

**Uchwała Nr 129/2015**  
**Prezydium Polskiej Komisji Akredytacyjnej**  
**z dnia 12 marca 2015 r.**

**w sprawie Raportu nr 1/2015 Rady Głównej Nauki i Szkolnictwa Wyższego**  
**„Problematyka odbiurokratyzowania systemu kształcenia, w tym KRK, z uwzględnieniem**  
**treści regulacji i stosowanych praktyk”**

Na podstawie art. 49a w związku z art. 48a ust. 2 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. z 2012 r. poz. 572, z późn. zm.) Prezydium Polskiej Komisji Akredytacyjnej uchwała, co następuje:

§ 1

Prezydium Polskiej Komisji Akredytacyjnej przedstawia stanowisko w sprawie Raportu nr 1/2015 Rady Głównej Nauki i Szkolnictwa Wyższego „Problematyka odbiurokratyzowania systemu kształcenia, w tym KRK, z uwzględnieniem treści regulacji i stosowanych praktyk”.

Stanowisko zawarte jest w załączniku do niniejszej uchwały.

§ 2

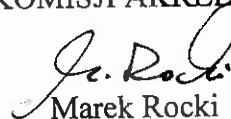
Niniejszą uchwałę otrzymują:

- 1) Przewodniczący Rady Głównej Nauki i Szkolnictwa Wyższego,
- 2) Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego,
- 3) Pozostali adresaci Raportu.

§ 3

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

PRZEWODNICZĄCY  
POLSKIEJ KOMISJI AKREDYTACYJNEJ

  
Marek Rocki

**Stanowisko Polskiej Komisji Akredytacyjnej do Raportu nr 1/2015 Rady Głównej Nauki i Szkolnictwa Wyższego pt. „Problematyka odbiurokratyzowania systemu kształcenia, w tym KRK, z uwzględnieniem treści regulacji i stosowanych praktyk”**

Rada Główna Nauki i Szkolnictwa Wyższego przedstawiła Raport poświęcony zagadnieniu biurokracji w szkolnictwie wyższym w jednym, ale najważniejszym obszarze działalności uczelni – w procesie kształcenia. Podjęto w nim próbę określenia genezy i warunków sprzyjających rozwojowi tego zjawiska oraz opisanie jego przejawów, przedstawiając także wnioski stanowiące sugestie Rady skierowane do innych instytucji mających, w jej opinii, wpływ na stopień zbiurokratyzowania systemu kształcenia.

Pomimo, iż tytuł Raportu sugeruje szerokie ujęcie problemu, jego osią uczyniono zapewnienie jakości kształcenia, omawiając wprawdzie funkcjonowanie systemów uczelnianych (nieco ponad 4 strony), ale kładąc akcent na skutki działalności Polskiej Komisji Akredytacyjnej (prawie 10 stron). W mniejszym stopniu odniesiono się do problemów związanych z wdrażaniem Krajowych Ram Kwalifikacji (3 strony) oraz do prawa regulującego funkcjonowanie sfery szkolnictwa wyższego, w tym uczelni i PKA.

Autorzy Raportu zawarli w nim szereg oczywistych konstatacji dotyczących wewnętrznych systemów zapewnienia jakości kształcenia – m.in. takich, że system będzie skuteczny, jeśli nie powstał wyłącznie po to, aby zaspokoić wymagania ustawy i PKA, i istnieje tylko „w segregatorze”, jeśli jest na tyle uniwersalny, że obejmuje różnorodne kierunki studiów prowadzone w danej jednostce, jeśli jest stworzony z poszanowaniem i uwzględnieniem tradycji akademickich tej jednostki, a wszyscy, których dotyczy, rozumiejąc po co istnieje i jak działa, biorą udział w procesie zapewnienia jakości kształcenia. Należy w pełni zgodzić się też ze stwierdzeniem, że „nie formalne ramy procesu zapewnienia jakości rozstrzygają o jego skuteczności”, a podstawą kultury jakości jest „stan świadomości kadry akademickiej, nastawionej na dostrzeganie problemów pojawiających się w procesie kształcenia i na poszukiwanie optymalnych rozwiązań.” Podkreślając znaczenie tradycji akademickiej wywodzącej się z czasów elitarności kształcenia na poziomie studiów wyższych, w zachowaniu jego właściwej jakości, Twórcy Raportu dostrzegają jednak problemy wynikające z umasowienia studiów wyższych i zmian z nim związanych, odnoszących się do całego środowiska akademickiego, a także wymagania związane z funkcjonowaniem i obecnością polskiego szkolnictwa wyższego w europejskim systemie kształcenia, zgodnie z którymi tworzenie efektywnych systemów wewnętrznej kontroli jakości kształcenia jest konieczne.

