



Rada Główna
Nauki i Szkolnictwa Wyższego

Raport nr 1/2015
Rady Głównej Nauki i Szkolnictwa Wyższego

*„Problematyka odbiurokratyzowania systemu kształcenia,
w tym KRR, z uwzględnieniem treści
regulacji i stosowanych praktyk”*

pod redakcją prof. Zbigniewa Marciniaka

Warszawa, luty 2015

Spis treści

Słowo wstępne Przewodniczącego Rady Głównej Nauki i Szkolnictwa Wyższego	3
Wstęp	4
1. Funkcjonowanie uczelnianych systemów zapewniania jakości.....	5
2. Zasady i praktyka działania Polskiej Komisji Akredytacyjnej	10
3. Problemy wdrażania Krajowych Ram Kwalifikacji	20
4. Złożoność prawa o szkolnictwie wyższym jako czynnik generujący niepewność i ryzyko, wiodące do biurokracji	24
5. Wnioski końcowe	25

Słowo wstępne Przewodniczącego Rady Głównej Nauki i Szkolnictwa Wyższego

Ze sprawozdania Przewodniczącego Rady Głównej Nauki i Szkolnictwa Wyższego z działalności Rady Głównej Nauki i Szkolnictwa Wyższego w roku 2014, 31 grudnia 2014 r.

(...) Kadencja 2014-2017 otwiera nowy, pionierski okres w działalności Rady jako organu, prowadzonej nieprzerwanie od 1982 roku. Po zmianach z 2011 r. w ustawie Prawo o szkolnictwie wyższym, z początkiem roku sprawozdawczego Rada zyskała swą nową tożsamość. Nastąpiło to w następstwie zmiany sposobu wyboru członków Rady. Wybór poszczególnych grup jej członków w określonej liczbie, po raz pierwszy na tę kadencję ustawodawca powierzył podmiotom reprezentatywnym, działającym na podstawie umocowania rangi ustawowej na szczeblu centralnym w systemie nauki i szkolnictwa wyższego oraz podobnie umocowanym organizacjom pracodawców. Jednocześnie nastąpiła redukcja ustawowej liczby jej członków do 32 osób. Jej zadania ustawowe uległy pewnym zmianom w wyniku kolejnych nowelizacji ustawy z 2011 r. i 2014 r. – przy zachowaniu jednak charakteru Rady jako organu o zadaniach opiniodawczych, a także opiniotwórczych ze względu na jej niezależność i upoważnienie do podejmowania działań z własnej inicjatywy.(...) Elementami organizacji prac Rady są działania jej organów wewnętrznych, a więc komisji stałych realizujących swe zadania opiniodawcze oraz – tu pojawia się nowy element – zespołów roboczych, działających z udziałem zaproszonych ekspertów zewnętrznych, powoływanych m.in. do opracowywania i przedkładania Radzie raportów tematycznych o charakterze specjalistycznym. Raporty te, opracowywane z własnej inicjatywy Rady, po ich przyjęciu, będą publikowane w wersji elektronicznej i przedstawiane zainteresowanym ministrom, oraz innym organom, organizacjom i instytucjom (...)

Z uchwały Rady Głównej Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 12 lutego 2015 r. w sprawie rocznego planu prac programowych Rady na 2015 r. oraz zakresu działania zespołów roboczych

(...) Rada z własnej inicjatywy opracuje i przedstawi swoje propozycje i opinie w raporcie zawierającym wyniki prac powołanego w 2014 r. przez Radę zespołu działającego pod przewodnictwem prof. Z. Marciniaka, wiceprzewodniczącego Rady, w zakresie problematyki odbiurokratyzowania systemu kształcenia, w tym KRK z uwzględnieniem treści regulacji i stosowanych praktyk (...)

Przedkładamy ten raport Ministrowi Nauki i Szkolnictwa Wyższego oraz innym organom, z którymi Rada Główna współdziała, a także do wykorzystania w pracach konferencji rektorów, pozostałych instytucji partnerskich Rady, Polskiej Komisji Akredytacyjnej i organów szkół wyższych oraz do wiadomości społeczności akademickiej.

Prof. Jerzy Woźnicki

Wstęp

Jednym z zadań Rady Głównej Nauki i Szkolnictwa Wyższego, jako wybieralnego organu przedstawicielskiego, jest reagowanie na płynące ze środowiska akademickiego sygnały dotyczące funkcjonowania systemu nauki i szkolnictwa wyższego.

W ciągu pierwszego roku bieżącej kadencji Rada otrzymała wiele sygnałów sugerujących narastanie biurokracji w polskich uczelniach. Napływały one do członków Rady przede wszystkim z ich własnych środowisk. Pojawiło się także kilka publikacji, zarówno w prasie środowiskowej, jak i w prasie codziennej, których autorzy podnosili kwestię rosnących biurokratycznych obciążeń pracowników akademickich.

Głosy te dotyczyły biurokracji zarówno w procesie uprawiania nauki, jak i w procesie kształcenia. Sygnały dotyczące zjawiska biurokracji w procesie kształcenia charakteryzowały się dużą zbieżnością obserwacji, co skłoniło Radę do powołania specjalnego Zespołu Roboczego, do ich przeanalizowania.

W skład Zespołu powołano następujących członków Rady:

prof. Zbigniew Marciniak - przewodniczący,
Zuzanna Hazubska, prof. Edward Jezierski, dr Andrzej Kiebała,
Dawid Kolenda, prof. Marcin Krawczyński, prof. Paweł Lampe,
Piotr Pokorny, dr Anna Potocka, prof. Małgorzata Sekułowicz,
prof. Jan Szambelańczyk, prof. Barbara Tuchańska, prof. Janusz Żmija.

Ponadto, do Zespołu zaproszono dr Agnieszkę Chłoń-Domińczak, prof. Ewę Chmielecką, dr. Przemysława Korytkowskiego i prof. Pawła Stępnia jako społecznych doradców Rady.

Rada odbyła w dniu 10 kwietnia 2014 r. debatę na temat zjawiska biurokracji w procesie kształcenia. Poprzedzona ona została prezentacją prof. Pawła Stępnia pt. *Przeciwdziałanie biurokratyzacji na przykładzie wewnętrznego systemu zapewniania jakości kształcenia na Uniwersytecie Warszawskim*.

Następnie Zespół odbywał regularne spotkania w rytmie posiedzeń Rady. Na listopadowym posiedzeniu gościem Zespołu była Wiceprzewodnicząca Polskiej Komisji Akredytacyjnej, pani profesor Danuta Strahl.

Kolejne rozdziały tego raportu przedstawiają owoce kilkumiesięcznej pracy Zespołu.

1. Funkcjonowanie uczelnianych systemów zapewniania jakości

Ustawa *Prawo o szkolnictwie wyższym*, a za nią *Rozporządzenie w sprawie warunków prowadzenia studiów na określonym kierunku i poziomie kształcenia* nakładają na uczelnie obowiązek utworzenia wewnętrznych systemów zapewniania jakości.

Wprowadzenie tego wymogu wzbudziło publicznie formułowane obawy części środowiska akademickiego. Podnoszono, że tradycja uniwersytetu nie zna takiego rozwiązania i odczytywano obowiązek wprowadzenia systemów zapewniania jakości jako znak przekształcania tradycyjnego uniwersytetu w „linię produkcyjną”, z kontrolą jakości, jako jej nieodłącznym atrybutem.

