

ANDRZEJ KORYBSKI<sup>1</sup>

# Jakość kształcenia w szkolnictwie wyższym (perspektywa gry organizacyjnej)

## Streszczenie

Jakość kształcenia w szkolnictwie wyższym dotyczy zarówno procesu kształcenia, jak i wykształcenia wyższego jako dobra wytwarzanego w procesach kształcenia. W ostatnich kilkudziesięciu latach stała się zasadniczym problemem polityki publicznej w obszarze szkolnictwa wyższego w wymiarze poszczególnych państw uczestniczących w Procesie Bolońskim i w Europejskim Obszarze Szkolnictwa Wyższego. W konsekwencji wzrosło także zainteresowanie nauk społecznych procesami kształcenia w szkolnictwie wyższym, a jedną z centralnych idei stało się zarządzanie jakością kształcenia. Badania nad jakością kształcenia są prowadzone przez przedstawicieli wielu nauk społecznych, przy użyciu różnorodnych podejść badawczych. Proponowane w artykule podejście badawcze nawiązuje do koncepcji gry organizacyjnej i wykorzystuje założenia oraz aparat pojęciowy tzw. podejścia decyzyjnego w odniesieniu do podejmowania decyzji publicznych. W szczególności przyjęto założenie, że działania podmiotów uczestniczących w różnych rolach w procesie kształcenia można opisywać i wyjaśniać jako decyzje graczy uczestniczących w wielopodmiotowych oraz wielopoziomowych grach o organizację procesów kształcenia oraz o wykształcenie wyższe. Gry o procesy kształcenia oraz o wykształcenie wyższe są obecnie toczone nie tylko w hierarchicznej strukturze państwa, ale również w szerszej strukturze organizacyjnej, jaką jest Europejski Obszar Szkolnictwa Wyższego. Zarządzanie jakością kształcenia w tym obszarze nie jest sterowane odgórnie i polega przede wszystkim na uzgadnianiu wiążących, kierunkowych rozwiązań instytucjonalnych, jakie mają prowadzić do wzrostu konkurencyjności procesów kształcenia i wykształcenia wyższego oferowanego przez europejskie szkoły wyższe.

**Słowa kluczowe:** szkolnictwo wyższe, proces kształcenia, jakość kształcenia, zarządzanie jakością kształcenia, akredytacja, gra organizacyjna

---

<sup>1</sup> Dr hab. Andrzej Korybski – Katedra Teorii i Filozofii Prawa Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej; e-mail: andrzej.korybski@poczta.umcs.lublin.pl; ORCID: 0000-0002-7705-0116.

ANDRZEJ KORYBSKI

# The quality of education in higher education (a perspective of an organisational game)

## Abstract

The quality of education in higher education concerns both the process of education and higher education as a good produced as a result of education processes. In the last several dozen years, the quality of education has become a major issue dealt with as part of public policy in the area of higher education both in the dimension of particular countries participating in the Bologna Process, and in the European Higher Education Area. As a result, social sciences have shown more interest in education processes in higher education, with managing the quality of education becoming one of the ideas central to the matter.

Studies into the quality of education are conducted nowadays by representatives of many social sciences, adopting many different research approaches. The research approach proposed in this article refers to the organisational game concept and draws on the assumptions and the notional apparatus of the so-called decision-making approach as regards making public decisions. A particular assumption that has been made is that the activity of entities involved in the process of education and performing different roles therein (public authorities, higher education institutions and their associations, accreditation agencies and other institutions assessing the quality of higher education, the so-called stakeholders of higher education institutions) can be described and explained as decisions of players playing multiplayer and multilevel games for the organisation of education processes and for higher education. Games for education processes and for higher education are currently played not only in the hierarchical structure of the state, but also in a broader organisational perspective, which is the European Higher Education Area. Managing the quality of education in this area is not controlled top-down, and involves mainly arranging some binding and guiding institutional solutions which are to lead to an increased competitiveness of education processes and higher education offered by European higher education institutions.

**Keywords:** higher education, education process, quality of education, education quality management, accreditation, organisational game

## Zarys problemu

Jakość kształcenia należy do zestawu kluczowych pojęć służących zarówno opisowi stanu szkolnictwa wyższego, jak i uzasadnianiu zmian tego stanu. Rozumienie jakości, będące rdzeniem znaczeniowym tego pojęcia i odnoszone przede wszystkim do procesów wymiany dóbr, jest współcześnie używane również do opisu i uzasadniania zmian różnorodnych struktur organizacyjnych życia społecznego<sup>2</sup>. Jakość dobra włączonego do procesów wymiany społecznej można określić jako odpowiedniość dobra wobec ujawnionych w społeczeństwie potrzeb posiadania takiego dobra. Dobrami ocenianymi pod kątem ich jakości są przede wszystkim produkty, rozumiane jako towary lub usługi<sup>3</sup>. *Sui generis* produktem jest także wykształcenie, w tym wykształcenie wytwarzane i dostarczane przez instytucje szkolnictwa wyższego. O jakości produktu w społeczeństwie opartym na gospodarce rynkowej (w tym też oceny jakości produktu jako lepszego/gorszego – w sytuacji funkcjonowania rynku określonych towarów lub usług oraz porównywania jakości produktów służących zaspokojeniu podobnych potrzeb) decydują rynkowe mechanizmy równoważenia popytu i podaży. O jakości wykształcenia jako szczególnego pro-

