Bolońskiej i szeregu rekomendacji Komisji Wspólnot Europejskich i jej organów (patrz np. [1-3]). W dziesiątą rocznicę ogłoszenia Deklaracji Sorbońskiej, reforma europejskich (i nie tylko) systemów edukacji weszła w jakościowo nową fazę, której początek wyznacza przyjęcie w kwietniu 2008 r. przez Parlament Europejski i Radę Europy rekomendacji dotyczącej wprowadzenia Europejskiej Ramy Kwalifikacji – ERK (Recommendation of The European Parliament and of the Council of 23 April 2008 on the establishment of the European Qualification Framework for Life Long Learning) [4].

Od tysięcy lat podstawą wszelkich społecznych i ekonomicznych sukcesów ludzkości efektywność tworzenia i przekazywania wiedzy, a związek ten stawał się coraz wyraźniejszy z upływem wieków. Wzrostowi społecznego zapotrzebowania na wykształcone kadry towarzyszył ekstensywny rozwój systemów edukacji, który na przełomie XIX i XX w. doprowadził do tego, że w krajach rozwiniętych „tylko dwa inne systemy (obok systemu edukacji) utworzone przez społeczeństwa mogą się z nim równać wagą, złożonością i kosztownością: system ochrony zdrowia i armia” [5]. Na tę sytuację złożyły się dwa zasadnicze czynniki – obejmowanie kształceniem rosnących grup społeczeństwa oraz wydłużenie okresu kształcenia. O ile, bowiem, jeszcze pod koniec pierwszej połowy XX w. szereg krajów, w tym Polska, kończyło dopiero programy walki z analfabetyzmem, o tyle pod koniec tego wieku, na uczelnie wyższe różnego typu trafiało w krajach zamożnych nawet 40% młodzieży z odpowiedniej grupy wiekowej. Był to proces bardzo dynamiczny i, jak wiele wskazuje, istotny dla ekonomicznego sukcesu społeczeństw. Współczynniki skolaryzacji dla poziomu szkolnictwa wyższego w krajach zaliczanych do biednych, średnio zamożnych i zamożnych (low, middle and high income) w 1965 r. wynosiły odpowiednio 1%, 5% i 12%, by w roku 1995 wzrosnąć do 5%, 21% i 40% [6].

W ostatnich trzech dekadach dwudziestego wieku, z każdym rokiem stawało się coraz bardziej oczywiste, że dotychczasowy, ewolucyjnie ukształtowany, ekstensywny model rozbudowy systemów edukacji wyczerpuje swoje możliwości rozwojowe. Utrzymanie systemu szkolnictwa wyższego obejmującego swym zasięgiem znaczący odsetek właściwej grupy wiekowej zaczęło przekraczać budżetowe możliwości większości krajów, a jednocześnie zmieniły się i znacznie rozrosły oczekiwania formułowane pod adresem szkół wyższych przez interesariuszy zewnętrznych (stakeholders). Dyplom ukończenia szkoły wyższej przestał dawać gwarancję, nie tylko dobrej, ale jakiegokolwiek pracy:

- dramatycznie przyspieszone w ostatnich dziesięcioleciach, tempo tworzenia „nowej wiedzy” sprawia, że umiejętności zdobyte podczas studiów ulegają szybkiej dezaktualizacji,

- ten fakt, w znaczącym stopniu zmienił oczekiwania pracodawców w stosunku do absolwentów wchodzących na rynek pracy, a dodatkowo, przy masowym obecnie kształceniu na poziomie wyższym, sam fakt ukończenia studiów przestaje oznaczać, że absolwent posiada wyróżniające kompetencje merytoryczne umożliwiające m.in. zdolność do podejmowania nowych zadań,
- potrzeby rynku pracy rozwijają się w sposób w wielkiej mierze nieprzewidywalny, a wynika to zarówno z globalizacji światowej gospodarki, możliwej w znacznej mierze dzięki rewolucji informatycznej, a także z szybkiego rozwoju nauki oraz pojawiania się i znikania nowych technologii:

Najbardziej spektakularne, niedające się przewidzieć i niosące przypuszczalnie największe wyzwania dla systemu edukacji są zmiany wywoływane przez rewolucyjny rozwój nowych technologii. Ich znaczenie i wpływ należy rozważyć w dwóch aspektach: (i) zmienności oczekiwań rynku pracy wynikającej z jego przekształceń ilościowych i jakościowych i (ii) wpływu nowych technologii informacyjnych na organizację procesu kształcenia. Postęp w dziedzinie nowych technologii doskonale obrazuje słynne empiryczne prawo Moore'a [7]. Zaproponowane prawie pół wieku temu, stanowi ono, że co 18 miesięcy podwaja się stopień integracji układów scalonych, a co dwa lata podobnie rośnie moc obliczeniowa komputerów. Oznacza to, zmiany procesów wytwórczych, zakresu i rodzaju działalności usługowej itd., które jeszcze niedawno odbywały się w skalach czasowych obejmujących generacje, obecnie zachodzą nawet kilkukrotnie w okresie aktywnej działalności zawodowej jednego pokolenia. Ich wdrażanie i utrzymanie konkurencyjności przedsiębiorstw, wymaga często wysokich kwalifikacji i wąskiej specjalizacji pracowników, którzy następnie, po wejściu na rynek nowych technologii tracą pracę, stają się niezatrudnialni i stają przed koniecznością zdobycia nowych kwalifikacji. Ostatnie dekady przyniosły wiele przykładów zmian, które wywarły globalny wpływ na rynek pracy – najczęściej przynosząc likwidowanie dziesiątek lub setek tysięcy miejsc pracy, tworzenie mniejszej liczby nowych oraz pozostawienie bez pracy wielu osób, których umiejętności zapewniające do niedawna atrakcyjną i dobrze płatną pracę stały się, w krótkim okresie czasu, zupełnie bezużyteczne (nikt dziś nie poszukuje specjalisty od produkcji klisz do aparatów fotograficznych, taśm magnetycznych, produkcji kineskopów itp.).