Regulacje dotyczące zapewniania jakości w szkolnictwie wyższym pojawiły się jednak nie bez powodu. Zjawisko umasowienia studiów, które wystąpiło w Polsce po transformacji ustrojowej, wcześniej miało miejsce w wielu innych krajach, wraz ze wszystkimi tego konsekwencjami. Płynąca na uczelnie szeroka fala młodych ludzi (ok. 50% rocznika) nie mogła składać się wyłącznie z osób tak uzdolnionych, jak te, które wcześniej podejmowały studia (co oczywiste w świetle praw statystyki, skoro przez wiele lat w Polsce studenci stanowili tylko 10% rocznika). Rodziło to obawy o długofalowe skutki w postaci obniżenia poziomu jakości kształcenia i uzyskiwanego wykształcenia. Podobne obawy wyrażano także w innych krajach. Odpowiedzią na nie był Proces Boloński, w szczególności wprowadzający – także dla ochrony jakości dyplomu magistra – pośredni dyplom licencjata oraz przenoszący uwagę z procesu kształcenia na jego efekty. To drugie posunięcie było motywowane doświadczeniem: mniej uzdolniony student mniej sprawnie ekstrapoluje i uogólnia zdobywaną wiedzę, co powoduje powstawanie „białych plam wiedzy”, utrudniających dalszą naukę. Zapobiec temu zagrożeniu można tylko poprzez bieżące śledzenie jego postępów w nauce, czyli weryfikację osiąganych efektów kształcenia.

Sprawa jest złożona, bo dotyczy tylko części (choć niemałej) studentów. Istnieją wszakże kierunki studiów, uchodzące za bardzo trudne, na które najslabsi kandydaci w ogóle nie aplikują; w jednostkach prowadzących te kierunki, tradycyjne metody dydaktyczne nadal się sprawdzają; z perspektywy tych jednostek wprowadzenie wewnętrznego systemu zapewniania jakości może wyglądać jak nowy, całkowicie zbędny element organizacji pracy uczelni. Są jednakże i takie kierunki studiów oraz wydziały, na których studiują niemal wyłącznie osoby, które dawnej nigdy na studia nie byłyby przyjęte. Najbardziej zaś typowa sytuacja jest

najtrudniejsza: przyjęci studenci reprezentują bardzo szeroką rozpiętość możliwości intelektualnych. Traktowanie rocznika takich studentów jako jednorodnej grupy byłoby nieporozumieniem; niezbędne jest jak najszybsze rozpoznanie możliwości poszczególnych grup studentów. Stanowi to niemałe wyzwanie dla kadry akademickiej, ale jest również niezbędnym elementem zapewniania jakości kształcenia.

W sytuacji tej powstała konieczność wprowadzenia systemowych i instytucjonalnych sposobów zapewniania jakości kształcenia i jej kontroli, wpisanych w system kształcenia. Punktem wyjścia ich wprowadzania stały się przepisy ustawowe, które, co warto podkreślić, tylko bardzo ogólnie określają, czym ma być uczelniany system zapewniania jakości, pozostawiając jego skonstruowanie uczelniom. Jest to dobre założenie, gdyż uwzględnia zarówno potencjał tkwiący w autonomii szkół wyższych, jak i bardzo wysoki (w porównaniu z innymi instytucjami) kapitał intelektualny ich kadry.

Wymóg budowy systemu zapewniania jakości kształcenia uczelnie wypełniły w bardzo różny sposób.

Uczelniane systemy różnią się przede wszystkim stopniem autonomii, jaki pozostawiają jednostkom prowadzącym studia. W niektórych szkołach wyższych zespół uczelniany zarysował tylko ogólne zasady zapewniania jakości, pozostawiając swobodny wybór sposobów realizacji tych zasad wydziałom. W innych zaś uczelniach powstały szczegółowe regulacje na poziomie centralnym, rozstrzygające drobiazgowo i jednolicie, jak ma wyglądać zapewnianie dobrej jakości kształcenia w każdej z jednostek.

Szczególnie w tym drugim modelu można zaobserwować tendencję do obfitego generowania różnego rodzaju dokumentów i formularzy, związanych z zapewnianiem jakości kształcenia. Część z nich to same regulacje; druga – zwykle większa – to wymagana sprawozdawczość dokumentująca wdrożenie tych regulacji.

Pierwszy model obdarza kadrę akademicką wydziałów (czyli osoby bezpośrednio zaangażowane w proces dydaktyczny) zaufaniem do ich poczucia odpowiedzialności za efekty swojej pracy. Biurokracja może tu być minimalna, ale trzeba przyznać, że pojawia się ryzyko związane z niepodejmowaniem żadnych działań projakościowych. W przypadkach, gdy populacja studentów nie uległa w stosunku do przeszłości zasadniczym zmianom, ryzyko to jest niewielkie, bo żadne zasadnicze korekty procesu kształcenia nie są niezbędne. Jednakże

w wypadku wydziałów, które mają wielu słabszych studentów, beczynność w kwestiach zapewniania jakości w sposób zasadniczy odbija się na efektach kształcenia.

Drugi model, jak już wspomnieliśmy, ma naturalną tendencję do biurokratyzowania się. Co więcej, jeśli w poszczególnych jednostkach uczelni, wdrażającej ten model wewnętrznego systemu zapewniania jakości, nie ma zrozumienia dla celu działań podejmowanych przez zespół centralny, to nawet stosunkowo niewielkie obciążenia dokumentacyjne są postrzegane jako absurdalne przejawy biurokracji. O tego typu brak zrozumienia bardzo łatwo w dużych i wewnętrznie zróżnicowanych uczelniach, gdzie trudno stworzyć rozwiązania doskonale pasujące do uwarunkowań kształcenia na bardzo różnych kierunkach studiów.

Innym ważnym mankamentem modelu scentralizowanego jest to, że rozstrzyganie szczegółowych kwestii projakościowych na poziomie uczelni w pewnym sensie zwalnia z obowiązku inicjowania korzystnych zmian procesu dydaktycznego osoby, które na poziomie jednostek znają i prowadzą ten proces najlepiej.

Odrębną cechą wewnętrznych systemów zapewniania jakości jest stopień szczegółowości, z jakim reguluje on różne aspekty procesu kształcenia. Dotyczy to zarówno modeli scentralizowanych, jak i zdecentralizowanych. W tym drugim przypadku można zaobserwować czasem diametralnie odmienne podejścia do tej kwestii przez różne podstawowe jednostki organizacyjne tej samej uczelni.

Na wielu wydziałach polskich szkół wyższych system zapewniania jakości ma charakter hybrydowy: część działań w obrębie regulacji procesu kształcenia jest opisana szczegółowo w formie uchwał senatów lub rad wydziałów (dotyczy to przeważnie działań związanych z precyzyjnie określonymi zobowiązaniami studentów); duża część działań pozostaje jednak określona w formie ustaleń zwyczajowych i tak też jest stosowana.

Niestety, w niektórych uczelniach zespoły zapewniania jakości uległy złudnemu czarowi koncepcji totalnego „zarządzania jakością”. Na konferencji poświęconej problematyce zapewniania jakości, zorganizowanej w poprzedniej kadencji przez Radę Główną, można było usłyszeć wystąpienia przedstawicieli szkół wyższych, żarliwie deklarujących pochwałę sztywnego obudowania formalnymi procedurami wszystkich aspektów działalności dydaktycznej. Co ważniejsze, uzasadnienia tych działań nie upatrywano w konieczności poradzenia sobie z umasowieniem studiów bądź z innymi problemami, lecz w dążeniu – jak to ujął jeden

z referentów „do uzyskania ostatecznego i jedynie wiarygodnego dowodu, że u nas z jakością jest wszystko w porządku”. Takie podejście do kwestii systemu zapewniania jakości kształcenia przyjmuje jego tworzenie i rozbudowę jako cel główny, zapominając, czemu to wszystko ma służyć. Jest to niemal podręcznikowa definicja biurokracji.