Problem biurokracji Twórcy Raportu rozpatrują w kontekście instytucji, które w ich opinii przyczyniają się do jej powstania i rozrostu. Formułują opinie i wnioski dotyczące prawa, które wyznacza ramy funkcjonowania uczelni i Polskiej Komisji Akredytacyjnej, oraz jego twórców, a także Komisji i szkół wyższych. Z jednej strony dostrzegają postępujące uszczegółowienie przepisów odnoszących się do procesu kształcenia i ocen dokonywanych przez Komisję oraz konieczność dostosowania się do wymagań European Standards and Guidelines, z drugiej strony czynią zarzuty, że Komisja zobligowana przez prawo do spełnienia jego wymogów, co stanowi zagrożenie „dla fundamentalnych (...) wartości akademickich”, bowiem „siłą rzeczy” skutkuje „gwałtownym rozrostem działań biurokratycznych”.

Lektura Raportu, który miał lub powinien – jak należy sądzić – stanowić materiał dogłębnie wskazujący źródła i analizujący przyczyny biurokratyzowania systemu kształcenia, prowadzi właściwie do jednego wniosku, iż dla Autorów Raportu głównym źródłem tego zjawiska jest PKA. Wprawdzie wskazują, że nowelizacja przepisów prawa w kontekście wymagań dotyczących działania PKA powoduje „Wzmocnienie tendencji biurokratyzujących”, ale jednocześnie oceniają, że zestaw wymagań w stosunku do rzeczywistości akademickiej jest przez przepisy prawa nieźle określony, a jak wynika z części Raportu poświęconej prawu o szkolnictwie wyższym, czynnikiem wiodącym do biurokracji jest jedynie fakt, że przepisy prawa są „bardzo słabo czytelne”, co zmusza uczelnie do produkcji dokumentów „na wszelki wypadek”. Być może tak łagodna ocena znowelizowanego prawa wynika z faktu, że pierwszą dużą zmianę ustawy dokonywało w 2011 roku gremium nadzorowane przez jednego z twórców Raportu. PKA odnosi się do tego zagadnienia bardziej krytycznie. Przewidując skutki jakie mogą spowodować wprowadzane zmiany, w różnych fazach tworzenia prawa regulującego funkcjonowanie sfery szkolnictwa wyższego (tworzenie założeń reformy tego prawa, nowelizacje ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym w latach 2011 i 2014) zgłaszała konstruktywne uwagi mające ograniczyć stopień szczegółowości proponowanych przepisów, tak dotyczących warunków kształcenia jak i kryteriów ocen, a także, aby wykorzystując własne wieloletnie doświadczenia, zracjonalizować podejście prawodawcy do systemu kształcenia. Niestety bardzo wielu z tych propozycji nie uwzględniono.