- 
- <sup>2</sup> We współczesnej kulturze organizacyjnej zapewnienie jakości danej organizacji jest traktowane zarówno jako wymóg zewnętrzny (wyznaczony przez odpowiednie ośrodki władzy publicznej), jak i wewnętrzny (wynikający z dążenia do doskonalenia funkcjonowania danej organizacji). Możliwy jest także trzeci, instytucjonalny sposób zapewnienia jakości: dokonanie zewnętrznego audytu przez niezależną instytucję audytorską (krajową albo międzynarodową), wyposażoną w kompetencję certyfikacji wewnętrznych mechanizmów zapewnienia jakości w badanej organizacji. Rozpowszechniony międzynarodowy system certyfikacji zarządzania jakością w organizacji to istniejący od 1987 r. i ciągle doskonalony (ostatnio w 2015 r.) system certyfikacji ISO (*International Organization for Standardization*), akceptowany przez wiele państwowych instytucji normalizacji i zapewnienia jakości ([www.iso.org](http://www.iso.org)).
- <sup>3</sup> W literaturze wskazuje się na trudności w jednoznacznym zdefiniowaniu jakości, a także na wieloaspektowość pojęcia jakości. Jest to pojęcie możliwe do zastosowania przy opisie różnorodnych procesów społecznych oraz różnorodnych form organizacyjnych życia społecznego. W standardzie jakości ISO 9001 jakość określa się jako zespół cech i właściwości towaru/usługi do zaspokajania uzasadnionych społecznie, istniejących lub przewidywanych potrzeb. O wieloznaczności terminu „jakość” w odniesieniu do procesu kształcenia oraz o możliwych instytucjonalnych systemach zapewnienia jakości kształcenia por. np. I.M. Bleikle, M. Kogan, *Organization and Governance of Universities*, „Higher Education Quarterly” 2007, 20, zwł. s. 479–484; I. Austin, G.A. Jones, *Governance of Higher Education. Global Perspectives, Theories and Practices*, 2nd ed., New York 2017, s. 94–123 oraz 169–174; E. Reale, G. Marini, *The Transformative Power of Evaluation*, [w:] I.M. Bleikle, J. Enders, B. Lepori (red.), *Managing Universities. Policy and Organizational Change from a Western Perspective*, Palgrave Macmillan 2017, s. 107–137.

duktu decyduje wiele różnorodnych czynników, przy czym ocena jakości wykształcenia nie podlega prostej filozofii rynku, z uwagi na szczególną doniosłość dobra, jakim jest wykształcenie oraz złożony charakter procesu kształcenia prowadzącego do uzyskania tego dobra<sup>4</sup>.

Rozwój organizacji opartych na relacjach władzy oraz ingerujących w funkcjonowanie mechanizmów rynkowych (w tym zwłaszcza państw jako organizacji opartych na odpowiednim mechanizmie władzy politycznej) – doprowadził do istotnych zmian w społecznych mechanizmach ustalania jakości produktów. W szczególności państwowe i ponadnarodowe ośrodki decyzyjne dysponujące biurokratycznymi strukturami władzy politycznej i zarządzania (w tym państwa członkowskie Unii Europejskiej oraz organy UE) mają instytucjonalne możliwości oddziaływania na organizacje wytwarzające i dostarczające odpowiednie, pożądane społecznie produkty, jak też na zapewnianie jakości samych produktów i procesów ich wytwarzania.

Cechą ostatnich kilkudziesięciu lat rozwoju państw jest kształtowanie się instytucji monitorowania oraz oceny jakości produktów o szczególnym znaczeniu społecznym, a także struktur organizacyjnych ukierunkowanych na ich wytwarzanie i dostarczanie. Instytucje te mają stanowić przy tym – w założeniu – podstawę zarządzania jakością produktu dostarczanego przez daną organizację, jak również zarządzania jakością funkcjonowania takiej organizacji. Dotyczy to także szkolnictwa wyższego i wykształcenia jako produktu wytwarzanego i dostarczanego odbiorcom, a także procesów kształcenia prowadzących do uzyskania tego produktu. Znamienne jest, że określanie jakości wielu produktów oraz jakości funkcjonowania

<sup>4</sup> W akceptowanych w społeczności międzynarodowej określeniach jakości kształcenia podkreśla się zapewnienie odpowiedniości procesu kształcenia i wykształcenia wobec celu, którym jest zapewnienie nabycia wiedzy, umiejętności i kompetencji społecznych niezbędnych do pełnej partycypacji absolwentów różnorodnych szczebli edukacji do potrzeb zmieniającego się rynku pracy, a także rozwoju demokracji obywatelskiej (uczestniczącej). Wyróżnia się też komponenty jakości kształcenia: odpowiednio przygotowani i zmotywowani studenci, kompetentni nauczyciele prowadzący kształcenie na podstawie programów kształcenia odpowiednich do jego poziomu, a także należyte i skuteczne zarządzanie systemem szkolnictwa, prowadzące do usprawnionej alokacji zasobów finansowych przeznaczonych ze środków publicznych. Zapewnienie jakości kształcenia nie jest i nie może być zadaniem ograniczonym do szkół; jest to również zadanie publiczne, wymagające prowadzenia odpowiedniej polityki publicznej w sferze szkolnictwa, przyjęcia odpowiednich rozwiązań ustawowych oraz odpowiedniej dystrybucji zasobów finansowych niezbędnych dla prowadzenia kształcenia, jak również odpowiednich narzędzi pomiaru efektów procesu kształcenia (por. np. *EFA Global Monitoring Report 2005*, [www.unesco.org/education/gmr\\_download/chapter1.pdf](http://www.unesco.org/education/gmr_download/chapter1.pdf), dostęp: 2.07.2018; *Defining Quality in Education 2000*, [www.unicef.org/education/files/Quality\\_Education.pdf](http://www.unicef.org/education/files/Quality_Education.pdf), dostęp: 17.07.2018). Podobne cele i komponenty jakości kształcenia przyjęły państwa Wspólnoty Brytyjskiej ([www.thecommonwealth-educationhub.net/wp-content/uploads/2016/05/Quality-in-Education-Standards-Draft-V1-2.pdf](http://www.thecommonwealth-educationhub.net/wp-content/uploads/2016/05/Quality-in-Education-Standards-Draft-V1-2.pdf), dostęp: 2.08.2018).