Nowe technologie, zwłaszcza informacyjne, oznaczają również wyzwanie dla organizacji samego procesu kształcenia. To wielki problem, dotyczący zarówno celów oraz treści jak i sposobów kształcenia. Jednym z wielkich wyzwań staje się na przykład uwzględnienie w organizacji kształcenia procesów kształcenia na odległość, rozumianych nie, jako tańszy substytut studiów stacjonarnych, ale jako ważny element procesu dydaktycznego, kształtującego m.in. umiejętność studentów/absolwentów funkcjonowania w świecie wirtualnym. O ile nie budzi obecnie wątpliwości to, że rolą wszystkich organizacji edukacyjnych jest nie tylko zapewnienie zdobycia wiedzy, ale również wykształcenie u uczniów/studentów umiejętności jej praktycznego stosowania, a także rozwoju ważnych społecznie cech osobowości, to trudnym wyzwaniem staje się uwzględnienie w tych procesach cech i umiejętności ważnych z punktu widzenia uczestnictwa w funkcjonowaniu społeczności wirtualnych – rozumianych, jako środowisko pracy, twórczości i aktywnego wpływania na procesy społeczne. To jeden z przykładów tego, jak szybki rozwój technologii informacyjnych doprowadza do zerwania tradycyjnego modelu przekazywania wiedzy między pokoleniami, w którym to generacje rodziców i dziadków były źródłem doświadczenia i wiedzy dla pokolenia dzieci i wnuków. W przypadku „świata wirtualnego” kierunek przepływu wiedzy jest często odwrotny – to dzieci i wnuki z dumą przekazują sobie informacje o własnych sukcesach edukacyjnych – rodzicach i dziadkach, których nauczycieli funkcjonowania, często w bardzo ograniczonym zakresie w tym „nowym świecie”.

System ram kwalifikacji, stanowiący ukoronowanie dziesięciu lat prowadzenia Procesu Bolońskiego jest głęboko przemyślaną koncepcją zarządzania zmianą, którą życie wymusza w skali globalnej na systemach edukacyjnych. W USA w latach 1983-1993 liczba studentów w wieku powyżej 35 lat wzrosła o 83% a liczba kobiet podejmujących studia o 27%. Restrukturyzacja amerykańskiego przemysłu spowodowała konieczność zmian rozwojowych strategii uczelni, tak ze względu na rosnącą liczbę nowych studentów, jak i ze względu na wyzwanie i szansę rozwojową, jaką było uwzględnienie w ich działalności kształcenia ustawicznego, w tym umożliwienie zdobycia nowych umiejętności „ofiaram” restrukturyzacji. Te same procesy, z około dziesięcioletnim opóźnieniem, wystąpiły w krajach europejskich, a reforma systemu edukacji, a w szczególności szkolnictwa wyższego prowadzona z determinacją od kilkunastu lat przez kraje Unii Europejskiej jest jednym z najbardziej udanych przedsięwzięć tej organizacji i budzi rosnący podziw i zainteresowanie wielu krajów całego świata.

Osią wszystkich podejmowanych działań jest przyjęcie, że warunkiem przyszłego sukcesu cywilizacyjnego jest zapewnienie możliwości kształcenia przez całe życie (LLL – Life Long Learning) w systemie, który będzie umożliwiał każdemu elastyczne kształtowanie własnej ścieżki kształcenia w sposób zależny od indywidualnych potrzeb i możliwości, w dowolnym okresie życia, przy uznaniu wcześniej zdobytych wiedzy i umiejętności (np. [1-3]). Przyjęta w kwietniu 2008 r. przez Parlament Europejski i Radę Europy rekomendacja dotycząca wprowadzenia Europejskiej Ramy Kwalifikacji – ERK (Recommendation of The European Parliament and of the Council of 23 April 2008 on the establishment of the European Qualification Framework for Life Long Learning) [4] zapewnia formalne podstawy dla ukształtowania system LLL, funkcjonalnego w skali krajowej i międzynarodowej i wytycza, zapewne na kilkadziesiąt lat, kierunek transformacji systemów edukacyjnych.

