

Sprawozdanie z międzynarodowej konferencji dot. projektu pn. *Odbiurokratyzowanie Polskich Ram Kwalifikacji (Reducing bureaucratic burdens related to the Polish Qualification Framework)* współfinansowanego ze środków programu Erasmus+ w dniu 9 maja 2018 r.

Konferencję otworzył Pan Minister P.D. Przypomniał, że Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego wdraża nowe zasady kształcenia i zewnętrznej oceny jakości oparte na krajowych ramach kwalifikacji (KRK) i efektach kształcenia od 2011 r.

Po kilku latach od rozpoczęcia zmian zaczęto dostrzegać problem nadmiernej biurokratyzacji procesu wdrażania nowych zasad, która ogranicza oddziaływanie zmiany paradygmatu w podejściu do kształcenia i utrudnia nauczycielom akademickim gruntowną refleksję na temat oczekiwanych efektów programu i właściwego doboru metod kształcenia.

W efekcie sygnałów, które docierały do MNiSW, a dotyczących nadmiernych obciążeń regulacyjnych przewidzianych w przepisach prawa regulujących system szkolnictwa wyższego i nauki, rozpoczęto prace nad zmianami w przedmiotowych przepisach.

Dlatego w 2016 r. Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego (MNiSW) przygotowało we współpracy ze środowiskiem akademickim zmiany legislacyjne. Między innymi uproszczono rozwiązania w zakresie Krajowych Ram Kwalifikacji w obszarze szkolnictwa wyższego. Odstąpiono od regulowania wzorcowych efektów kształcenia dla wybranych kierunków studiów. Zmodyfikowano kryteria stosowane przez Polską Komisję Akredytacyjną w procesie oceny jakości kształcenia oraz oceny działalności podstawowych jednostek organizacyjnych uczelni.

Wspomniał również, że problem niewystarczającego stopnia wdrożenia reform strukturalnych, w tym problem biurokratyzacji, został dostrzeżony przez Ministrów Europejskiego Obszaru Szkolnictwa Wyższego (EOSW), podczas Konferencji w Erywaniu (maj 2015 r.), jako problem dotyczący całego EOSW. Znalazło to odzwierciedlenie w komunikacie z konferencji. Zapis dotyczący problemu biurokratyzacji został dodany przez Polskiego Ministra.

Pan Minister przekazał również informacje o pracach MNiSW nad projektem ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, która ma na celu m.in. tworzenie optymalnych warunków do prowadzenia najwyższej jakości badań naukowych oraz wysokiej jakości kształcenia. Projekt ustawy zawiera rozwiązania mające na celu sprostać m.in. wyzwaniu jakim jest wciąż niezadowolająca jakość kształcenia na studiach.

Następnie głos zabrał przedstawiciel Polskiej Komisji Akredytacyjnej (PKA), który przedstawił doświadczenia PKA związane z procesem oceny programowej. Wskazał m.in. na problem formalnego sposobu oceny kształcenia oraz rosnącą biurokratyzację tego procesu. PKA podjęła prace nad usprawnieniem oceny programowej tak by w większym stopniu badała

ona jakość kształcenia a nie spełnianie przez ocenianą jednostkę tylko procedur. Proces oceny PKA skierowany jest w większym stopniu na umiędzynarodowienie, udział studentów w procesie zapewniania jakości, czy otwarcie na udział komisji zawodowych. Na koniec podkreślił, że jakość kształcenia ma wpływ także na jakość badań naukowych.

Kolejnym punktem agendy były dwie prezentacje dotyczące doświadczenia Wspólnoty Flamandzkiej i Norwegii.

Pierwsza, zatytułowana „Wdrożenia, biurokracja i zapewnienie jakości w szkolnictwie wyższym” była przedstawiona przez Pana N.V. przedstawiciela Wspólnoty Flamandzkiej. Zauważył on, że proces Boloński, a konkretnie podejście do jego wdrożenia stało się bardzo zbiurokratyzowane. Wdrożenie jest jednym z czterech głównych priorytetów Komunikatu Erewańskiego na lata 2015 – 2018. Wdrożenie reform strukturalnych jest warunkiem wstępnym konsolidacji Europejskiego Obszaru Szkolnictwa Wyższego. Nie wdrożenie podważa funkcjonowanie i wiarygodność EOSW.

Wdrożenie jest procesem uzgadniania reform strukturalnych w poszczególnych krajach, podczas którego definiowane są wspólne odpowiedzi na wyzwania i problemy szkolnictwa wyższego. Prelegent wyróżnił dwa typy zobowiązań: uzgodnione reformy strukturalne oraz uzgodnione wyzwania polityczne priorytety i cele. Na wdrożenie można patrzeć z dwóch perspektyw, czyli przyjęcia polityki w postaci zmian legislacyjnych oraz w postaci praktyki działania. Jako wskaźniki wdrożenia polityki wyróżnił przyjęcie polityki, instrumentalizacja przyjętej polityki oraz stopień wdrożenia.