wielu struktur organizacyjnych odbywa się współcześnie w warunkach globalizacji. Powoduje to zrozumiały nacisk na tworzenie regionalnych (na przykład europejskich) lub nawet ogólnoswiatowych instytucji i procedur porównywania jakości takich samych produktów wytwarzanych w poszczególnych państwach (w tym wykształcenia), a także porównywania jakości funkcjonowania instytucji dostarczających podobne produkty (w tym procesów kształcenia). Powszechną tendencją staje się w konsekwencji wypracowywanie odpowiednich, powszechnie akceptowanych standardów zarządzania jakością/zapewniania jakości. Standardy te są wypracowywane przez ośrodki decyzyjne poszczególnych państw lub ich zrzeszeń (na przykład przez organy oraz instytucje Unii Europejskiej). Pojawiły się też międzynarodowe instytucje aspirujące do ustalania uniwersalnych standardów jakości produktów oraz procedur zarządzania procesami ich wytwarzania i dostarczania do odbiorców. Taki charakter mają wspomniane wcześniej normy tworzące rozbudowany system standardów zapewnienia jakości produktów i zarządzania jakością, zbudowany na ISO 9001-2015. Niezależnie od możliwości wdrożenia procedury certyfikacyjnej ISO do zarządzania jakością kształcenia, podstawowe znaczenie w obszarze szkolnictwa wyższego miały krajowe instytucje ewaluacji jakości kształcenia, a obecnie – krajowe oraz międzynarodowe agencje akredytacyjne<sup>5</sup>.

Literatura przedstawiająca wyniki badań nad zarządzaniem jakością kształcenia w różnorodnych systemach szkolnictwa wyższego narasta w szybkim tempie. Proponowane podejścia badawcze są bardzo zróżnicowane, w zdecydowanej większości oparte na analitycznych studiach nad poszczególnymi elementami instytucjonalnej struktury szkolnictwa wyższego oraz procesów kształcenia, przy czym samo szkolnictwo wyższe jest przedstawiane jako szczególna struktura organizacyjna w ramach państwa (a w Europie także jako sieć szkół wyższych oraz ich działalność naukowa i kształcenie, tworząca łącznie Europejski Obszar Szkolnictwa Wyższego – EOSW)<sup>6</sup>. Badania nad jakością kształcenia w europejskich szkołach wyższych

<sup>5</sup> Taki charakter mają wspomniane wcześniej normy tworzące rozbudowany system standardów dotyczących zapewniania jakości i zarządzania procesami wytwarzania produktów przez organizacje, zbudowany na ISO 9001-2015. Poddanie się procedurze certyfikacyjnej ISO jest – co należy podkreślić – dobrowolne. Od uczelni zależy, czy zechce ona poddać swoją strukturę oraz funkcjonowanie procedurze ISO. W odróżnieniu od tej procedury podporządkowanie się krajowym instytucjom zapewnienia jakości kształcenia jest obowiązkiem prawnym, choć regulacje prawne mogą dopuszczać wybór odpowiedniego mechanizmu ewaluacji procesu kształcenia i jego wyników, jak również wybór instytucji akredytacyjnej z listy upoważnionych instytucji akredytacyjnych.

<sup>6</sup> Punktem wyjścia do utworzenia EOSW było porozumienie państw – uczestników Procesu Bolońskiego w kwestii Europejskiej Sieci na Rzecz Jakości Kształcenia w Szkolnictwie Wyższym (*European Network for Quality Assurance in Higher Education – ENQA* – w 2001 r.). Do porozumienia przystąpiły kolejno wszystkie państwa uczestniczące w procesie (obecnie 47 państw europejskich oraz ponad dwadzieścia innych państw, w tym USA, Australia, Brazylia, Kanada, Japonia i Chiny), zobowiązując się do wypełniania zaleceń wynikających z raportów przygotowywanych w ramach

stanowią przedmiot zainteresowania licznych nauk społecznych, w tym teorii organizacji i zarządzania, nauk badających polityki publiczne oraz nauk prawnych. Jest to więc interdyscyplinarny przedmiot badań, wymagający współdziałania przedstawicieli wielu nauk społecznych, zaś jedną z podstawowych kwestii badawczych jest w tej sytuacji dobór odpowiednich podejść badawczych i koncepcji pozwalających uchwycić złożoność zarządzania jakością w szkolnictwie wyższym jako części organizacyjno-instytucjonalnej struktury państwa, a zarazem autonomicznej organizacji o złożonej strukturze wewnętrznej, z uwzględnieniem uwarunkowań wynikających z funkcjonowania szkół wyższych w EOSW.

Możliwości opisu i wyjaśniania zjawisk i procesów objętych ogólną formułą zapewnienia jakości wykształcenia oraz zarządzania jakością kształcenia są w dużej mierze uzależnione od doboru odpowiedniego podejścia badawczego. Współczesne nauki społeczne oferują wiele koncepcji i podejść możliwych do zastosowania przy badaniu procesów zarządzania jakością kształcenia w szkolnictwie wyższym. W studiach z zakresu polityk publicznych oraz administracji publicznej do tej pory wykorzystywane są założenia i tezy tzw. klasycznej teorii organizacji, w tym zwłaszcza założenia i tezy wywodzone z teorii biurokracji M. Webera. Warto podkreślić, że zwłaszcza dla publicznych ośrodków decyzyjnych (władz państwowych oraz samorządowych) teoria Webera ma nadal dużą moc opisu i wyjaśniania empirycznie stwierdzalnych zjawisk i procesów wewnątrz hierarchicznej struktury zarówno samej władzy publicznej, jak też szkolnictwa wyższego jako obszaru polityki publicznej. Z tych samych powodów dla praktyki zarządzania w szkolnictwie wyższym atrakcyjnym kierunkiem jest nadal menedżeryzm. W naukach prawnych dominuje podejście normatywne, oparte na dążeniu do modelowego przedstawienia szkolnictwa wyższego jako systemu obowiązujących norm oraz instytucji prawnych. W teorii organizacji oferowane są również neoklasyczne koncepcje zarządzania, oparte na analizie relacji między potrzebami oraz interesami różnorodnych podmiotów (tzw. interesariuszy), zaangażowanych w politykę publiczną w obszarze szkolnictwa wyższego i dążących do kontrolowania instytucji szkolnictwa wyższego dla realizacji swoich interesów<sup>7</sup>.