Oczywiście, pewien zasób przejrzystych procedur jest niezbędny. Dotyczy to przede wszystkim kwestii, w których mogą pojawić się potencjalne spory studentów z uczelnią, takich jak warunki uzyskania zaliczeń, terminy zapisywania się na zajęcia itp. Sprawy te reguluje zwykle regulamin studiów oraz plan studiów. Ponadto, w szkołach wyższych, które używają komputerowych systemów obsługi studiów, procedury takie funkcjonują od dawna, bo ich zdefiniowanie było niezbędne dla stworzenia poszczególnych algorytmów oprogramowania. Rozstrzygnięcia pozostałych kwestii, podejmowane w sposób mniej formalny, w zgodzie z dobrą tradycją jednostki (uczelni) zasługują jednak na nie mniejsze zaufanie. Bardzo wiele polskich uczelni posiada bardzo dobre tradycje troski o jakość wykształcenia swoich absolwentów. Procentuje to uznaniem, jakim ci absolwenci cieszą się na rynku pracy. Postawienie znaku równości pomiędzy skutecznym systemem zapewniania jakości a pakietem nadmiernie sformalizowanych regulacji jest równoważne stwierdzeniu, że w „epoce pre-proceduralnej” nie dbano w ogóle o jakość kształcenia, a dobra opinia o absolwentach to po prostu kwestia przypadku. Dezawuowanie swoich tradycyjnych procedur przez część środowiska akademickiego jest tym dziwniejsze.

Najbardziej typowymi cechami systemu zapewniania jakości ciążącego w stronę nadmiernej biurokracji są:

- szczegółowa proceduralizacja działalności dydaktycznej,
- regulowanie procesu kształcenia jednolitymi przepisami, bez uwzględniania specyfiki kształcenia na różnych kierunkach,
- scentralizowany sposób ustalania procedur i regulacji,
- nadmierne unifikowanie i usztywnianie procesu oceniania jakości kształcenia,
- konstruowanie procedur, regulacji i formularzy w zbiurokratyzowanym języku.

Warto dodać, że z punktu widzenia nauczyciela akademickiego i jednostek odpowiedzialnych za kształcenie na określonym kierunku nie ma znaczenia, czy te działania biurokratyzujące realizowane są na poziomie całej uczelni, czy na poziomie wydziału.

Dobry system zapewniania jakości to nie zestaw uchwał, które automatycznie mają zagwarantować dobrą jakość, ale raczej to, co nazywa się „kulturą jakości”, czyli stan świadomości kadry akademickiej, nastawionej na dostrzeganie problemów pojawiających się w procesie kształcenia i na poszukiwanie ich optymalnych rozwiązań. Porównywanie zakładanych efektów kształcenia z efektami uczenia się studentów, które mierzymy za pomocą egzaminów i innych sprawdzianów, jest naturalnym elementem zapewniania jakości, jednak to nie formalne ramy tego procesu rozstrzygają o jego skuteczności.

2. Zasady i praktyka działania Polskiej Komisji Akredytacyjnej

Znaczącą rolę we wdrażaniu reformy szkolnictwa wyższego w Polsce odgrywa Polska Komisja Akredytacyjna. Realizuje ona regulacje ustawowe oraz przepisy wykonawcze, a jednocześnie jako instytucja wpisana od 15 stycznia 2009 do Europejskiego Rejestru Agencji ds. Zapewnienia Jakości w Szkolnictwie Wyższym (EQAR) wypełnia też – zgodną z europejskimi standardami i wskazówkami (ESG) – własną misję, strategię i politykę jakości.

Nowa, poprawiona redakcja Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area (ESG) – zatwierdzona przez Bologna Follow-Up Group 19 września 2014 r. do przedstawienia na forum konferencji ministrów odpowiedzialnych za szkolnictwo wyższe w krajach Procesu Bolońskiego 14-15 maja 2015 r. w Erewaniu – podkreśla znaczenie nadrzędnego celu działań na rzecz jakości, jakim jest budowa kultury jakości kształcenia. Zapisano tam:

Agencja akredytująca, uwzględniająca ESG, winna zatem działać na rzecz kultury jakości¹, m.in. biorąc pod uwagę potrzebę wspierania uczelni w doskonaleniu jakości oraz zachowując się bardziej elastycznie wobec uczelni, które są w stanie dowieść efektywności swojego wewnętrznego systemu zapewniania jakości.

Kierunek zmian prawnych dotyczących działania PKA, wprowadzonych nowelizacją *Prawa o szkolnictwie wyższym* w 2014 r., doprecyzowuje Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 3 października 2014 w sprawie podstawowych kryteriów i zakresu oceny programowej oraz oceny instytucjonalnej (Dz.U. 2014, poz. 1356). Widoczna jest w nim wyraźna tendencja do rozbudowywania postanowień dotyczących oceny programowej i instytucjonalnej w stosunku do Rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 29 września 2011 r. w sprawie warunków oceny programowej i oceny instytucjonalnej (Dz.U. 2011, nr 207, poz. 1232). W rozporządzeniu z 2011 zakres oceny programowej został przedstawiony w pięciu punktach i dziewięciu podpunktach (§ 2, 1-5). W obecnym rozporządzeniu w kryteriach oceny programowej wymienia się dwanaście punktów, trzynaście podpunktów oraz dziewięć wyliczeń (§ 3, 1-12). W rozporządzeniu z 2011 zakres oceny instytucjonalnej opisano w pięciu punktach (§ 7), natomiast w rozporządzeniu z 2014 wymienia się osiem kryteriów (§ 5 ust. 1, 1-8). Przy tak szczegółowych regulacjach,

¹ Zob. tamże, s. 5.

określenie kryteriów oceny programowej i instytucjonalnej mianem „podstawowych kryteriów” budzi wątpliwości.

Wzmocnienie tendencji biurokratyzujących obrazują postanowienia §7, które stanowią nie tylko o konieczności przedstawienia w raporcie samooceny analizy SWOT, rozumianej „jako analiza strategiczna” i obejmującej kryteria wskazane w §3 i §6 lub w §5 i §6, ale także precyzują, że: „Zakresem oceny programowej i oceny instytucjonalnej są objęte również dokumenty i informacje, odnoszące się do spełniania kryteriów, o których mowa w §3 lub §5 oraz w §6 przedstawiane Komisji przez uczelnię w czasie wizytacji lub w raporcie samooceny, w zakresie niezbędnym do oceny spełniania tych kryteriów”.