W zakresie zapewniania jakości i odpowiedzialności instytucje szkolnictwa wyższego wyrażają zaniepokojenie rosnącymi obciążeniami natury administracyjnej i wysokimi kosztami w odniesieniu do zapewniania jakości i akredytacji w szczególności. Podczas spotkania EUA w Salamance w 2011 r. zwrócono uwagę na fakt, że jakość kształcenia i autonomia uniwersytetów są kluczowymi aspektami odpowiedzialności uczelni wobec społeczeństwa i państwa. Wskazał na potrzebę rozwijania nowych nadrzędnych ram, które będą umożliwiać tworzenie dojrzałych i trwałych relacji między instytucjami szkolnictwa wyższego a wewnętrznymi i zewnętrznymi interesariuszami. W opinii prelegenta dobry schemat odpowiedzialności powinien być postrzegany jako odpowiedni przez głównych interesariuszy, zawierać sprawiedliwy osąd działania, być otwarty na uwagi i dialog oraz stymulować wzrost zaufania.

Przedstawił przykład Flandrii opisując krótko rozwój systemów zapewniania jakości. Obecnie nowym elementem jest ocena instytucjonalna. Uwaga skupia się na systemie zapewniania jakości w szerszym niż tylko audyt sensie. Nacisk położono na poziom polityki edukacyjnej uczelni. Podczas oceny instytucjonalnej uczelnia odpowiada na cztery pytania: które cele polityczne instytucja chce osiągnąć; w jaki sposób instytucja zamierza osiągnąć te cele; w jaki sposób instytucja dowiadyuje się o tym, że działania, które w tym celu podejmuje, są skuteczne; w jaki sposób instytucja poprawia swoje działania.

Zastosowano tzw. dowartościowujące podejście do oceny jakości tzn. docenić to co jest, wyobrazić sobie co może być, określić co powinno być oraz stworzyć to co będzie. Zasady będące u podstaw oceny to podejście włączające, podejście strategiczne, położenie odpowiedzialności na uczelniach w zakresie pokazania jakości ustalonych przez siebie procedur, redukcja wymogów raportowych, poszanowanie autonomii i różnorodności oraz zachęcanie i angażowanie w dialog z interesariuszami i społeczeństwem.

Prezentacja przedstawiciela NOKUT Pana J.F. dotyczyła ramy kwalifikacji jako narzędzia zapewniającego jakość. Na wstępie przedstawił on Norweską Ramę Kwalifikacji. Stworzenie ramy stanowiło odpowiedź na ogólne potrzeby społeczne takie jak ułatwienie mobilności edukacyjnej, stworzenia spójnego systemu kwalifikacji i brak silnej infrastruktury instytucjonalnej. Wyzwania przed którymi stał norweski system edukacji to trudności w komunikowaniu się instytucji edukacyjnych i rynku pracy, obawa przed dewaluacją edukacji, obawa przed regulowaniem rynku prac, trudności związane z kompetencjami pozaformalnymi i nieformalnymi. Wskazał również na zagrożenie nadmierną biurokracją w postaci położenia zbyt dużego nacisku na przestrzeganie procedur zamiast na realizację celu. Norwegia doświadczyła pewnych trudności w implementacji narzędzi zapewniania jakości do (np. różnice w wykorzystaniu deskryptorów). W jego opinii wyzwaniami dla ram kwalifikacji pozostaje by była to infrastruktura dla mobilności i przejrzystości oraz stanowiły infrastrukturę wsparcia.

Warsztaty, które odbywały się po części ogólnej dotyczyły odbiurokratyzowania i oceny instytucjonalnej.

Wstęp do warsztatu dot. odbiurokratyzowania poprowadziła Pani J.B. Analizując okres wdrażania przepisów, które ustanowiły ramę kwalifikacji dla szkolnictwa wyższego w 2011 r. widać, że zbiurokratyzowano ten proces. Rama kwalifikacji sama w sobie nie jest biurokratyczna. Jej celem, poprzez odniesienie poziomów do ramy europejskiej, jest umożliwienie porównania systemów kształcenia w jednym kraju do systemu w drugim, czy też ułatwienie uznawania kwalifikacji w procesie mobilności edukacyjnej i zawodowej. Na świecie funkcjonuje ok 80 ram kwalifikacji. Rama stanowi narzędzie, które spełnia zapisy konwencji Lizbońskiej z 1997 r. Działania, które są podejmowane przez Komisję Europejską w obszarze edukacji zmierzają do stworzenia Europejskiej Przestrzeni Edukacji, której utworzenie zyskało poparcie przedstawicieli rządów na szczycie w Goetteborgu w grudniu 2017 r.

Rama kwalifikacji powinna stanowić platformę dyskusji w obszarze kształcenia. To co było problematyczne dla wielu osób, to język ramy. Ogólne przekonanie środowiska akademickiego było takie, że przepisy zostały wprowadzone w zbyt szybkim tempie. Po 8 latach od wprowadzenia przepisów, analizując funkcjonowanie systemu, wiadomo jakie są potrzeby.