System ERK, analizowany z czysto formalnego punktu widzenia, łatwo uznać za jeszcze jedno „dzieło” europejskiej maszyny administracyjnej, zmierzającej do ujednoczenia organizacji systemów edukacyjnych różnych krajów. I faktycznie, formalnym celem ERK jest ustanowienie wspólnego europejskiego systemu odnoszenia do siebie różnych krajowych systemów kształcenia i tym samym ułatwienie mobilności tak wewnątrz nich, jak i między nimi. Najistotniejsze jednak wydaje się to, że dla osiągnięcia tego celu zdecydowano się na nadzwyczaj głęboką zmianę, polegającą przeniesieniu uwagi na rzeczywiste efekty uczenia się uczniów/studentów - oceniane pod kątem zdobytej wiedzy, umiejętności jej stosowania oraz rozwoju osobowego absolwentów zapewniającego im zdolność adaptacji do wymogów rynku pracy oraz dającego motywację do ciągłego samorozwoju i twórczego wnoszenia własnego wkładu w rozwój ich społeczności.

Koncentracja na efektach uczenia się oznacza jednocześnie wyzwanie i szansę dla instytucji edukacyjnych, w szczególności dla szkół wyższych, na których będzie w przyszłości w zasadniczej mierze spoczywał obowiązek zapewnienia społeczeństwu możliwości kształcenia przez całe życie, przy uwzględnieniu różnorodnych potrzeb jednostek i grup społecznych i konieczności działania w bardzo zmiennym otoczeniu zewnętrznym. Sprawdzoną ewolucyjną strategią zapewniającą nie tylko przetrwanie, ale i rozwój w wysoce zmiennym i w znacznej mierze nieprzewidywalnym środowisku jest aktywna dywersyfikacja struktur, form i rodzajów działalności. Taka strategia, może być realizowana na szeroką skalę, tylko po uwolnieniu systemów edukacyjnych od dyrektywnego centralnego zarządzania i ścisłej certyfikacji. Jest jednocześnie oczywistym, że „uwolnienie” nie może oznaczać braku kontroli państwa – zarówno wielkość nakładów przeznaczanych na utrzymanie systemów edukacyjnych, jak i wpływ wykształcenia na losy życiowe absolwentów czynią nadzór państwa nad systemem edukacyjnym jednym z jego najważniejszych zadań. Autorzy reformy zdają sobie z tego doskonale sprawę akcentując, że warunkiem sukcesu wielkiego przedsięwzięcia uspołnienienia europejskich systemów edukacji przez wprowadzenie systemu ram kwalifikacji będzie jednak

wdrożenie właściwego systemu zapewniania rzetelności opisu rzeczywistych efektów uczenia się na każdym szczeblu systemu edukacji. Zwraca na to szczególną uwagę rekomendacja [4] akcentując, że:

- polityka i procedury zapewniania jakości winny stanowić podbudowę wszystkich poziomów ram kwalifikacji,
- zapewnianie jakości winno być integralnym elementem zarządzania w instytucjach edukacyjnych,
- zapewnianie jakości winno uwzględniać regularne oceny instytucji, ich programów i wewnętrznych systemów zapewniania jakości, które to systemy winny zawierać:
 - jasno określone, mierzalne cele i standardy,
 - reguły implementacji, uwzględniające udział wszystkich interesariuszy (stakeholders),
 - odniesienie do warunków kształcenia (resources),
 - spójne metody ewaluacji, łączące, na każdym poziomie organizacji, samoocenę i ocenę zewnętrzną,
 - mechanizmy sprzężenia zwrotnego i procedury zapewniające usprawnianie systemu,
 - szerokie upowszechnianie efektów dokonywanych ewaluacji.

Stworzenie systemów zapewniania jakości zgodnych z tymi ogólnymi, a w przyszłości uszczegółowionymi dla różnych szczebli i elementów systemów edukacyjnych, zaleceniami będzie miało kluczowe znaczenie dla uzyskania wiarygodności, a tym samym sukcesu każdej instytucji w coraz bardziej zróżnicowanym i umiędzynarodowionym środowisku edukacyjnego obszaru europejskiego. Miarą tego sukcesu będzie to, w jakim stopniu certyfikaty wystawiane przez poszczególne instytucje działające w systemie będą uznawane i cenione przez inne jednostki edukacyjne i/lub przez pracodawców. Jest oczywiste, że o ile w wymiarze lokalnym i regionalnym zasadnicze znaczenie będzie miała pozycja wypracowana przez daną instytucję, to w wymiarze międzynarodowym, poza nielicznymi wyjątkami, zasadniczym gwarantem będzie państwo, a konkretniej to na ile stworzone przez państwo systemy zapewniania jakości uznane będą przez zagranicznych partnerów za rzetelne, nie tylko w skali deklaracji, ale także w wymiarze codziennego działania potwierdzonego odpowiednio udokumentowanymi procedurami, analizami i polityką zarządzania systemem.

Akredytacja – misja i wizja

Rzeczywiste przekształcenie polskich uczelni w jednostki aktywnie kształtujące sektor kształcenia przez całe życie jest koniecznością i z pewnością będzie miało miejsce w przyszłości. Problemem jest tylko to, czy podejmiemy to wyzwanie aktywnie zarządzając systemową zmianą, czy też stawiając „bierny opór” będziemy stopniowo poddawać się naciskom świata zewnętrznego, opóźniając konieczne zmiany i ograniczając tym samym pole sukcesu samych uczelni jak i kraju.