W zderzeniu z tym zapisem niejasna jest funkcja akapitu Uzasadnienia (w projekcie tego rozporządzenia z 7 sierpnia 2014): „Projekt rozporządzenia przewiduje, że zakresem oceny programowej i oceny instytucjonalnej będą objęte dokumenty i informacje, odnoszące się do spełniania kryteriów, przedstawiane Komisji w czasie wizytacji lub w raporcie samooceny, w zakresie niezbędnym do oceny spełniania tych kryteriów, bez konieczności sporządzania matryc efektów kształcenia oraz informacji obejmujących dostępne Komisji dane dotyczące ocenianego kierunku studiów lub ocenianej jednostki, zamieszczone w Zintegrowanym Systemie Informacji o Nauce i Szkolnictwie Wyższym „POL-on”, o którym mowa w art. 34a ust. 1 ustawy”. Jeśli bowiem zespół oceniający PKA zażąda matrycy efektów kształcenia powołując się na § 7 ust. 2 rozporządzenia, to jakie znaczenie będzie miało sformułowanie z *Uzasadnienia* projektu z sierpnia 2014, że nie ma „konieczności sporządzania matryc efektów kształcenia”? Niestety – z punktu widzenia prawa – odpowiedź jest jednoznaczna.

Stopień zbiurokratyzowania działań akredytacyjnych przed nowelizacją Prawa o szkolnictwie wyższym 11 lipca 2014 r. można dostrzec, analizując zapisy kryteriów oceny programowej i instytucjonalnej uchwalone 10 listopada 2011 r. wraz ze Statutem PKA (Statut i wspomniane kryteria znowelizowano 11 grudnia 2014 r. na posiedzeniu plenarnym PKA, jednakże do 30 stycznia 2015 uchwalony wówczas statut PKA nie został opublikowany na stronie internetowej Komisji).

Przyjęte przez PKA kryteria oceny programowej formułują m.in. wymagania dotyczące systemu zapewniania jakości². Zgodnie z nimi jednostka uczelni prowadząca kierunek studiów „rozwija wewnętrzny system zapewniania jakości zorientowany na osiągnięcie wysokiej kultury jakości kształcenia na ocenianym kierunku studiów”, co powinno przejawiać się w tym, że

- wypracowała przejrzystą strukturę zarządzania kierunkiem studiów oraz dokonuje systematycznej, kompleksowej oceny efektów kształcenia; wyniki tej oceny stanowią podstawę rewizji programu studiów oraz metod jego realizacji zorientowanej na doskonalenie jakości jego końcowych efektów,
- w procesie zapewniania jakości i budowy kultury jakości uczestniczą pracownicy, studenci, absolwenci oraz inni interesariusze zewnętrzni [I 8].

Z kolei pośród kryteriów oceny instytucjonalnej umieszczony został wymóg stosowania przez jednostkę „skutecznego wewnętrznego systemu zapewnienia jakości kształcenia”. O skuteczności tej ma przesądzać spełnienie następujących wymagań:

- struktura podejmowania decyzji w zarządzaniu jakością jest przejrzysta i zapewnia udział pracowników, studentów, doktorantów, słuchaczy oraz interesariuszy zewnętrznych w podejmowaniu istotnych decyzji dotyczących jakości kształcenia;
- wewnętrzne procedury zapewnienia jakości kształcenia mają charakter kompleksowy, przeciwdziałają powstawaniu zjawisk patologicznych i zapewniają weryfikację i ocenę efektywności wszystkich czynników wpływających na jakość kształcenia [...];
- jednostka dokonuje systematycznej oceny efektywności wewnętrznego systemu zapewniania jakości, a jej wyniki wykorzystuje do doskonalenia polityki zapewniania jakości i budowy kultury jakości kształcenia [II 2].

Praktyczne uszczegółowienie kryteriów przynosi Uchwała nr 1/2012 Prezydium Polskiej Komisji Akredytacyjnej z dnia 26 stycznia 2012 r. w sprawie wytycznych do przygotowania raportu samooceny. Zawiera ona bowiem wzory raportów samooceny wymaganych od jednostki podlegającej ocenie programowej bądź ocenie instytucjonalnej. W wypadku

² Załącznik do Statutu Polskiej Komisji Akredytacyjnej uchwalonego w dniu 10 listopada 2011 r. (*Uchwała Nr 1/2011 Polskiej Komisji Akredytacyjnej z dnia 10 listopada 2011 r. w sprawie Statutu Polskiej Komisji Akredytacyjnej*), <http://www.pka.edu.pl/Dokumenty/Uchwalny> (dostęp 05.01.2015).

pierwszej z nich jednostka prowadząca kierunek studiów zobowiązana jest opisać „funkcjonowanie wewnętrznego systemu zapewniania jakości” m.in. w zakresie „zarządzania kierunkiem”. Oznacza to konieczność analizy i przedstawienia:

- struktury procesu decyzyjnego, w tym organów i osób podejmujących decyzje odnoszące się do tworzenia i prowadzenia kształcenia na ocenianym kierunku studiów z uwzględnieniem zakresu ich kompetencji i odpowiedzialności;
- systemu oceny procesu zarządzania kierunkiem i sposobu wykorzystania jej wyników w celu doskonalenia kształcenia na ocenianym kierunku, a także oceny skuteczności przyjętych rozwiązań.³

Z kolei w wypadku oceny instytucjonalnej raport musi zawierać m.in. informacje, które umożliwią zespołowi wizytującemu ocenienie, czy:

- jednostka ma sformułowaną strategię rozwoju?
- strategia rozwoju jednostki jest zbieżna z misją Uczelni i nawiązuje do polityki budowy wysokiej jakości kształcenia?
- jednostka opracowała koncepcję kształcenia obejmującą studia I i II stopnia, studia doktoranckie i podyplomowe, spójną z jej celami strategicznymi?
- jednostka identyfikuje swoją rolę i pozycję na rynku edukacyjnym uwzględniając znaczenie jakości kształcenia,
- jednostka ma zidentyfikowanych wewnętrznych i zewnętrznych interesariuszy oraz czy uczestniczą oni w procesie kształtowania oferty edukacyjnej jednostki i budowaniu wysokiej kultury jakości kształcenia.

Jednocześnie zaś wizytowana jednostka musi w raporcie „sformułować ocenę przyjętych rozwiązań w tym zakresie oraz wynikające z niej wnioski”⁴.

³ Załącznik nr 1 do Uchwały Nr 1/2012 Prezydium Polskiej Komisji Akredytacyjnej, VI 1 (<http://www.pka.edu.pl/Dokumenty/Uchwały>, dostęp 05.01.2015).

⁴ Załącznik nr 2 do Uchwały Nr 1/2012 Prezydium Polskiej Komisji Akredytacyjnej, I 1 (<http://www.pka.edu.pl/Dokumenty/Uchwały>, dostęp 05.01.2015).

W określonych przez Polską Komisję Akredytacyjną kryteriach oceny zarówno programowej, jak też instytucjonalnej wyrażone jest wprost założenie, że zadaniem wewnętrznego systemu zapewniania jakości jest „osiągnięcie wysokiej kultury jakości kształcenia”, a w „budowaniu wysokiej kultury jakości kształcenia” powinni uczestniczyć „wewnętrzni i zewnętrzni interesariusze”⁵. Niemniej jednak wielka liczba szczegółowych regulacji wykonawczych i wymogów akredytacyjnych oraz szczególny nacisk na zewnętrzne działania kontrolne siłą rzeczy skutkują gwałtownym rozrostem działań biurokratycznych, które mogą stanowić realne zagrożenie dla fundamentalnych (także dla Procesu Bolońskiego) wartości akademickich, a tym samym utrudniać rozwijanie kultury jakości w tych uczelniach, których kultura instytucjonalna nie aprobeuje rozwiązań biurokratycznych i ujednolicających.