Autorzy omawianego opracowania słusznie zauważają, iż PKA - zgodnie z ustawowo określonymi obowiązkami, musi dokonywać oceny spełniania warunków prowadzenia kształcenia ustalonych w przepisach prawa oraz jakości tego kształcenia, z uwzględnieniem podstawowych kryteriów określonych przez ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego. Zatem im bardziej szczegółowo minister dookreśla te kwestie, tym bardziej uszczegółowiony być musi zakres oceny PKA, bowiem oceny te muszą odnosić się także do spełnienia wymagań przepisów prawa. I to nie tylko z tego powodu, że uczelnie są zobligowane do jego przestrzegania, a ustawa stanowi, że obowiązkiem Komisji jest przedstawianie ministrowi opinii i wniosków w tej kwestii, ale również dlatego, że w wyrokach sądów, które rozpatrywały skargi uczelni na decyzje ministra wydane po negatywnej ocenie PKA wskazywany był obowiązek odwoływania się do zapisów prawa. Jednak nie upatrują w tym istotnej przyczyny zwiększenia liczby dokumentów, którymi w ocenie uczelni należy udowadniać spełnianie prawnych wymogów określonych w ustawie i rozporządzeniach. Nie sugerują także twórcom prawa rozważenia wycofania się z tak szczegółowych uregulowań dotyczących warunków kształcenia na studiach wyższych oraz podstawowych kryteriów ocen dokonywanych przez PKA, mimo iż w opiniach na temat projektowanych zmian przepisów prawa o szkolnictwie wyższym Rada Główna, podobnie jak KRASP, wskazywała na taką potrzebę. Proponują natomiast zrezygnowanie z obligowania PKA do badania podczas ocen aspektów formalno prawnych prowadzonego programu kształcenia tj. wypełniania warunków określonych w przepisach prawa, co miałoby ułatwić „podjęcie przyjaznego, partnerskiego dialogu na temat jakości”. Ten wniosek jest zastanawiający, bowiem ocena określonych prawem warunków kształcenia w zdecydowanej większości wiąże się z koniecznością dokonania eksperckiej oceny. Tylko ekspert stwierdzi np. jaką dziedzinę i dyscyplinę reprezentuje dorobek danej osoby w minimum kadrowym i czy jest związany z kierunkowymi efektami kształcenia, albo czy w instytucjach, w których ma się odbywać kształcenie praktyczne, i warunkach jakie one zapewniają, możliwa jest realizacja zakładanych dla tego kształcenia efektów. Takie przykłady można mnożyć. Zatem rozłączanie oceny spełnienia warunków do prowadzenia kształcenia od oceny eksperckiej oraz formułowanie opinii, że PKA koncentruje się na spełnianiu warunków określonych w prawie zamiast na podnoszeniu jakości kształcenia jest nieuzasadnione, bowiem płaszczyzna prawa i obszar eksperckiej oceny przenikają się. Prawo wskazuje istotne elementy procesu kształcenia ustalając podstawowe wymagania, a PKA ocenia czy i w jakim stopniu zostały spełnione, formułując wskazówki i zalecenia mające doskonalić proces

kształcenia. Jeżeli w opinii Autorów Raportu wymagania prawne nie sprzyjają zapewnieniu i doskonaleniu jakości kształcenia to uwagi krytyczne powinny odnosić się do stanowionego prawa.

Część Raportu poświęcona Polskiej Komisji Akredytacyjnej stanowi, jak wynika z jej podsumowania - opis podstaw zjawiska biurokratyzacji systemu akredytacji, które w ocenie Autorów opracowania tkwią w „przesadnie sformalizowanych standardach przeprowadzania ocen” i „w stylu przeprowadzania procesu oceny przez ekspertów” Komisji, przy czym tak kategoryczne stwierdzenie odnoszące się do działalności Komisji oraz wszystkich jej członków i ekspertów sformułowano na podstawie faktu, że „Niektóre zespoły oceniające”, „Zespołowi Rady znane są przypadki”, „Styl pracy niektórych zespołów wizytujących, (...) choć być może ma niewielki zasięg, to jednak (...)”. Na takiej podstawie wyrażono także opinię, że w wyniku działań Komisji następuje gwałtowny „rozrost działań biurokratycznych”, a uwaga osób odpowiadających w uczelniach za zapewnienie jakości kształcenia skupia się na „zagadnieniach natury biurokratycznej, a nie na osiąganiu celów wynikających ze społecznej funkcji uczelni”. Cytowany w Raporcie, a mający podkreślić zbiurokratyzowanie działań i wymagań Komisji, fragment zdania „niektórych ekspertów” PKA, że „przedmiotem oceny nie jest jakość, ale narzędzia systemu, które tę jakość gwarantują” jest wyrwany z kontekstu. Komisja nie twierdzi, że nigdy żaden z jej członków czy ekspertów, uczestniczący w procesie oceny programowej lub instytucjonalnej, nie popełnił błędu. Dowodem jest przyjęty w PKA wewnętrzny system zarządzania jakością, w którym przewidziano monitorowanie ich działalności pod kątem eliminowania zjawisk niekorzystnych, w tym tendencji do rozbudowywania części dokumentacyjnej, oraz konieczność doskonalenia jakości pracy wykonywanej na jej rzecz. Potwierdza to także np. wprowadzenie powszechnego procesu ankietyzacji jednostek, w których dokonana była ocena, i możliwość przedstawienia przez nie opinii na każdy temat związany z tą oceną, czy też cykliczność szkoleń ekspertów Komisji. Trzeba przy tym stwierdzić, iż tylko niewielki procent ankietowanych jednostek formułował zastrzeżenia dotyczące nadmiernej dokumentacji wymaganej w procedurze oceny (5 ankiet na 403 wizytowane w 2014 roku jednostki).