Historia zna nieliczne przypadki, gdy nakazowe wprowadzanie reform bardzo rzadko prowadziło do osiągnięcia zamierzonych celów. W Polsce nie udało się to praktycznie nigdy. Stąd wielka rola państwa i całej społeczności szkół wyższych w wypracowaniu mechanizmów zachęty, pomocy i wsparcia dla szkół podejmujących wysiłek wdrożenia reformy, przy jednoczesnym zapewnieniu odpowiedniej jakości kształcenia i realizacji celów edukacyjnej polityki państwa.

Przy olbrzymiej różnorodności kierunków i form kształcenia, narastającej z każdym rokiem wcielania systemu LLL i otwierania sektora polskich szkół wyższych na wpływy międzynarodowe, problem jakości stanowić będzie największe, być może, wyzwanie.

Przyjmuje się obecnie, że zasadnicza odpowiedzialność za zapewnienie jakości spadnie na szkoły wyższe, kontrolowane i częściowo uwiarygadniane w tym względzie przez zewnętrzne agencje zapewniania jakości kształcenia, najczęściej utożsamiane z agencjami (komisjami) akredytacyjnymi. W skali europejskiej, ogólne zasady zapewniania jakości kształcenia reguluje dokument znany pod skrótową nazwą European Standards and Guidelines [8], a zadanie koordynacji i meta-akredytacji agencji powierzono utworzonemu w 2008 r. europejskiemu rejestrowi EQAR (European Quality Assurance Register [9]). Wzajemne relacje między zewnętrznymi agencjami zapewniania jakości kształcenia, a aktywnością samych uczelni są wciąż przedmiotem dyskusji [np. 10,11]. Istota sporu nie dotyczy zasadności i potrzeby dokonywania zewnętrznych ocen jakości, a raczej konieczności zapewniania takich metod i form, które sprawią, że zapewnianie jakości kształcenia stanie się siłą napędową transformacji w kierunku LLL, w tym opracowywania nowych programów i metod nauczania i uczenia się, rozwoju kształcenia interdyscyplinarnego i rozwijania umiejętności przydatnych na rynku pracy.

W Polsce, w chwili obecnej wiodącą rolę wśród takich agencji odgrywa Państwowa Komisja Akredytacyjna, którą przy okazji nowelizacji Prawa o Szkolnictwie Wyższym przemianowano na Polską Komisję Akredytacyjną (PKA). Nowa ustawa, wchodząca w życie od października 2011 r. szczegółowo nakreśla rolę i zadania PKA określając ją wprawdzie ogólnie, jako „instytucję działającą niezależnie na rzecz doskonalenia jakości kształcenia”, ale narzucając jednocześnie tak model działania – zasadniczo akredytacja programowa, jak i strukturę, liczebność oraz szereg obowiązków, wśród nich opiniowanie ex ante nowych programów proponowanych przez jednostki nieposiadające uprawnień do nadawania stopnia doktora habilitowanego, oceny jakości kształcenia w jednostkach ubiegających się o nadanie uprawnień do nadawania stopni naukowych, formułowanie ocen wyróżniających istotnych z punktu widzenia specjalnych dotacji projakościowych itp.

Przyjęta w ustawie formuła działania PKA niewiele różni się od praktyki jej funkcjonowania w okresie od 2002 r. W istocie, zwiększając znaczenie negatywnych ocen Komisji oraz istotnie rozszerzając zakres Jej działalności, nowa regulacja akcentuje „nadzorczy” charakter PKA w stosunku do uczelni i sprawia, że niezwykle trudno będzie nadać działaniom Komisji walor mechanizmu wspierającego innowacyjność, różnorodność i stymulującego procesy transformacyjne polskich uczelni. Ponadto, Ustawa dopuszczając do działania na terenie Polski „uczelnie zagraniczne, które uzyskały pozytywną ocenę agencji oceniającej jakość kształcenia uznawanej przez władze macierzystego kraju albo zarejestrowanej w Europejskim Rejestrze Agencji Akredytacyjnych (EQAR) lub agencji innego kraju, której oceny są uznawane przez Komisję” kreuje źródło możliwych konfliktów, gdy polska uczelnia uzyska pozytywną ocenę jednej z takich agencji, a jednocześnie zostanie negatywnie oceniona przez PKA.

Skalę problemów związanych z akredytacją w systemie opartym o oceny efektów uczenia się najlepiej obrazują doświadczenia najbardziej w tym względzie zaawansowanych uczelni amerykańskich (np.

[12]). W USA dyskusja o konieczności uwzględniania oceny efektów uczenia się w procedurach oceny uczelni rozpoczęła się w pierwszej połowie lat osiemdziesiątych. W 1989 r. władze federalne wprowadziły obowiązek dokonywania takiej oceny, jako warunek uznawalności ocen agencji, ale nawet 10 kolejnych lat nie wystarczyło dla wypracowania powszechnie akceptowanego kodeksu dobrych praktyk w zakresie ocen efektów uczenia się studentów. W skali Europy doświadczenia w tym względzie są o wiele mniejsze, a działania w kierunku powszechnego wdrożenia systemu KRK prowadzone pod presją czasu i mniej czy bardziej oficjalnym naciskiem kręgów administracyjnych, zainteresowanych – co rozumiałe, szybkim doprowadzeniem do zaistnienia systemu ocen zapewniającego przejrzystość ocen i porównywalność uczelni w skali międzynarodowej.