Podjęcie „zarządcze” niektórych ekspertów PKA prowadzi do stwierdzeń typu: „nie jakość jest przedmiotem oceny, ale narzędzia systemu które tę jakość gwarantują”. Pogląd taki przeczy zapisowi zawartemu w misji PKA: „nadrzędną wartością, którą PKA kieruje się w swoich pracach, jest dobro społeczne, ponieważ jakość i efektywność kształcenia w istotny sposób przyczyniają się do rozwijania kapitału intelektualnego”. Nacisk na kontrolę narzędzi systemu nie powoduje umacniania ani tym bardziej tworzenia kultury jakości, która jest niezbędnym czynnikiem wiarygodnego doskonalenia jakości i efektywności kształcenia. Najlepiej nawet opisane procedury i narzędzia są bowiem całkowicie nieskuteczne w jednostce nie posiadającej kultury jakości. Nacisk na kontrolę procedur i mechanizmów, a nie na ewaluację i dialog, które prowadzą do wymiany doświadczeń, dobrych praktyk oraz rekomendacji służących umacnianiu kultury jakości, powoduje zatracenie świadomości celów, jakim służyć ma system zapewniania jakości.

Świadectwem tego procesu jest skupienie uwagi osób odpowiadających za zapewnianie jakości kształcenia w uczelniach przede wszystkim na drugo- i trzecioplanowych zagadnieniach natury biurokratycznej, a nie na osiąganiu celów wynikających ze społecznej funkcji uczelni, nierozzerwalnie powiązanej z jej autonomią i skutecznie pełnionej właśnie dzięki autonomii.

Środowisko akademickie ma prawo oczekiwać, że PKA podejmie działania zmierzające do przywrócenia/ustanowienia właściwej hierarchii celów, osiąganych poprzez praktykę akredytacji, a nie tylko deklarowanej przez zapisy w misji czy statucie.

⁵ Załącznik do Statutu..., I 8; I 8, 2; II 1, 4.

W uczelniach, wielu zwolenników totalnej proceduralizacji procesu kształcenia oraz uznawania zasobu tych procedur za modelową i kompletną emanację wewnętrznego systemu zapewniania jakości ma świadomość wsobności tych działań. Osoby te często starają się usprawiedliwiać przyrost biurokracji związanych z funkcjonowaniem takiego modelu systemu zapewniania jakości jego dopasowaniem do wymagań Polskiej Komisji Akredytacyjnej.

Jest co najmniej kilka ważnych powodów, dla których powyższy argument bywa przez wielu uznawany za wiarygodny.

Pierwszy z nich wynika z uwarunkowań prawnych działania PKA. Zgodnie z ustawą, PKA realizuje jednocześnie dwie funkcje: funkcję akredytacyjną, która w istocie polega na konfrontacji rzeczywistości akademickiej z nieźle określonym przez przepisy prawa zestawem wymagań, oraz funkcję ewaluacji i doskonalenia jakości kształcenia. Ich wypełnianie wymaga zupełnie innego sposobu oraz stylu działania. Pierwsza funkcja wymaga gruntownego zrozumienia kryteriów, które powinny spełniać poprawnie prowadzone studia. Zasób kryteriów, które stosuje PKA w swojej działalności akredytacyjnej można logicznie wywieść z *European Standards and Guidelines* – międzynarodowo uzgodnionej listy zasad przeprowadzania akredytacji kształcenia na poziomie wyższym. Zgodność reguł akredytacji stosowanych przez krajową agencję jest przedmiotem weryfikacji przez zespoły międzynarodowe i jest warunkiem koniecznym włączenia tej agencji do EQAR – europejskiego rejestru agencji akredytacyjnych. PKA znajduje się w tym rejestrze i w ubiegłym roku ponownie pomyślnie przeszła przegląd międzynarodowy.

Funkcja oceny jakości jest znacznie subtelniejsza, bo wymaga udziału najlepszych praktyków w zakresie dydaktyki na poszczególnych kierunkach studiów. Są oni niezbędni do tego, by po pierwsze zrozumieć logikę realizowanego w uczelni procesu kształcenia, a po drugie i ważniejsze, służyć radą, co i jak można by udoskonalić. Tak odbywa się prawdziwa ewaluacja jakości metodą *peer review*; ten element oceny sprzyja budowie kultury jakości.

Jak widać z powyższego opisu, te dwie funkcje wymagają zupełnie innego sposobu oraz stylu działania: akredytacja jest procesem weryfikacji spełniania minimalnych formalnych wymagań, czyli ma charakter kontrolny. Z kolei analiza oraz ocena jakości to proces partnerskiego wsparcia jednostki przez zewnętrznych fachowców.

Obraz działania PKA zaciemnia jeszcze jeden element – podczas wizytacji prowadzona jest także przez urzędnika z PKA kontrola formalna (kompletność dokumentacji przebiegu studiów, właściwie podjęte uchwały itp.) Obecność tego elementu działania zespołów wizytujących pogłębia wrażenie funkcji kontrolnej, przez co utrudnia podjęcie przyjaznego, partnerskiego dialogu na temat jakości. Najlepszym rozwiązaniem byłoby wyłączenie tych czynności z wizytacji i powierzenie ich departamentowi kontroli ministerstwa.

Co więcej – cały zespół wizytujący musi badać, czy wypełnione są zapisy rozporządzeń. Wymagają tego explicite sformułowane, szczegółowe instrukcje regulujące treść raportu, przygotowywanego przez zespół wizytujący. Muszą one być dokładnie zrealizowane, gdyż inaczej raport nie zostanie przyjęty. Zatem zespoły oceniające muszą prześledzić, czy wypełnione są przepisy prawa i głównie na tej podstawie udzielają akredytacji. Tymczasem w innych systemach kontrola wypełnienia przepisów prawa jest tylko warunkiem wstępnym do przeprowadzenia właściwej ewaluacji.

Rozbieżność wskazanych powyżej zadań PKA, musi – przy najlepszej woli samej Komisji – prowadzić do rozmycia paradygmatu działań. Widać to dobrze zarówno wtedy, gdy ogląda się raporty samooceny, a w szczególności raporty z wizytacji, jak i wtedy, gdy słucha się krążących w środowisku relacji z licznych wizytacji w uczelniach, wykonywanych przez PKA. Raport służący celom akredytacji powinien w gruncie rzeczy dokumentować spełnianie przez dany kierunek studiów dobrze określonych formalnych wymagań. Raport zorientowany na ocenę jakości kształcenia powinien natomiast składać się z opisu działań, prowadzących do ulepszania dydaktyki i powinien być skoncentrowany na autoanalizie tych działań przez jednostkę prowadzącą kształcenie, ze wskazanymi explicite mocnymi i słabymi elementami procesu kształcenia. Stosowany obecnie raport samooceny stanowi kompromis między tymi dwoma modelami, sprawiając mimo woli jego autorów wrażenie, że ocenie będzie podlegać jakość spełniania podstawowych wymagań.

Zarówno formę raportu samooceny, jak i sposób rozumienia systemu zapewniania jakości określają uchwały PKA. Uchwały te opisują cały szereg wymagań, które mogą być interpretowane co najmniej w różny sposób. Z jednej strony można sobie wyobrazić taką ich interpretację, która dopuszczałaby zróżnicowanie form zapewniania jakości, w zależności od sytuacji kierunku, jak to zarysowaliśmy w rozdziale drugim. Z drugiej strony nie sposób nie zauważyć chęci autorów uchwały do czysto technicystycznego rozumienia pojęcia „system”, wyrażonym w zapisie „jednostka wypracowała przejrzystą strukturę zarządzania kierunkiem

studiów oraz dokonuje systematycznej, kompleksowej oceny efektów kształcenia”, czy bezwarunkowy wymóg przedstawienia w raporcie samooceny szczegółowej matrycy efektów kształcenia, która wymaga nie tylko przypisania efektów do poszczególnych modułów, ale nawet do poszczególnych form zajęć. Można odnieść wrażenie, że podczas pracy nad tymi uchwałami Polska Komisja Akredytacyjna miała z kłopot z interpretacją pojęcia „system zapewniania jakości”.