Polska Komisja Akredytacyjna konsekwentnie realizuje wynikające z jej misji zadanie zakładające wspieranie uczelni w procesie doskonalenia jakości kształcenia, nie tylko poprzez formułowanie ocen jakości, które dotyczą również kultury akademickiej oraz kultury jakości, ale także przez prowadzenie wspólnie z uczelniami programu projakościowych działań doskonalących. Sfera wartości i tradycji akademickiej, choć niesformalizowana i przez to trudna do zaprezentowania przez uczelnię jak i trudniejsza do badania w procesach oceny, stanowi w przekonaniu większości członków PKA fundament jakości kształcenia. Ważną częścią eksperckich działań PKA jest wypracowywanie w toku dyskusji z przedstawicielami uczelni rekomendacji sprzyjających doskonaleniu jakości oraz stymulowaniu dialogu pomiędzy szkołami wyższymi a innymi interesariuszami poprzez: konferencje „Forum jakości”, regularne szkolenia, spotkania w zespołach oraz uczestnictwo przedstawicieli Komisji w gremiach zajmujących się edukacją i rynkiem pracy w Polsce oraz Unii Europejskiej.

Wydaje się więc, że przedstawiając tak kategoryczne i negatywne wnioski dotyczące działalności PKA nie dokonano rzetelnej i pogłębionej analizy tej działalności i jej skutków w kontekście procesu zachodzącego w całej sferze szkolnictwa wyższego, a nadanie waloru ogólnego incydentalnym sytuacjom trudno uznać za trafne i obiektywne, zwłaszcza że tak naprawdę odnoszą się one do jednego spośród szesnastu kryteriów ocen.

Mimo, że Raport koncentruje się na badaniu przez Komisję wewnętrznych systemów zapewnienia jakości kształcenia nie zauważono, że Komisja nie wymaga stosowania przez uczelnie jednakowego schematu systemu zapewniania jakości kształcenia. Każda z uczelni i jednostek może opracować i stosować taki system jaki jest najbardziej dla niej odpowiedni.

Komisja nigdy nie narzucała rozwiązań w tym zakresie, zatem nie wymaga przedstawiania określonych dokumentów.