---

sieci. Zalecenia te zawierały europejskie standardy i wytyczne w kwestii wewnętrznych systemów zapewnienia jakości kierowanych do europejskich uczelni, a także powołania do życia narodowych instytucji zewnętrznego monitorowania i ewaluacji jakości kształcenia w szkołach wyższych. Utworzenie EOSW ogłoszono w 2010 r.

<sup>7</sup> Por. przegląd tych koncepcji i podejść: I. Austin, G.A. Jones, op. cit., passim. O zastosowaniach niektórych z tych koncepcji por. K. Manning, *Organizational Theory in Higher Education. Core Concepts in Higher Education*, London 2013, passim; K.W. Alexander, K. Alexander, *Higher Education Law. Policy and Perspectives*, 2nd ed., London 2017, passim.

Wszystkie przedstawione wyżej typy koncepcji oraz podejścia badawcze nawiązują – w mniejszym bądź większym stopniu – do istoty systemowego badania struktur organizacyjnych, opartego na założeniach odpowiednich relacji między systemem a jego otoczeniem społecznym. Założenia te uzasadniają bowiem zarówno kształt struktury biurokratycznej danej organizacji, jak też mechanizmy funkcjonowania tej organizacji. Proponowane w artykule ujęcie zarządzania jakością kształcenia jako swoistej gry organizacyjnej nawiązuje również do niektórych założeń i tez systemowego badania zjawisk i procesów społecznych. Część tez jest także zbieżna z koncepcją tzw. nowego zarządzania publicznego w sferze administracji publicznej (*New Public Management*) czy ekonomicznej analizy struktur biurokratycznych oraz prawa. Tym, co wyróżnia koncepcję gry organizacyjnej na tle wspomnianych koncepcji, jest pełne upodmiotowienie wszystkich stron relacji zarządzania jako graczy, a zarazem wskazanie na ograniczenia organizacyjne w ich zachowaniach w procesie zarządzania, a także zależność uzyskania korzyści w grze przez jednego gracza od zachowań innych graczy. Z tego powodu gra organizacyjna może służyć jako model rządzenia politycznego oraz zarządzania zarówno w państwie traktowanym jako złożona organizacja o przymusowym charakterze, jak też poszczególnych elementów i obszarów aktywności tej organizacji (w tym także szkolnictwa wyższego). Konsekwencją tego założenia jest teza, że procesy zarządzania jakością kształcenia w szkolnictwie wyższym można także analizować jako złożony mechanizm wzajemnie sprzężonych, wielochodowych gier. Gry te są toczone równocześnie na wielu poziomach zinstytucjonalizowanych struktur decydowania publicznego przez różnorodnych graczy występujących w rolach wyznaczonych przez obowiązujący porządek prawny w ramach biurokratycznej struktury państwa.

## Założenia i aparat pojęciowy koncepcji gry organizacyjnej a system szkolnictwa wyższego

Koncepcja gry organizacyjnej została wprowadzona do teorii organizacji i zarządzania około czterdzieści lat temu przez M. Croziera i E. Friedberga, a następnie niemal równocześnie pojawiła się w polskiej literaturze naukowej za sprawą A.K. Koźmińskiego i A. Zawislaka<sup>8</sup>. Przedstawione niżej założenia i aparat poję-

<sup>8</sup> Za: K. Bolesta-Kukułka, *Koncepcja gry organizacyjnej*, [w:] A.K. Koźmiński (red.), *Współczesne teorie socjologiczne*, Warszawa 1983, s. 238–273. Za wyjściowe opracowania zawierające założenia gry organizacyjnej K. Bolesta-Kukułka uznała książkę M. Croziera i E. Friedberga, *L'acteur et le système. Les Contraintes de l'action collective*, Paris 1977 oraz książkę A.K. Koźmińskiego i A.M. Zawislaka, *Pewność i gra. Wstęp do teorii zachowań organizacyjnych*, Warszawa 1979. Warto jednak zauważyć,

ciowy koncepcji gry organizacyjnej nawiązują do propozycji Koźmińskiego i Zawiślaka, ale wykorzystują również niektóre tezy wysunięte przez Croziera, zwłaszcza w odniesieniu do swoistości relacji władzy w strukturach biurokratycznych. Wiodącym podejściem badawczym jest natomiast podejście decyzyjne, adaptujące pewne pojęcia i założenia teorii decyzji do opisu i wyjaśniania decyzji podejmowanych w organizacji<sup>9</sup> – w odniesieniu do tej części decyzji, które są podejmowane w imieniu i na rzecz organizacji jako całości bądź jej wyodrębnionych struktur organizacyjno-instytucjonalnych (na przykład decyzji poszczególnych organów oraz instytucji publicznych, w tym uczelni i jej organów). Decyzje te można określić jako decyzje organizacyjne. Podstawowe pojęcia tworzące aparat pojęciowy koncepcji gry organizacyjnej to – oprócz samego pojęcia gry organizacyjnej – pojęcia gracza (aktora), zasobów kontrolowanych przez graczy, korzyści (wypłat), reguł gry, decyzji gracza oraz podejmowanych przez niego działań, obserwatorów gry, mechanizmu kontroli zgodności działań graczy z regułami, zewnętrznymi i wewnętrznymi uwarunkowań gry (w tym relacji między graczami i grą a otoczeniem społecznym graczy, ograniczonej racjonalności graczy oraz źródeł niepewności decyzji organizacyjnych, a także strategii graczy oraz motywacji ich zachowań w grze).