Ostatecznie jednak to sposób działania zespołu wizytującego decyduje o stylu jego pracy: czy dominuje kontrola spełniania pewnych norm, czy wgląd w jakość działania. Zespołowi Rady znane są z relacji zainteresowanych sytuacje, w których wyraźnie dominował jeden albo drugi paradygmat prowadzenia wizytacji.

Niektóre zespoły wizytujące próbują godzić te dwa wzorce w następujący sposób: skoro spełnianie podstawowych warunków prowadzenia kształcenia można zweryfikować na podstawie udokumentowanych informacji (dotyczących sal, wyposażenia laboratoriów, zasobów bibliotecznych itp.), to jakość kształcenia można ocenić tą samą metodą. Obowiązujące dziś standardy przeprowadzania oceny wymagają, by zespół wizytujący zbadał, czy efekty kształcenia – ich opis w sylabusach i synteza w matrycy efektów kierunkowych – są formalnie zgodne z rozporządzeniem o KRK, co dokonuje się na podstawie analizy dokumentów. Przyczyna takiego stanu leży zapewne w administracyjnym charakterze oceny – ocena negatywna ewentualnie musi „się obronić” przed sądem. Warto jednak rozważyć możliwość istotnego ograniczenia powyższych analiz.

Niestety, w przypadku niektórych zespołów wizytujących ocena jakości ogranicza się do analizy dokumentów, zaś bezpośrednie spotkania z grupami pracowników – do rozmowy o obejrzanych dokumentach albo o tych, których brakuje zdaniem zespołu wizytującego. W centrum uwagi staje zatem obudowa dokumentacyjna procesu zapewniania jakości, a sam proces ginie w jej cieniu. To zaproszenie do biurokracji.

Oczywiście przyjęte podejście zależy od składu zespołu wizytującego. Zespołowi Rady znane są przypadki, gdy zespół wizytujący otwarcie podważał wiarygodność informacji o działaniach podejmowanych na wydziale na rzecz jakości kształcenia, jeśli nie były one sformalizowane w postaci procedur i uchwalone jako oficjalnie dokumenty. W skrajnie kuriozalnych przypadkach domagano się dokumentów potwierdzających wiarygodność innych doku-

mentów (np. uchwała Rady Wydziału + protokół z tego posiedzenia Rady + lista obecności członków Rady na tym posiedzeniu).

Nastawienie do wydziału lub uczelni jak do przedsiębiorstwa, którego sprawność działania opiera się na pełnej proceduralizacji wszystkich operacji oraz dokładnym wyznaczaniu zadań każdemu pracownikowi jest błędem, gdyż nie uwzględnia dwóch bardzo ważnych czynników.

Pierwszy z nich to tradycja akademicka jednostki, która pozwala pewne sprawy załatwiać zgodnie z niepisanymi standardami (niepisane – nie znaczy nieistniejące), to znaczy tak, jak je się od zawsze załatwiało i wszyscy uczestnicy procesu dydaktycznego po prostu tak to robią. W takiej sytuacji formalizowanie każdego z tych, zakorzenionych w tradycji, działań w formie procedury określonej w stosownej uchwale – ze świadomością, że inaczej ekspert PKA uzna te działania za niewiarygodne – jest słusznie postrzegane przez część środowiska akademickiego jako uwłaczające.

Drugi aspekt to ignorowanie bardzo wysokiego potencjału intelektualnego jednostek prowadzących kształcenie na poziomie wyższym i przykładanie do organizacji ich pracy miar, wypracowanych przez teorię zarządzania dla firm niedysponujących takim kapitałem. Z doświadczeń wydziałów prowadzących kształcenie na najwyższym poziomie wynika, że jakość ta jest sumą spontanicznych inicjatyw na rzecz uzyskiwania lepszych efektów kształcenia, podejmowanych przez prawie wszystkie osoby zaangażowane w proces dydaktyczny. Ujęcie działań w formie procedur blokuje drogę takim inicjatywom, bo nakłada dodatkową pracę, polegającą na konieczności zmodyfikowania odpowiednich uchwał. W takiej sytuacji nauczyciel akademicki, który ma dobry pomysł na lepsze uczenie będzie się wahał, czy z nim wystąpić.

Styl pracy niektórych zespołów wizytujących, przywiązujących wagę jedynie do sformalizowanych zabiegów projakościowych i planowo ignorujących wszelkie inne formy tych działań, choć być może ma niewielki zasięg, to jednak powoduje znacznie dotkliwsze szkody w zakresie rozkwitu biurokracji. Dzieje się to w co najmniej dwóch aspektach.

Po pierwsze, ze względu na dużą wagę ocen PKA, poszczególne jednostki pilnie obserwują, czego zespół PKA oczekiwał w trakcie wizytacji od władz wydziałów prowadzących pokrewne kierunki studiów. Informacje o tym, że posiadanie 10 różnych uchwał/procedur daje podstawę do dobrej rozmowy z PKA, a posiadanie 20 – zapewni przysłowiowy „święty

spokój” rozchodzą się z „prędkością epidemii”. W celu zapewnienia sobie spokojnej akredytacji, na wielu wydziałach podjęto więc dziesiątki uchwał, rozbudowując system biurokratyczny, z ponurą świadomością nonsensowności takiego działania.

Drugi aspekt jest jeszcze bardziej niepokojący. Jeśli uwierzy się w to, że wielostronicowa dokumentacja zapewni dobrą ocenę jakości kształcenia, to można za jej pomocą także skutecznie ukryć realne defekty procesu dydaktycznego. Rzeczywiste rozwiązywanie problemów, które powinno być sednem rozmowy o jakości, zainicjowane samokrytyczną analizą samej jednostki, staje się bytem abstrakcyjnym, opisanym w formie dużego zestawu idealnych procedur. Grozi to sytuacją, w której słabe kształcenie, dobrze obudowane odpowiednimi dokumentami uzyska wyższą ocenę od mniej sformalizowanego, choć tradycyjnie dobrego kształcenia w innej jednostce. Warto dodać, że przygotowanie doskonałej dokumentacji nie stanowi większego kłopotu; gdyby jednak dla kogoś był to kłopot, to istnieją już firmy, które bądź taką dokumentację (za odpowiednią opłatą) przygotowują, bądź nauczą, jak się to robi – PKA dysponuje przykładami takich praktyk.

Jak z powyższego widać, źródło zjawiska biurokratyzacji systemu akredytacji kryje się zarówno w przesadnie sformalizowanych standardach przeprowadzania ocen, jak i w stylu prowadzenia procesu oceny przez ekspertów Polskiej Komisji Akredytacyjnej.

3. Problemy wdrażania Krajowych Ram Kwalifikacji

W środowisku akademickim można też często spotkać się z poglądem, że wprowadzenie do ustawy *Prawo o szkolnictwie wyższym* Krajowych Ram Kwalifikacji stało się kolejnym źródłem biurokratyzacji procesu kształcenia.