Dokonując ocen jakości kształcenia po 2007 roku, w którym prawo postawiło przed uczelniami zadanie tworzenia wewnętrznych systemów zapewnienia jakości kształcenia, które miały za zadanie doskonalenie procesu kształcenia, Komisja badała różnorodne systemy wprowadzane przez jednostki, zwracając jedynie uwagę na konieczność objęcia nimi wszystkich czynników mających wpływ na jakość kształcenia, oraz diagnozowała uchybienia i słabości poszczególnych elementów systemów. Wprowadzenie w 2011 r. oceny instytucjonalnej, której podlegają podstawowe jednostki organizacyjne uczelni stanowiło dalszy etap działań projakościowych, o nieco innym zakresie wymagań, bowiem oczekuje się od uczelni i jednostki większej odpowiedzialności za jakość kształcenia i sprawność stosowanego systemu. Komisja, weryfikując czy uczelnia dba o jakość kształcenia kompleksowo i skutecznie, nadal nie narzuca ani konstrukcji wewnętrznego systemu zapewnienia jakości kształcenia, ani nie określa zakresu dokumentacji opracowywanej w uczelniach w związku z działaniem tego systemu. Od 2011 r. PKA oczekuje więc świadomego budowania kultury jakości w oparciu o skuteczne i kompleksowe systemy jej zapewniania, szanując dobre tradycje akademickie, jeśli są kultywowane i wpływają na jakość kształcenia, uznając je za gwarancje zachowania tej jakości przede wszystkim w jednostkach, w których kształcenie nie jest masowe, a relacje nauczycieli akademickich i studentów są zbliżone do relacji mistrz-uczeń. Wydaje się jednak ważne, aby nawet w takich jednostkach potrafić zdefiniować i zapewnić mechanizmy gwarantujące trwanie tej tradycji.

Sformułowanie tezy, że „w celu zapewnienia sobie spokojnej akredytacji” produkuje się masę niepotrzebnych dokumentów, oraz iż „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.”, jest co najmniej zaskakujące. Tekst Raportu sugeruje, że jego Autorzy zapoznali się z dokumentacją dotyczącą pracy PKA. Powinni zatem wiedzieć, że badanie wewnętrznego systemu zapewnienia jakości kształcenia jest tylko jednym z elementów oceny jakości kształcenia prowadzonego w uczelni. Zespoły wizytujące badają program kształcenia, w tym m.in. efekty kształcenia i system weryfikacji ich osiągnięcia, program i plan studiów oraz ich realizację, kadre dydaktyczną, wsparcie udzielane przez uczelnię studentom, wizytują bazę, hospitują zajęcia, zapoznają się z pracami etapowymi i dyplomowymi, spotykają się ze studentami, kadrami akademicką i administracyjną, pracodawcami i absolwentami. Na tej podstawie oceniają każdy z elementów procesu kształcenia i stwierdzają czy system zapewnienia jakości kształcenia jest skuteczny. Zatem nie jest uprawniona insynuacja odnosząca się do wyników pracy PKA, że „Grozi to sytuacją, w której słabe kształcenie, dobrze obudowane odpowiednimi dokumentami uzyska wyższą ocenę od mniej sformalizowanego, choć tradycyjnie dobrego kształcenia w innej jednostce.” Z powyższego jasno wynika również, jak niesłuszne jest twierdzenie, że zespoły oceniające „udzielają akredytacji” głównie na podstawie wypełnienia przepisów prawa.

Należy przy tym podkreślić, że Twórcy Raportu w swoisty sposób podchodzą do zagadnienia tradycji akademickiej, definiując ją jako zjawisko pozwalające „pewne sprawy załatwiać zgodnie z niepisanymi”, ale istniejącymi standardami „to znaczy tak, jak je się od zawsze załatwiało i wszyscy uczestnicy procesu dydaktycznego po prostu tak robią.” Łączą ją z wysokim potencjałem intelektualnym jednostek prowadzących kształcenie na najwyższym poziomie, zakładając że owa niepisana tradycja przekazywana będzie z pokolenia na pokolenie, a zatem sugerowanie zapisywania w systemowej formule dobrych praktyk projakościowych ukształtowanych w tej tradycji jest podważaniem jej wartości i znaczenia. Ale jednocześnie wskazują, że jeśli się „obdarza kadre akademicką wydziałów (czyli osoby bezpośrednio zaangażowane w proces dydaktyczny) zaufaniem do ich poczucia odpowiedzialności za efekty swojej pracy (...) pojawia się ryzyko związane z niepodejmowaniem żadnych działań projakościowych”.