W tych warunkach, kształtowanie systemu akredytacji w Polsce powinno być z założenia procesem dynamicznym, któremu powinny przyswiecać jasno określone i konsekwentnie przestrzegane zasady:

1. System „państwowej” akredytacji musi zapewniać minimalny „bezpieczny” poziom jakości kształcenia, w instytucjach szkolnictwa wyższego dopuszczonych do działania na terenie Polski. Spełnienie tego warunku ma kluczowe znaczenie dla wiarygodności wszystkich polskich uczelni w skali międzynarodowej. Nie odbierając PKA żadnej z jej wielkich zasług na polu porządkowania systemu w Polsce, należy uczciwie przyznać, że działając w ramach obowiązującego prawa, nie uporała się (bo nie mogła) z wyplenieniem niektórych poważnych (i powszechnie znanych patologii). Wystarczy tu wspomnieć problem jakości większości studiów zaocznych, obniżenie poziomu prac dyplomowych, pozorne w wielu przypadkach prowadzenie praktyk zawodowych. W tym przypadku niezbędne jest twarde realizowanie programu nadzoru i kontroli, wspartego sankcjami i mocą decyzji administracyjnych, które wsparte będą autorytetem państwa. PKA jest jedyną instytucją mogącą zrealizować taki program. Dotychczasowy sposób działania Komisji powinien stosunkowo łatwo dać się zaadaptować w tym względzie do „nowych czasów”. Jest to jednak zadanie, które wymagać będzie wielkich nakładów pracy, pieniędzy i przypuszczalnie samo w sobie przekroczy obecne możliwości Komisji.
2. System akredytacji powinien dostarczać zachęt i bodźców do rozwijania różnorodnej oferty kształcenia, bogatej w nowe treści i formy oraz kształtowanej w duchu LLL. Dla uruchomienia wewnętrznych sił mobilizujących środowisko szkół wyższych do zaakceptowania nowych rozwiązań i aktywnego włączenia się w proces transformacji niezbędne jest nadanie mu poczucia podmiotowości i uszanowania autonomii w sferze decydowania o formach i treściach kształcenia. Nie oznacza to oczywiście postulatu rezygnacji państwa z wpływu na kształt systemu szkolnictwa wyższego. Rolą państwa powinny jednak być działania systemowe – tworzenie krótko- i długoterminowej strategii rozwoju sektora, systemowych zachęt stymulujących wybór określonych kierunków działania i rozwijanie działalności w obszarach istotnych z punktu widzenia potrzeb regionu i państwa. Brak takich jasno określonych kierunków jest obecnie jedną z przyczyn, dla których obecne kierunki rozwoju sektora są często rozbieżne z rzeczywistymi potrzebami kraju (patrz np. oceny zawarte w ostatnich opracowaniach powstałych podczas prac nad strategią rozwoju szkolnictwa wyższego [13,14]). Doświadczenia drugiej połowy lat dziewięćdziesiątych pokazały, jak wielką rolę w tym względzie może odegrać ruch akredytacji środowiskowej. Niepotrzebna, choć może nieunikniona, konkurencja PKA i komisji środowiskowych, doprowadziła do wytłumienia własnej aktywności społeczności akademickiej, a zdominowanie pola przez PKA przyniosło znany efekt „zamrożenia” systemu polegającego na skupieniu uwagi na wypełnieniu formalnych wymogów certyfikacyjnych i wstrzymaniu działań reformatorskich. Tego błędu nie

wolno powtórzyć i niezbędne jest rzeczywiste wdrożenia do praktyki działania PKA wynikającego obecnie z Ustawy (Art.49a) wymogu współpracy „z krajowymi i międzynarodowymi organizacjami działającymi w obszarze szkolnictwa wyższego, w szczególności z tymi, których przedmiotem działania jest ocena jakości kształcenia i akredytacja”. W istocie, PKA winna stworzyć system zachęcający uczelnie do poszukiwania akredytacji takich instytucji. W Polsce partnerem do opracowania takiego systemu może być KRASP i środowiskowe konferencje rektorów. W przypadku organizacji zagranicznych, niezbędne jest oficjalne określenie zasad uznawania ocen agencji rejestrowanych w EQAR.

3. Celowym wydaje się również przyjęcie rozwiązań regulujących kwestie bardziej szczegółowe, ale istotne dla przyszłego działania systemu akredytacji w Polsce, w tym:

- *Rozdzielenie licencjonowania działalności szkół wyższych i merytorycznej oceny proponowanych przez nie programów kształcenia.* O ile decyzje o przyznaniu licencji mają w dużej mierze wymiar formalny, to merytoryczna ocena proponowanych programów kształcenia będzie z pewnością jednym z poważnych problemów. W chwili obecnej nie mamy żadnego systemu pozwalającego określić celowość wydatkowania pieniędzy podatnika na prowadzenie określonych programów kształcenia (ang. fitness of purpose). Do tej pory problem w znacznej mierze rozwiązywało istnienie listy kierunków studiów, która wprawdzie nie zapobiegała kształceniu potencjalnych bezrobotnych, ale dawała wrażenie systemowej kontroli. Obecnie, po zniesieniu tej listy, można spodziewać się „wysypu” propozycji egzotycznych programów kształcenia, podobnie do sytuacji obserwowanej np. w uczelniach amerykańskich. Pomijając interes studentów i przyszłych absolwentów, w sytuacji finansowania kształcenia z pieniędzy publicznych, można i należy oczekiwać inicjatyw zmierzających do wprowadzenia jakiś form kontroli tej aktywności i niewątpliwie doprowadzi do wielu kontrowersji. Palącym problemem jest więc potrzeba zaproponowania rozwiązania tej kwestii. Podobne problemy występują w wielu przypadkach interdyscyplinarnej działalności badawczej, chociaż w tym przypadku ciągle jeszcze lepiej lub gorzej działają mechanizmy samoregulacyjne. Przykładów można już teraz podać sporo. Rozważmy jeden skrajny: z pewnością dopuszczamy kształcenie astronomów i biologów, a w świetle rozwoju aktywności badawczej potrafimy wyobrazić sobie program z astrobiologii – czy jednak w tym kontekście, potrafimy jasno odróżnić program kształcenia astrobiologów od kształcenia astrologów? Kto i w jakim zakresie będzie podejmował decyzje o tym, czy istotnie kształcenie astrologów może być prowadzone za pieniądze publiczne i czy w ogóle taki program może być oficjalnie akceptowany w licencjonowanej w Polsce szkole wyższej?
- *Oddzielenie, niosących konsekwencje finansowe, decyzji o wyróżnieniach, od bieżącej oceny jakości kształcenia.* Obecny system określania dotacji publicznej na działalność szkół wyższych oparty jest, podobnie jak niemal we wszystkich krajach europejskich, o algorytm finansowania [15]. Największą zaletą systemu algorytmicznego jest przezroczystość, jednak różne aspekty przyjętych systemów budzą kontrowersje, a niewątpliwą wspólną ich cechą jest to, że stymulują zachowania uczelni ukierunkowane na uzyskanie możliwie wysokiej subwencji, często z negatywnymi skutkami dla rzeczywistych edukacyjnych potrzeb społeczeństwa. Podobnie jest i w Polsce, gdzie dotacja oparta jest w znacznej mierze na dotychczasowych kosztach i liczbie studentów, przy innych czynnikach mających znacznie mniejszy wpływ na końcową kwotę subwencji. Tak więc, obecny system nie wyzwala w uczelniach zachowań konkurencyjnych, a w szczególności nie sprzyja np. przyjmowaniu strategii rozwojowych opartych o oferowanie ambitnej oferty programowej, wysokiej jakości kształcenia i stawianie wysokich wymagań zapewniających np. markę elitarności i

odpowiednio wysoką pozycję absolwenta na rynku pracy. Niekorzystny, z punktu widzenia państwa, trend demograficzny sprawiający, że do ok. 2020 r. będzie malała liczba absolwentów szkół średnich w Polsce, może okazać się ważnym czynnikiem wyzwalającym zachowania konkurencyjne. Ważne jest jednak, aby mechanizmy konkurencji promowały zachowania korzystne z punktu widzenia potrzeb społeczeństwa i państwa. W tak delikatnej materii potrzebne będą bardzo przemyślane działania. Doświadczenie uczy, że połączenie typowej zewnętrznej oceny jakości kształcenia z bodźcami finansowymi (Art. 94 b1.2 znowelizowanej ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym) będzie sprzyjać postawom zachowawczym i ukierunkowanym na wypełnienie oczekiwań ciał kontrolnych. Z natury rzeczy będą to wymagania uproszczone, dające się sprowadzić do kilku prostych wskaźników itp. a stanie się tak dlatego, że opinie PKA będące podstawą do decyzji administracyjnych muszą być formułowane w oparciu o wymierne wskaźniki. Sytuację dodatkowo komplikuje fakt, że obecnie nie istnieje system benchmarków pozwalających na ilościowe oceny jakości kształcenia i funkcjonowania uczelni w Polsce (np. zasadnej kosztowności, struktury kadry, oceny zawodowego sukcesu absolwentów itp.). Doświadczenia amerykańskie uczą zresztą, że stosowanie benchmarkingu jako wsparcia dla decyzji o finansowaniu szkół wyższych może oddziaływać niekorzystnie na kształtowanie ich strategii rozwojowych [16]. Jeśli istotnie system ocen zewnętrznych ma dostarczyć bodźców do zachowań innowacyjnych i elastycznego reagowania na potrzeby świata zewnętrznego, to stanie się tak tylko wówczas, kiedy ewentualne subwencje pro jakościowe będą wsparte merytorycznym autorytetem ciała udzielającego rekomendacji i wydaje się właściwym, aby taki organ (kapituła) pochodził w znacznej mierze z nominacji zainteresowanych organów i środowisk, np. ministerstwa, rady głównej, konferencji rektorów szkół różnych typów, samorządu studentów i doktorantów i organizacji pracodawców.