Krajowe Ramy Kwalifikacji warto postrzegać w dwóch planach: europejskim oraz krajowym.

Z perspektywy europejskiej, Krajowe Ramy Kwalifikacji stanowią polskie wdrożenie Europejskich Ram Kwalifikacji (European Qualification Framework, EQF) – koncepcji, której (dobrowolne) wprowadzenie umożliwia najbardziej ogólne porównywanie poziomu kwalifikacji (tj. dyplomów, świadectw, certyfikatów itp.) zdobytych w danym kraju z poziomem kwalifikacji zdobytych w innych krajach. Potrzeba i przydatność takiego systemu rosną wraz ze zwiększającą się liczbą osób przemieszczających się na coraz szerzej otwartym europejskim rynku pracy. Kraj, który przyporządkuje swoje kwalifikacje do ośmiu poziomów ramy europejskiej zgodnie z określonymi regułami, uzyskuje prawo opatrywania swoich dyplomów numerem krajowego poziomu kwalifikacji, a za ich pośrednictwem – porównania do poziomu europejskiego. Pozwala to na określenie w sposób nie budzący wątpliwości poziomu zaawansowania wiedzy, umiejętności i kompetencji społecznych posiadacza określonej kwalifikacji. Wszystkie kraje Unii Europejskiej uznały to zalecenie Komisji Europejskiej za pożyteczne; obecnie także ponad 140 krajów świata wdraża u siebie ten system. W najbliższych latach wydawane w tych krajach świadectwa, dyplomy i certyfikaty będą opatrzone informacją o poziomie kwalifikacji.

Ponieważ system Europejskiej Ramy Kwalifikacji i krajowych ram kwalifikacji obejmuje całokształt kwalifikacji, musi on być – z natury rzeczy – bardzo ogólny. Ma jednak dwie bardzo ważne cechy. Po pierwsze, każe opisywać kwalifikacje nie za pomocą liczby lat nauki czy liczby godzin zajęć, lecz poprzez opis uzyskanych efektów uczenia się. Po drugie wymaga, by te efekty były ujęte w trzech kategoriach: wiedzy, umiejętności oraz kompetencji społecznych, tak ważnych w opinii pracodawców i niemniej ważnych dla rozwoju społeczeństwa demokratycznego.

Aby włączyć do systemu EQF zasób kwalifikacji nadawanych w polskim systemie szkolnictwa wyższego, należało je zatem zdefiniować poprzez efekty kształcenia. Ponadto należało to zrobić tak, by nie było wątpliwości, że odpowiadają one (bardzo ogólnym) opisom

poziomów 6, 7 i 8 Polskiej Ramy Kwalifikacji, a za jej pośrednictwem – Europejskiej Ramy Kwalifikacji. Było jasne, że to uczelnie, w ramach swoich autonomicznych uprawnień, powinny sformułować te opisy, zwłaszcza że jednocześnie poszerzono tę autonomię o możliwość tworzenia całkowicie nowych, wcześniej nie istniejących kierunków studiów i swobodnego reformowania już istniejących. Z pomocą ekspertów stworzono zatem – także bardzo ogólne (lecz bardziej konkretne niż w EQF) – obszarowe efekty kształcenia, charakterystyczne dla pokrewnych grup kierunków studiów, zgrupowanych w osiem obszarów kształcenia. Opisy te miały stanowić pomoc w tworzeniu opisów efektów dla poszczególnych kierunków studiów, poprzez umożliwienie odniesień do opisów obszarowych, a przez to zapewnić zgodność opisu z definicją odpowiedniego poziomu EQF. Koncepcja ta sprawdziła się – przykładowe opisy obszarowe włączone do przedłożonego w strukturach europejskich tzw. Raportu Samopotwierdzenia zostały przyjęte przez Komisję Europejską z dużym uznaniem dla ich jakości oraz wiarygodności.

Ale Krajowe Ramy Kwalifikacji są także istotne na krajowym gruncie. W rozdziale drugim, w kontekście umasowienia studiów wyższych, podkreślaliśmy znaczenie bieżącej analizy efektów kształcenia osiąganych przez słabszych studentów. Określenie przez uczelnię zamierzonych efektów kształcenia może stanowić znakomitą pomoc w przeprowadzaniu takiej analizy.

Zgodnie z art. 11 ustawy *Prawo o szkolnictwie wyższym*, wdrożenie Krajowych Ram Kwalifikacji w szkolnictwie wyższym wymaga od uczelni opracowania dla każdego kierunku i poziomu studiów opisu jego efektów kształcenia i przyjęcia go przez senat uczelni. Ponadto, rozporządzenie MNiSzW z dn. 3.10.2014 r. w *sprawie warunków prowadzenia studiów na określonym kierunku i poziomie kształcenia* (Dz. U. poz. 1370) nakłada na uczelnie dodatkowy obowiązek określenia:

- modułów zajęć wraz z przypisaniem do każdego modułu efektów kształcenia oraz liczby punktów ECTS (w par. 4 ust. 1 pkt 3);
- sposobu weryfikacji zakładanych efektów kształcenia osiąganych przez studenta (par. 4 ust. 1 pkt 4).

Ani ustawa, ani rozporządzenie nie wymaga tworzenia żadnych innych formularzy, matryc itp. Zatem forma opisu efektów kształcenia na poziomie modułów kształcenia (przedmiotów) powinna być podporządkowana planowi wykorzystania tych opisów do analizy postępów

czynionych przez studentów oraz do wyciągania na tej podstawie wniosków, dotyczących modyfikacji programu studiów tak, by uzyskiwać lepsze efekty. Dla kierunków studiów, których umasowienie kształcenia na poziomie wyższym nie dotknęło w istotny sposób, powyższe wymogi są spełnione w wystarczającym stopniu przez formy funkcjonujące w uczelniach od lat: efekty kształcenia są przedstawione w sylabusach przedmiotów, natomiast sposób weryfikacji efektów kształcenia zawiera plan studiów, określający sposoby zaliczania przedmiotów. Wiele jednostek realizuje oba te obowiązki w najlepszy możliwy sposób: prowadzi archiwum egzaminów i innych form sprawdzania efektów kształcenia, które najlepiej – z punktu widzenia studentów – definiuje standard wymaganych efektów uczenia się.

Natomiast na tych kierunkach studiów, na które zapisują się z reguły kandydaci słabsi, potrzebna jest skrupulatna analiza skuteczności kształcenia, która wymaga dokładnej analizy powiązań efektów kształcenia poszczególnych przedmiotów. Potrzebne to jest także dlatego, by precyzyjnie zidentyfikować te osoby, które nie są w stanie sprostać najbardziej podstawowym wymaganiom programu kształcenia.

Zatem ustalenie sposobu wykorzystania Krajowych Ram Kwalifikacji i wytworzonych podczas ich wdrażania kierunkowych opisów kształcenia pozostawiono uczelniom – tylko one same są w stanie obiektywnie ocenić, który z powyższych przypadków zachodzi na danym kierunku studiów.

Szkoły wyższe korzystają z tej możliwości w bardzo różny sposób. Rozstrzygnięcia w tym zakresie pozostają zwykle w gestii uczelnianych organów systemów zapewniania jakości.