Jeszcze raz należy podkreślić, że uczelnie same decydują o tym jakie procedury są dla ich najlepsze i jakie dokumenty w procesie zapewnienia jakości kształcenia są im niezbędne, a wysnuwanie wniosku, że Komisja tym lepiej ocenia jednostkę im więcej dokumentów jej przedłoży, jest bezpodstawne. Stwierdzenie Autorów opracowania, że „W celu zapewnienia sobie spokojnej akredytacji, na wielu wydziałach podjęto więc dziesiątki uchwał, rozbudowując system biurokratyczny, z ponurą świadomością nonsensowności takiego działania.”, jest szokujące nie dlatego, że w ten sposób oceniono wszystkich członków i ekspertów PKA, którym w opinii Twórców Raportu, do wydania pozytywnej oceny wystarczy odpowiednio gruby segregator dokumentów, ale przede wszystkim dlatego, iż poddaje w wątpliwość racjonalność działania środowiska akademickiego, które dla świętego spokoju gotowe jest działać bezsensownie (i z punktu widzenia Komisji niepotrzebnie).

Pojawia się także pytanie, czy rzeczywiście według Autorów opracowania jednostki, które uzyskały oceny „pozytywnie” lub „wyróżniająco” za działalność (ocena instytucjonalna) lub stopień spełnienia kryterium odnoszącego się do wewnętrznego systemu zapewnienia jakości kształcenia, otrzymały te oceny dzięki takim właśnie działaniom.

Równie niepokojąco brzmi opinia dotycząca Krajowych Ram Kwalifikacji w kontekście opisu efektów kształcenia - Raport stanowi, że forma opisu tych efektów i stopień ich uszczegółowienia (kierunkowe, przedmiotowe) zależy od tego jak słabi/mocni są kształceni studenci. W opinii twórców Raportu w przypadku kierunków, na które przyjmowani są praktycznie wszyscy chętni podawanie informacji dotyczących przedmiotowych efektów kształcenia („opracowanie opisów planowanych efektów kształcenia nawet na poziomie poszczególnych przedmiotów”) i ich powiązań „wydaje się użyteczne”, na kierunkach „elitarnych” – nie jest konieczne. W opinii PKA informacje w omawianym zakresie służą przede wszystkim studentom oraz kandydatom na studia i dlatego powinny być z myślą o nich opracowywane. Mniej istotne jest jak zostaną one podane – czy w postaci tzw. matrycy, do przygotowywania której zachęcali eksperci bolońscy czy też Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego w publikowanych opracowaniach poświęconych KKK, czy też w innej formie. Natomiast ważne jest, aby na ich podstawie student wiedział czego ma się nauczyć, co ma wiedzieć i umieć oraz jakie kompetencje może osiągnąć na każdym etapie kształcenia i jak ma planować własną ścieżkę kształcenia.

Z pewnością szlachetny cel przyświecał gremium, które pochyliło się nad zjawiskiem biurokracji, doskwierającym dziś wielu instytucjom szkolnictwa wyższego, rozwijającym się w tym środowisku w związku z umasowieniem kształcenia na poziomie studiów wyższych i jego komercjalizacją, ale pytanie czy uświęca on zastosowane środki i czy sposób jego realizacji rzeczywiście będzie dobrze służył szkolnictwu wyższemu, pozostaje otwarte.

Na zakończenie należy odnieść się także do uwagi Autorów Raportu, z której wynika, że nie komentowali aktualnych kryteriów ocen programowej i instytucjonalnej, bowiem nie zostały dotychczas opublikowane. Otóż statut PKA, w którym są określone, nie mógł być podany do publicznej wiadomości w terminie gdy opracowywano Raport, bowiem trwa wprowadzona w 2014 r. art. 53 ust. 1a ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym kolejna biurokratyczna procedura, która określa tryb jego wejścia w życie. Jednak projekt nowych kryteriów ocen jest znany Radzie Głównej Nauki i Szkolnictwa Wyższego, bowiem były one przez to gremium opiniowane – zgłoszono 14 uwag, głównie natury redakcyjnej, sugerujących w części z nich nadanie przepisom brzmienia bardziej zbliżonego do brzmienia regulacji zawartych w ustawie Prawo o szkolnictwie wyższym i wydanych na jej podstawie rozporządzeniach.