Wyodrębniając szczególny typ gry w postaci gry organizacyjnej, należy w pierwszej kolejności wskazać, że gra organizacyjna jest grą toczoną w określonej, biurokratycznie uporządkowanej strukturze organizacyjnej. Struktura ta określa zarówno sam schemat gry oraz jej zasadnicze reguły, jak też zasady przystąpienia do gry, niezbędne zasoby oraz wypłaty (korzyści). Struktura instytucjonalna organizacji z reguły przesądza też o tym, kto i w jakiej roli może albo musi wziąć udział w danej grze. Gra organizacyjna może więc być toczona zarówno w sytuacji dobrowolności udziału w grze, ale także w sytuacji przymusu gry. Jest to gra wielochodowa, przy czym reguły gry mogą decydować zarówno o synchroniczności, jak też diachroniczności gry, a więc równoczesności ruchów albo ich ułożeniu w łańcuchową sekwencję akcji i reakcji, często określonych precyzyjnie zarówno co do sposobu ich dokonania, jak też czasu na wykonanie poszczególnych ruchów. Jest to także z reguły gra o tzw. sumie niezerowej, w wyniku której następuje rozłożenie korzyści i strat pomiędzy poszczególnymi graczami. Nie można wykluczyć jednak sytuacji daleko posuniętej antagonizacji graczy w danej strukturze orga-

---

że idee zarządzania jako gry oraz zachowań organizacyjnych jako zachowań graczy pojawiły się w literaturze amerykańskiej co najmniej kilka lat wcześniej, zwłaszcza w pracach J.G. Marcha i H.A. Simona (za: A.M. Pettigraw, *The Politics of Organizational Decision-Making*, London–Tavistock 1973, *passim*).

<sup>9</sup> O założeniach podejścia decyzyjnego por. A. Korybski, L. Leszczyński, *Decision Making Approach in a Study of the Enactment and Application of Law*, [w:] A. Bator, Z. Pulka (red.), *Legal Theory and Philosophy of Law: Towards Contemporary Challenges*, Warsaw 2013, s. 156–167.



nizacyjnej, która przeobrazi grę o sumie niezerowej w grę zerojedynkową, jednoznacznie dzielącą graczy na wygranych i przegranych.

Z punktu widzenia państwa jako globalnej organizacji o biurokratycznej strukturze władzy publicznej zasadnicze znaczenie mają dwa typy gry: pomiędzy państwem a aktorami jego międzynarodowego otoczenia (innymi państwami oraz organizacjami międzynarodowymi), a także między rządzącą siłą polityczną i kontrolowanym przez nią aparatem władzy publicznej a rządzonymi. Pierwsza z tych gier wymaga wieloaspektowej analizy relacji między państwem a otoczeniem, wykraczającej znacznie poza ramy artykułu. Należy jedynie zaznaczyć, że zarówno stan zasobów (w tym wykształcenia obywateli), jak też korzyści, o które toczy się gra (w tym wzmocnienie pozycji państwa w wymianie dóbr oraz w rozwoju cywilizacyjno-technologicznym, zaś w odniesieniu do państw członkowskich UE – skuteczność państwa w forsowaniu rozwiązań finansowych i legislacyjnych wzmacniających krajowe szkolnictwo wyższe), mogą w znaczącym stopniu wpływać na politykę publiczną i zarządzanie w obszarze szkolnictwa wyższego.

Gra między rządzącymi a rządzonymi może w odniesieniu do systemu szkolnictwa wyższego przybrać wiele postaci instytucjonalnych: legislator–uczelnie oraz inne instytucje szkolnictwa wyższego, organy władzy wykonawczej (w tym zwłaszcza minister odpowiedzialny za szkolnictwo wyższe) a uczelnie oraz ich zrzeszenia, jak również krajowe lub międzynarodowe instytucje akredytacyjne a uczelnie. Istotne jest, aby traktować wskazane wyżej gry jako złożone relacje pozostające w ramach biurokratycznej struktury państwa. Struktura ta wyznacza hierarchiczny kształt władzy publicznej i w określony sposób podporządkowuje szkoły wyższe państwowym ośrodkom władzy publicznej. W historii szkolnictwa wyższego ukształtowało się wiele form organizacyjnych uczelni/universytetu oraz relacji między uczelniami a organami władzy publicznej wyposażonymi z mocy prawa w kompetencje konstruowania oraz realizowania polityki publicznej w obszarze szkolnictwa wyższego. Współcześnie rozróżnia się wiele modeli tych relacji, przy czym w podziałach tych zasadnicze znaczenie wydaje się mieć kryterium stopnia/zakresu autonomii szkół wyższych (w tym zwłaszcza uniwersytetów). Kryterium to wpływa znacząco na określenie treści wykształcenia wyższego jako dobra wytwarzanego i oferowanego przez uczelnie, a także podmiotów zainteresowanych uzyskaniem takiego wykształcenia (pozyskaniem odpowiednio wykształconych absolwentów)<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> O wyróżnianych w europejskiej literaturze modelach uniwersytetu oraz relacji między uniwersytetami a władzami publicznymi odpowiedzialnymi za zarządzanie w obszarze szkolnictwa wyższego – M. Kwiek, *Uniwersytet jako „wspólnota badaczy”?*. Polska z europejskiej perspektywy porównawczej i ilościowej, „Nauka i Szkolnictwo Wyższe” 2012, 40(2), s. 71–86.