- *Różnorodność ocenianego sektora: od szkół zawodowych, po studia doktoranckie.* Istotnym problemem stanie się sprawa zakresu akredytacji w odniesieniu do różnych form dydaktycznej aktywności szkół wyższych. Oczekiwane aktywne włączenie się szkół wyższych do realizacji polityki LLL przyniesie w bliższej lub dalszej przyszłości lawinę różnorodnych, pojawiających się i znikających form kształcenia – od organizowanych w odpowiedzi na potrzeby rynku pracy nowych programów studiów, studiów na odległość, po studia podyplomowe, kursy, programy doszkalające itp. Szereg tych działań może mieć w tle motywację finansową (szczególnie w najbliższych latach, gdy maleć będzie zainteresowanie płatnymi studiami zaocznymi i wieczorowymi) i można sobie wyobrazić sytuację, gdy np. nawet renomowane szkoły będą dla pieniędzy firmować „podrzędne” ośrodki kursów. Akredytacja instytucjonalna, w formie przewidzianej w Ustawie z pewnością nie zapobiegnie możliwym nieprawidłowościom, akredytacja programowa będzie w odniesieniu do doraźnie organizowanych krótkich form kształcenia niewykonalna, a tzw. „niewidzialna ręka rynku” w tym przypadku może działać zbyt wolno, aby była skuteczna. Wyzwaniem będzie również opracowanie zasad akredytacji studiów doktoranckich.
- *Brak profesjonalnych akredytatorów – już boleśnie odczuwany w ubiegłych latach, teraz...* Problemem wszystkich organizacji zajmujących się oceną jakości kształcenia w szkołach wyższych jest kwestia składu osobowego zespołów oceniających i ciał zarządzających tymi organizacjami. Kwestia „podziału wpływów” między tzw. profesjonalnych akredytatorów i przedstawicieli świata akademickiego nigdzie nie została rozwiązana ku

zadowoleniu wszystkich zainteresowanych stron i zapewne nigdy do takiego rozwiązania nie dojdzie. Tym niemniej, nikt w ogólności nie neguje potrzeby udziału grupy osób zawodowo zajmujących się problematyką akredytacji w organizacji procesów oceny zewnętrznej i wewnętrznej, podobnie jak nikt nie neguje potrzeby uczestnictwa w procesie ocen przedstawicieli środowisk akademickich. Problemem są jedynie proporcje udziału i role pełnione przez te dwie grupy w formułowaniu ogólnej polityki (w sensie „policy”) oraz procesie decyzyjnym. W Polsce, po ponad piętnastu latach działania komisji akredytacyjnych wciąż nie wykształcił się model „zawodowego” akredytatora i, niezależnie od przyczyn, nie jest to sytuacja dobra. Ponadto, przewidziany Ustawą sposób powoływania PKA i praktyka działania komisji środowiskowych oraz realia ekonomiczne, źle rokują przyszłemu rozwiązaniu tego problemu, a w kontekście szybko rosnącej skali i złożoności niezbędnych działań akredytacyjnych, źle rokują działaniu całego systemu zewnętrznej oceny jakości kształcenia w szkołach wyższych. Znalezienie rozwiązania tej kwestii jest być może jednym z najpilniejszych wyzwań najbliższej przyszłości.

- *Trendy europejskie.* Tradycyjnie, w zdecydowanej większości krajów europejskich uczelnie wyższe działały pod bezpośrednią kontrolą państwa i dopiero Proces Boloński stał się impulsem do kształtowania nowego podejścia do zapewniania jakości kształcenia opartego w znacznej mierze o agencje/komisje akredytacyjne. Nie może być zaskoczeniem, że przy stosunkowo szybkim wdrażaniu kolejnych etapów Procesu Bolońskiego i stymulowaniu ewolucji szkolnictwa wyższego w kierunku aktywnego udziału w procesach kształcenia ustawicznego, systemy zewnętrznej oceny jakości wciąż ewoluują. Jak słusznie odnotowują autorzy raportu [1] „Interesuję jest, że mimo rosnącego nacisku na autonomię instytucji szkolnictwa wyższego w europejskiej dyskusji na temat kształcenia na poziomie wyższym, trzy czwarte krajów, w tym i tych, które ostatnio wprowadziły swoje systemy zewnętrznego zapewniania jakości – skonstruowało swoje systemy jakościowe kierując się logiką nadzoru (supervision) i zapewniania minimalnych standardów, podczas gdy tylko 14 systemów szkolnictwa wyższego kieruje się podejściem skierowanym na usprawnianie (improvement-oriented approach) i zasadą, że podstawową odpowiedzialność za podnoszenie jakości ponoszą szkoły wyższe” (tł. autora). Polska zaliczona została przez autorów raportu, do krajów stosujących podejście „mieszane” łączące funkcje nadzorcze i doradcze. Wydaje się, że w odniesieniu do naszego kraju słuszna wydaje się ogólna ocena autorów tego opracowania, że „... wszystkie dodatkowe role są z dużym prawdopodobieństwem traktowane podrzędnie (to be subordinate) w stosunku do decyzji o dopuszczeniu do prowadzenia programów kształcenia i/lub instytucji do działania”. Z pewnością czeka nas jeszcze daleka droga do powszechnego wprowadzenia systemów zapewniania jakości opartych głównie o mechanizmy stymulujące rozwój, a nie o procedury nadzoru i kontroli. Dotyczy to większości krajów europejskich, w których zasadniczym źródłem finansowania szkół wyższych są budżety państwowe i wynikająca z tego potrzeba kontroli nad racjonalnością wydawania coraz to większych kwot kierowanych do sektora szkół wyższych. Nie jest to oczywiście jedyna droga i jak pokazuje przykład szeregu krajów, nawet w takich warunkach możliwe jest wprowadzenie innego niż nadzorczy, nowego podejścia do zapewniania jakości. Doświadczenia USA i krajów stosujących systemy doradcze (improvement-oriented) wskazują, że to właśnie taki model będzie dominował w przyszłości. W Polsce, w chwili obecnej, z pewnością nie dojrzelismy jeszcze do szybkiego wprowadzenia systemu doradczego opartego wyłącznie o promowanie poprawy jakości – brak nam kadr, rozwiązań systemowych i, ogólnie rzecz biorąc, rozwiniętej kultury jakości. Jednocześnie, z racji piętnastoletniej historii aktywnego tworzenia akredytacji środowiskowej oraz dziesięcioletnich doświadczeń państwowej akredytacji prowadzonej przez PKA jesteśmy chyba jednym z niewielu (jeśli nie jedynym) z krajów w Europie, który posiada tak różnorodne i