Prelegentka podzieliła się rozwiązaniami dotyczącymi wdrożenia ramy kwalifikacji dla szkolnictwa wyższego na Uniwersytecie Warszawskim. Utworzono biuro jakości kształcenia, które m.in. wspiera wszystkie komórki i osoby, które mają problemy np. ze sformułowaniem opisów w języku efektów uczenia się. Biuro organizuje również warsztaty i szkolenia dla pracowników uczelni. Bardzo istotna przy tym jest życzliwa atmosfera.

Dyskusja dała uczestnikom możliwość podzielenia się opiniami dotyczącymi procesu wdrożenia ramy kwalifikacji dla szkolnictwa wyższego. Z dyskusji wynika, że w opinii środowiska rozwiązania wprowadzone przez MNiSW i PKA w 2011 r. były bardzo biurokratyczne. Niemniej jednak niektóre z uczelni tworzyły procedury nie wymagane przez przepisy prawa m.in. na kształt ISO. Uczestnicy tego warsztatu przekazywali, że brakuje trwałości i stabilności systemu. Wyrażali również potrzebę dalszego informowania środowiska na temat ramy kwalifikacji m.in. w formie spotkań organizowanych przez MNiSW.

Warsztat odbywający się równolegle prowadziła Pani A.G. przedstawiciel EUA. Jego tematem była ocena instytucjonalna w Europejskim Obszarze szkolnictwa Wyższego – trendy, wyzwania i możliwości z perspektywy EUA.

Pani G. przedstawiła ogólne trendy agencji ds. zapewniania jakości w zakresie oceny instytucjonalnej: najczęściej używa się kombinacji oceny programowej i instytucjonalnej. Bardzo niewiele z agencji używa wyłącznie jednej z tych form oceny. Wykorzystywana jest różna terminologia: audyt, przegląd, ocena, akredytacja. ESG stanowią pewnego rodzaju ramy (wprost lub pośrednio). Można zauważyć, że na kształt systemów zapewniania jakości wpływają czynniki takie jak poziom zaufania, dojrzałość systemu, pewność siebie/wiara we własne możliwości.

Wśród zalet przejścia z oceny programowej do oceny instytucjonalnej można wymienić poszanowanie odpowiedzialności danej instytucji za zapewnienie jakości, elastyczność instytucji, odzwierciedlenie różnorodności instytucji, definiowanie zakresu. Natomiast wyzwania to zrównoważenie obszerności materii z nakładem pracy, zapewnienie wpływu oceny na poziomie programu, informowanie/komunikowanie na temat zapewniania jakości i adaptacja do zmieniających się ról.

Tworząc ramy oceny instytucjonalnej trzeba wziąć pod uwagę rodzaj procedury i narzędzia, które należy zastosować, częstotliwość oceny, poziom wewnętrznej różnorodności i / lub autonomii jednostki, kryteria, informacje od ekspertów zewnętrznych oraz działania następcze.

Niezależnie od podejścia należy zwrócić uwagę i zdefiniować takie elementy procesu jak wprowadzenie i wdrożenie, role i obowiązki, synergia, refleksje i dostosowania, czy dopasowanie do celu jaki ma zostać osiągnięty.

Podsumowując konferencję i dyskusje, które miały miejsce, należy zauważyć, że zarówno MNiSW jak i PKA poddały krytycznej ocenie działania podejmowane podczas wdrażania ram kwalifikacji dla szkolnictwa wyższego, czego wyrazem jest zmiana przepisów dotyczących oceny jakości kształcenia z roku 2016. Dzięki projektowi „Odbiurokratyzowanie Polskich Ram Kwalifikacji” realizowanemu przy wsparciu środków z programu Erasmus+ została przygotowana i przeprowadzona seria warsztatów szkoleniowych dotyczących nowych kryteriów oceny programowej, w których uczestniczyli członkowie i eksperci PKA.

Można zauważyć, że biurokratyzacja procesu wdrażania ramy kwalifikacji dotknęła nie tylko Polski.

Nie mniej jednak istnieje potrzeba dalszego odbiurokratyzowania ram w zakresie szkolnictwa wyższego. Idąc naprzeciw realizacji tych postulatów MNiSW, w ramach wdrażania reformy szkolnictwa wyższego i nauki przygotowuje dalsze uroszczenia przepisów rozporządzenia dot. charakterystyk efektów kształcenia dla poziomów 6-8 Polskiej Ramy Kwalifikacji.

Główne punkty, które nasuwają się w wyniku dyskusji to potrzeba rozwijania ramy, ale w sposób refleksyjny. Chodzi o odejście od sprawdzania tylko, czy procedury są przestrzegane. Podejście do zapewniania jakości powinno nie powinno być zbyt sformalizowane. Ocena powinna być bardziej wszechstronna i brać pod uwagę różne aspekty działania uczelni. Powinno nastąpić przejście od ilości do jakości czego przykładem jest m.in. zmieniony algorytm dot. wyliczania wysokości dotacji dla uczelni.