Charakterystyczną cechą gry organizacyjnej, wynikającą z jej umiejscowienia w odpowiedniej, zinstytucjonalizowanej strukturze danej organizacji, jest możliwość jej toczenia zarówno z udziałem graczy równorzędnych wobec siebie, jak też z udziałem graczy połączonych hierarchiczną relacją zwierzchnik–podwładny. Należy przy tym dodać, że gra organizacyjna tworzy złożony mechanizm relacji z udziałem nie tylko graczy (co jest założeniem klasycznej teorii gier, opartej na wyizolowaniu sytuacji konfliktowej oraz identyfikacji graczy jako jedynych aktorów w relacjach tworzonych przez grę), ale także innych uczestników gry. Wypełniają oni odpowiednie role organizacyjne w procesie decydowania publicznego (doradców, konsultantów, ekspertów itp.) i są powiązani relacjami współdziałania z graczami. Relacja rządzący–rządzeni nie jest relacją jednostronną, zaś zakres władzy rządzących jest zawsze ograniczony zasobami kontrolowanymi przez rządzonych. Kompetencje władcze realizowane w systemie szkolnictwa wyższego przez organy oraz instytucje władzy publicznej w organizacji są zatem zawsze ograniczone stanem zasobów kontrolowanych przez uczelnie oraz ich zrzeszenia. Konieczne jest także uwzględnienie jednego z kluczowych założeń podejścia decyzyjnego przedstawiającego proces decyzyjny jako ciąg zachowań organizacyjnych wywołanych przez jakąś sytuację decyzyjną i kończących się nie w momencie podjęcia decyzji, ale w sytuacji implementacji decyzji. Charakterystyczną cechą decydowania w organizacji (w tym decydowania publicznego w obszarze szkolnictwa wyższego) jest rozdział ról decydenta, wykonawcy decyzji oraz adresata decyzji. Cecha ta wymusza współdziałanie podmiotów pełniących role decydenta, adresata oraz wykonawcy, ponieważ kompetencje decyzyjne *sensu largo* (traktowane szerzej, aniżeli same kompetencje do podjęcia decyzji publicznej) są rozproszone. Decyzje publiczne podejmowane w obszarze szkolnictwa wyższego (regulacje ustawowe, akty wykonawcze, decyzje kierownicze w kwestii dysponowania zasobami finansowymi państwa na potrzeby szkół wyższych, decyzje administracyjne itp.) są również podejmowane w złożonych, wielopodmiotowych oraz wielopoziomowych procesach decyzyjnych, zaś ich cechą charakterystyczną jest również rozdział ról decydenta, wykonawców oraz adresatów.

U podłoża gier toczonych w organizacji leżą rozbieżne (choć nie w każdej sytuacji konfliktowe) interesy, określające istotę sporu o dostęp do pożądaných dóbr społecznych lub zmuszające podmioty tych interesów do współdziałania w celu pozyskania tych dóbr. Każdą grę można badać jako wyodrębniony przedmiot badań (w oderwaniu od innych gier), ale także jako element szerszego układu gier w ramach danej struktury organizacyjnej. W tej drugiej sytuacji należy uwzględnić wzajemne sprzężenia gier oraz graczy. W typowych sytuacjach społecznych poszczególne podmioty społeczne (jednostki, grupy interesu, instytucje oraz organizacje funkcjonujące w ramach szerszych struktur organizacyjnych) występują

z reguły jako gracze w wielu równolegle toczonych grach. Sprawia to, że – niezależnie od możliwości wyodrębnienia poszczególnych gier toczonych w ramach danej organizacji – samą organizację można również traktować jako złożony układ wielochodowych, ustrukturalizowanych gier toczonych na wielu poziomach biurokratycznej struktury danej organizacji.

Wyodrębnienie gry jako swoistej relacji łączącej odpowiednie podmioty społeczne jako graczy wymaga identyfikacji graczy, zasobów, którymi oni dysponują, oraz celów, do których dążą (włącznie ze strategiami przyjmowanymi w grze). Z punktu widzenia liczby graczy należy rozróżnić gry z udziałem dwóch graczy (gry binarne), a także gry z udziałem większej liczby graczy (gry niebinarne). Można jednak wysunąć hipotezę, uprawdopodobnioną w wyniku obserwacji gier o władzę polityczną, że każda niebinarna gra o podłożu konfliktowym (w odróżnieniu od gier toczonych w ramach relacji współdziałania) wykazuje tendencję do przekształcenia się w grę koalicyjną, a w ostatecznym rezultacie – w grę binarną. Zasoby, którymi dysponują poszczególni gracze, mogą być analizowane z różnych perspektyw badawczych (rodzaju zasobów, ich ilości lub jakości, możliwości włączenia zasobów do gry itp.).