W niektórych uczelniach przekazano uprawnienie do rozstrzygania o sposobie wykorzystania KRK na poziom wydziałów. Ma to szczególnie sens w uczelni o zróżnicowanych kierunkach studiów – zarówno elitarnych, przyjmujących niemal wyłącznie najlepszych maturzystów, jak i takich, na które przyjmowani są praktycznie wszyscy chętni. Jest oczywiste, że na obu typach kierunków studiów wystąpią zupełnie różne potrzeby dydaktyczne. W pierwszym przypadku proces kształcenia bardzo przypomina ten z czasów sprzed umasowienia szkolnictwa wyższego i nie ma ważnej przyczyny, dla której trzeba by rozbudowywać opis efektów kształcenia o nowe tabele, matryce, itp. Na drugim typie kierunków studiów opracowanie opisów planowanych efektów kształcenia nawet na poziomie poszczególnych przedmiotów wydaje się użyteczne.

Mamy jednakże i takie uczelnie, gdzie uczelniane zespoły zapewniania jakości wymagają opracowania modułowych efektów kształcenia (a nawet dla poszczególnych form zajęć) w jednolitej formie, dla wszystkich prowadzonych kierunków studiów. Takiemu rozwiązaniu zwykle towarzyszy także dość rozbudowana sprawozdawczość. Należy w każdym takim przypadku odpowiedzieć na pytanie, w jakim stopniu potrafimy uzasadnić te działania uzyskaną poprawą efektów kształcenia. Kategorycznie należy stwierdzić, że jeśli jedyną motywacją dla tych działań jest stworzenie dobrze udokumentowanego systemu, który przypadnie do gustu ekspertom PKA, należy od tego odstąpić jak najszybciej.

4. Złożoność prawa o szkolnictwie wyższym jako czynnik generujący niepewność i ryzyko, wiodące do biurokracji

Analizując zjawisko biurokracji w sferze kształcenia, Zespół Rady Głównej niejednokrotnie napotykał sytuacje, w których pojawiały się uchwały lub zarządzenia wprowadzające pewne obowiązki dokumentacyjne „na wszelki wypadek”. Powstaje wrażenie, że organy zarządzające uczelniami, niezależnie od poziomu zarządzania, utraciły pewność, co jest niezbędne z punktu widzenia prawa, a co jest tylko opcjonalne i pozostaje w sferze autonomicznych rozstrzygnięć samej uczelni lub jej jednostek.

Potencjalnie istnieje oczywista droga rozstrzygania takich wątpliwości – należy je skonfrontować z obowiązującym prawem. Sygnały płynące ze wszystkich stron, jak też liczba szczegółowych zapytań o interpretację, które napływają do Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego, wskazują, że bardzo wiele osób, które powinny takiej konfrontacji swoich wątpliwości z przepisami dokonać, nie jest w stanie tego uczynić: kolejne modyfikacje ustawy *Prawo o szkolnictwie wyższym* nałożyły na nią następne warstwy szczegółowych przepisów, co dla osoby bez wykształcenia prawniczego czyni ten tekst bardzo słabo czytelnym. Powstaje uzasadniona obawa, że nawet przy uważnej lekturze coś pominiemy i popełnimy błąd. Regulacje zawarte w 277 artykułach na 209 stronach tekstu, kolejna nowelizacja z 11 lipca 2014 r.⁶ znów rozbudowała – 277 artykułów *Prawa o szkolnictwie wyższym* zajmuje tu już 239 stron tekstu.

W takiej sytuacji intuicyjna ochrona legalności działań własnych lub kierowanej przez siebie jednostki w formie generowania zabezpieczającej dokumentacji jest naturalną reakcją. Jeśli na przykład słyszymy, że w innej jednostce podjęto kilkanaście uchwał, regulujących w najdrobniejszych szczegółach to, co i tak robimy, to choć nie umiemy zidentyfikować przepisu który takich uchwał wymaga, podejmiemy je, bo być może ktoś inny lepiej umiał znaleźć lub zinterpretować niejasne akty prawne.

⁶ Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2014, poz. 1198).

5. Wnioski końcowe

Z przeprowadzonej analizy można wysnuć następujące wnioski, których wdrożenie uwolniłoby proces kształcenia od nadmiernej biurokracji.

W zakresie uczelnianych systemów zapewniania jakości:

- Warto, by władze uczelni
 - dokonały przeglądu wymogów dokumentacyjnych swoich uczelnianych zespołów zapewniania jakości pod kątem ich użyteczności dla doskonalenia procesu kształcenia.
 - poddały analizie podział autonomicznych uprawnień pomiędzy centralny zespół zapewniania jakości a poszczególne wydziały oraz jego wpływ na działania projakościowe.
- Zamiast marnować energię na generowanie nadmiernie sformalizowanego systemu, warto stworzyć w uczelni platformę wymiany doświadczeń radzenia sobie z problemem umasowienia studiów.

W zakresie działalności Polskiej Komisji Akredytacyjnej:

- Warto, by twórcy prawa
 - rozważyli możliwość oddzielenia funkcji kontrolno-akredytacyjnej PKA od funkcji oceny jakości kształcenia przez wyłączenie oceny formalnej z zakresu działań PKA i powierzenia jej organom nadzorczo-kontrolnym Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego;
 - dokonali przeglądu przepisów definiujących formalne aspekty przeprowadzania oceny pod kątem ich przeorientowania w kierunku oceny eksperckiej.
- Warto, by PKA
 - dokonała przeglądu swoich uchwał, definiujących formalne aspekty przeprowadzania oceny pod kątem ich przeorientowania w kierunku oceny eksperckiej.

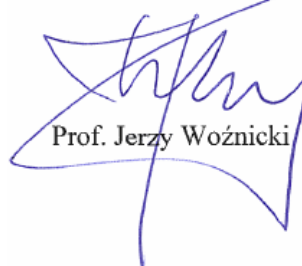
- podjęła próbę większego nasycenia raportu samooceny jednostki autentycznymi elementami samooceny, identyfikującymi słabe i mocne strony funkcjonujących rozwiązań.
- we współdziałaniu ze środowiskowymi komisjami akredytacyjnymi, rozważyła zdecydowane ograniczenie nie tylko liczby dokumentów, które w procesie akredytacji należy przedłożyć do wglądu, ale także liczby i objętości dokumentów, które wolno jej udostępnić.
- przygotowała przewodnik dobrych praktyk dla swoich ekspertów, który pomógłby im uniknąć zamykania się podczas wizytacji w kręgu dokumentów i pokazać wartość podejmowania merytorycznego dialogu z kadrami dydaktycznymi ocenianej jednostki.

W zakresie wdrażania Krajowych Ram Kwalifikacji:

- Warto, by
 - twórcy prawa dokonali przeglądu przepisów dotyczących wdrożenia KRK, z perspektywy przygotowywanej ustawy o zintegrowanym systemie kwalifikacji.
 - władze uczelni przyjrzały się związanym z wdrażaniem KRK wymogom dokumentacyjnym obowiązującym w uczelni, przez pryzmat pożytków, które przyniosły.
 - Parlament Studentów RP pomógł uczelnianym samorządom dostrzec i aktywnie wesprzeć te elementy systemu KRK, które mogą stanowić autentyczną pomoc w lepszym studiowaniu.

Rada Główna Nauki i Szkolnictwa Wyższego jest gotowa wesprzeć swoim doświadczeniem wszystkie instytucje, które zechcą uwzględnić powyższe wskazówki i wdrożyć je do praktyki.

Przewodniczący
Rady Głównej Nauki i Szkolnictwa Wyższego



Prof. Jerzy Woźnicki