wieloletnie doświadczenia w kształtowaniu procesów zewnętrznej oceny jakości kształcenia. W oparciu o te doświadczenia z pewnością możemy opracować optymalny dla Polski nowy model akredytacji, jeśli w najbliższych miesiącach podejmiemy konstruktywną dyskusję i zaplanowane działania w tym kierunku. Biorąc pod uwagę fakt, że właśnie teraz, po wprowadzeniu znowelizowanego Prawa o szkolnictwie wyższym, kształtowana jest praktyka działania całego sektora szkolnictwa wyższego na najbliższe lata, można stwierdzić, że stanowi to dziejowe wyzwanie dla wszystkich zainteresowanych sukcesem polskich szkół wyższych w realizacji ich społecznej misji i budowie konkurencyjnej pozycji w wymiarze międzynarodowym. Takiej szansy szybkiego i skutecznego działania nie dostaniemy po raz drugi w najbliższych latach, a wszystkie popełnione teraz błędy długo będą negatywnie rzutować na rozwój szkolnictwa wyższego w Polsce.

Bibliografia

“Focus on Higher Education in Europe 2010. The impact of the Bologna Process”, Education, Audiovisual and Culture Executive Agency (EACEA P9 Eurydice), Brussels, 2010

Komisja Europejska, Komunikat “Realizacja europejskiego obszaru kształcenia ustawicznego” COM (2001) 678, Bruksela, 21 października 2001

Komisja Europejska, Komunikat „Rola uniwersytetów w Europie wiedzy”, COM 58 ostat. (2003), Bruksela, 10 stycznia 2003

Recommendation of The European Parliament and of the Council of 23 April 2008 on the establishment of the European Qualification Framework for Life Long Learning (patrz również http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/ (ostatni odczyt 15.04.2011))

B. Galwas „Edukacja w przyszłości i przyszłość edukacji” str. 269-303 w J. Kleer, A.P. Wierzbicki, B. Galwas, L. Kuźnicki „Wyzwania przyszłości – szanse i zagrożenia”, Komitet Prognoz „Polska 2000 Plus” przy Prezydium PAN, Warszawa 2010.

„Higher Education in Developing Countries. Peril and Promise”, The Task Force on Higher Education and Society. The International Bank for Reconstruction and Development/THE WORLD BANK, Washington, 2000.

G.E. Moore „Cramming more components onto integrated circuits” Electronics Magazine 38(8), 1965

Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area. European Association for Quality Assurance in Higher Education, Helsinki, Finland 2005 (wersja polskojęzyczna opublikowana przez MEN w 2005 r.)

European Quality Assurance Register, <http://www.eqar.eu> (ostatni odczyt 23.05.2011)

Report from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Report on progress in quality assurance in higher education. COM(2009) 487 final, Brussels, 21.9.2009

EUA Response to European Commission Progress Report on Quality Assurance, Brussels, 29.01.2010; http://www.eua.be/fileadmin/user_upload/files/newsletter2010/ (ostatni odczyt 24.05.2011)

P.T. Ewell “Accreditation and Student Learning Outcomes; A Proposed Point of Departure”, CHEA Occasional Paper, Washington, 2001

Strategia rozwoju SW do roku 2020. Szereg dokumentów dostępnych na stronach MNiSW <http://www.nauka.gov.pl/finansowanie/fundusze-europejskie/program-operacyjny-kapital-ludzki/projekty-systemowe/strategia-rozwoju-sw-do-roku-2020/> (ostatni odczyt 25.05.2011)

Strategia rozwoju szkolnictwa wyższego 2010-20. Projekt Środowiskowy. Szereg dokumentów dostępnych na stronach Fundacji Rektorów Polskich <http://www.frp.org.pl/?page=strategia> (ostatni odczyt 25.05.2011)

Zarządzanie szkolnictwem wyższym w Europie. Strategie, struktury, finansowanie i kadra akademicka. Dyrekcja Generalna ds. Edukacji i Kultury. Polska wersja językowa: Fundacja Rozwoju Systemu Edukacji, Warszawa 2009

D.T. Kayzell, J. K. Caruthers „Performance funding for higher education at the state level”. Paper presented to 1995 Annual Meeting of the American Educational Finance Association, Savannah, Georgia, March 1995