Sprzężenia między grami toczonymi w organizacji uzasadniają zastosowanie pewnych założeń i tez właściwych dla systemowego ujęcia zjawisk i procesów społecznych. Dotyczy to zwłaszcza możliwości traktowania organizacji jako systemu działającego w określonym otoczeniu. Organizacja jako całość dysponuje odpowiednimi zasobami, ma też swoje interesy, traktowane jako cele organizacyjne. Musi dysponować odpowiednimi zasobami, a równocześnie jest często zmuszona do podejmowania gry o zasoby z graczami tworzącymi otoczenie. Perspektywa gry organizacyjnej pozwala jednak równocześnie traktować podmioty działające w obszarze szkolnictwa wyższego jako względnie autonomicznych graczy, dążących do realizacji własnych interesów oraz kierujących się własnymi motywami podejmowania decyzji w grze. Gracze podejmują decyzje samodzielnie, ale – zwłaszcza w grach opartych na konieczności współdziałania dla osiągnięcia pożądanych dóbr – w ramach odpowiednich procedur oraz instytucji współdziałania. Graczami mogą być jednostki albo zorganizowane grupy społeczne oraz ich instytucje. W tym drugim przypadku decyzje mogą być podejmowane kolektywnie bądź poprzez odpowiednio wyłonioną reprezentację grupy. Możliwości działania graczy są uzależnione od zasobów (zarówno własnych, jak też będących w dyspozycji organizacji lub jej poszczególnych elementów), a także ograniczeń instytucjonalnych oraz reguł poszczególnych gier. W obszarze szkolnictwa wyższego graczami są zarówno jednostki (kandydaci na studia, studenci, doktoranci, uczestnicy innych form kształcenia prowadzonego przez uczelnie, nauczyciele akademicki), jak też organy wspólnot akademickich działających w formie uczelni lub ich zrzeszeń

oraz tzw. zewnątrzni interesariusze procesów kształcenia, w tym przede wszystkim pracodawcy.

## Zarządzanie jakością kształcenia w perspektywie gry organizacyjnej

Procesy zarządzania w obszarze szkolnictwa wyższego stanowią złożony mechanizm gier organizacyjnych. Część tych gier, obejmująca hierarchiczne relacje między organami oraz instytucjami władzy publicznej a uczelniami oraz instytucjami prowadzącymi procesy kształcenia na poziomie wyższym, przebiega w schemacie rządzący–rządzeni. Pozostałe są tzw. grami sterowanymi, a więc grami toczonymi między uczelniami oraz innymi instytucjami kształcenia wyższego, a także między uczelniami a poszczególnymi grupami interesariuszy w obszarze szkolnictwa wyższego. Zasady przystąpienia do tych gier, a także ich przebiegu oraz ustalania wyniku takich gier są uzależnione od władczych decyzji publicznych odpowiednich organów wyposażonych w kompetencje stanowienia lub stosowania prawa. Należy jednak zaznaczyć, że współcześnie (zwłaszcza w odniesieniu do EOSW) zarówno gry prowadzone w schemacie rządzący–rządzeni, jak też gry sterowane są poddane swoistym, ponadnarodowym regulacjom prawnym oraz kontroli ze strony ponadnarodowych lub międzynarodowych instytucji. Gra rządzący–rządzeni może być także, przynajmniej w pewnym stopniu, grą sterowaną. Powyższe stwierdzenie odnosi się zwłaszcza do relacji między organami oraz instytucjami władzy publicznej a porządkiem prawnym oraz instytucjami organizacji międzynarodowej o ponadnarodowych kompetencjach. Taką organizacją jest Unia Europejska. W odniesieniu do sporu między rządzącymi a rządzonymi (podmiotami podporządkowanymi kompetencjom krajowych organów władzy publicznej, w tym uczelniami oraz interesariuszami wewnętrznymi uczelni) gra rządzący–rządzeni przebiega w ramach tworzonych przez instytucjonalnoprawny porządek Unii Europejskiej. Przynajmniej w pewnym stopniu jest zatem uzasadniona teza, że gry toczne w poszczególnych, narodowych obszarach szkolnictwa wyższego (w tym w polskim szkolnictwie wyższym) są współcześnie grami sterowanymi nie tylko przez ośrodki władzy publicznej poszczególnych państw, ale także – w coraz większym stopniu – przez różnorodne podmioty tworzące otoczenie narodowych systemów szkolnictwa wyższego. To one kreują istotne międzynarodowe lub ponadnarodowe regulacje prawne, wiążące (formalnie albo nieformalnie) władze publiczne poszczególnych państw (jak w przypadku regulacji i decyzji podejmowanych w Procesie Bolońskim, a także prawa pochodnego organów oraz instytucji Unii Europejskiej).

Rozpoczęcie Procesu Bolońskiego zapoczątkowało stopniowe odchodzenie od wizji szkolnictwa wyższego jako szkolnictwa wyłącznie narodowego, podporządkowanego jedynie prawu i polityce publicznej prowadzonej przez poszczególne państwa. Świadomość konieczności tego procesu przeobrażeń szkolnictwa wyższego w Europie pojawiła się w ostatniej dekadzie XX w. Była ona wywołana przede wszystkim malejącą konkurencyjnością europejskich uczelni oraz oferowanych przez nie studiów – przede wszystkim w konfrontacji z czołowymi uczelniami amerykańskimi. Decyzje podejmowane przez ministrów państw europejskich na poszczególnych etapach Procesu Bolońskiego (od 1999 r. aż do dziś) miały i nadal mają niewiążący charakter. Są one uzgodnionymi deklaracjami politycznymi, jednakże właśnie z uwagi na uzgodnienie woli politycznej, a także świadomość, że pozostawanie poza Procesem Bolońskim pociągnie za sobą niemożność korzystania z korzyści związanych z utworzeniem EOSW, ustalenia w ramach Procesu zostały w znacznym stopniu implementowane do narodowych systemów szkolnictwa wyższego państw europejskich. Z uwagi na znaczenie tworzenia EOSW dla przemieszczania się dóbr, ludzi i usług (w tym mobilności studentów i nauczycieli akademickich) cele Procesu Bolońskiego znalazły się także w Traktacie Lizbońskim (2000 r.), a następnie zostały częściowo implementowane do prawa pochodnego Unii Europejskiej. Implementacja dyrektyw UE przez państwa członkowskie oznacza stopniowe harmonizowanie narodowych mechanizmów gier organizacyjnych w EOSW, a w konsekwencji także stworzenie graczom możliwości podjęcia i toczenia takich gier w znacznie szerszej niż dotąd przestrzeni organizacyjnej. Powoduje także przynajmniej częściową bezskuteczność takich narodowych regulacji prawnych, jakie byłyby skierowane na utrzymanie monopolu państwowych organów władzy publicznej w zarządzaniu narodowym systemem szkolnictwa wyższego.

W większości państw europejskich w okresie do lat 90. ubiegłego wieku kwestia jakości kształcenia nie stanowiła wyodrębnionego zagadnienia badawczego. O zdolności uczelni do prowadzenia procesu kształcenia decydował władczo wyposażony w odpowiednie kompetencje organ władzy publicznej, poprzez decyzje dotyczące zarówno utworzenia, jak też zmian oraz likwidacji uczelni. Taka sytuacja miała miejsce na przykład w Polsce do 1990 r. Decyzje o utworzeniu, zmianie i likwidacji szkoły wyższej wydawał parlament w formie ustawy, przy czym szkoły te mogły mieć wyłącznie status uczelni publicznych, uzależnionych całkowicie – co do ich zasobów i zdolności do utrzymywania odpowiedniej jakości kształcenia – od stanu zasobów publicznych oraz preferencji władzy publicznej w zakresie dysponowania środkami budżetowymi. Gry toczne przez szkoły wyższe były grammi w bardzo dużym stopniu sterowanymi, zawężonymi do narodowego otoczenia szkół wyższych. Zmiana ustawowych warunków prowadzenia kształcenia na poziomie wyższym umożliwiła tworzenie niepublicznych szkół wyższych, zaś kontrola stopnia speł-

nienia wymogów zapewniających jakość kształcenia następowała poprzez koncesjonowanie działalności niepublicznych szkół wyższych powierzone ministrowi odpowiedzialnemu za szkolnictwo wyższe. Państwo wycofało się więc z wyłączności w zakresie prowadzenia kształcenia wyższego oraz ograniczyło formalnie swoją odpowiedzialność za zapewnienie jakości kształcenia, przesuując częściowo kompetencje do prowadzenia kształcenia, a tym samym odpowiedzialność za jakość kształcenia, na niepubliczne uczelnie wyższe. Nie towarzyszyły temu jednak zmiany mechanizmu pozyskiwania publicznych środków finansowych przez uczelnie wyższe, w związku z czym niepubliczne szkoły wyższe zostały wepchnięte w tworzący się rynek usług edukacyjnych. Podporządkowanie szkół wyższych mechanizmom rynkowym i konieczność pozyskania środków finansowych umożliwiających utrzymanie kształcenia spowodowały nacisk na umasowienie studiów wyższych – przekraczające znacznie możliwości utrzymania odpowiedniej jakości kształcenia. Ustawodawcy zabrakło wyobraźni dotyczącej skutków częściowej prywatyzacji systemu szkolnictwa wyższego przy pozostawieniu dotychczasowej zasady finansowania budżetowego szkół publicznych (z wyłączeniem szkół niepublicznych) oraz braku zarówno zewnętrznych, jak też wewnętrznych mechanizmów zapewnienia jakości kształcenia<sup>11</sup>. Dopiero uczestnictwo Polski w Procesie Bolońskim wymusiło jakościowe przeobrażenia zasad finansowania kształcenia prowadzonego przez uczelnie niepubliczne, wprowadzenie regulacji uzależniającej zgodę państwa na prowadzenie kształcenia od spełnienia ustawowo określonych wymogów kadrowych, programowych, infrastrukturalnych etc.

W literaturze wyróżnia się kilka niewykluczających się wzajemnie typów badania jakości kształcenia, w tym audyt, ewaluację, *benchmarking* oraz akredytację<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> Szerzej o przeobrażeniach polskiego systemu szkolnictwa wyższego pod koniec XX w.: T. Kraszewski (red.), *Jakość kształcenia w perspektywie wejścia Polski do Unii Europejskiej*, Płock 2000, passim.

<sup>12</sup> Audyt jakości kształcenia polega na wszechstronnej analizie uczelni prowadzącej kształcenie dokonanej przez niezależną instytucję. Jego celem jest stwierdzenie, czy proces kształcenia przebiega zgodnie z przyjętym programem kształcenia, a także w ramach odpowiednich instytucji oraz procedur określonych jako kryteria audytu. Końcowym efektem audytu może być uzyskanie certyfikatu jakości kształcenia, mającego znaczenie w pozycjonowaniu uczelni jako gracza. *Benchmarking* to porównawcza analiza rozwiązań w zakresie jakości kształcenia, polegająca na zestawieniu rozwiązań i praktyk jednej uczelni z analogicznymi rozwiązaniami i praktykami innej uczelni, stanowiącej z reguły punkt odniesienia przy ustalaniu jakości kształcenia w porównywanej uczelni. Ewaluacja jest systemową analizą struktury organizacyjnych oraz procesów kształcenia w uczelni dokonywaną na podstawie przyjętych standardów jakości oraz przy użyciu odpowiedniego zestawu mierzalnych (ilościowo albo jakościowo) kryteriów oceny. Akredytację określa się z reguły jako mniej lub bardziej rozbudowane postępowanie, którego celem jest stwierdzenie, że dana uczelnia bądź instytucja działająca w obszarze szkolnictwa wyższego jest w stanie zaoferować odpowiednio wykształcenie, osiągnąć w prawidłowo zorganizowanym procesie kształcenia. Więcej o możliwościach badania jakości kształcenia oraz zastosowaniu wspomnianych wyżej mechanizmów badania jakości w wybranych systemach szkolnictwa wyższego

W pierwszym etapie tworzenia EOSW (a w kilku państwach zachodnich, jak w Holandii, Belgii czy Niemczech – w ostatniej dekadzie XX w.) przeważały mechanizmy wewnętrznej ewaluacji kształcenia; ustalenia przyjęte w 1999 r. w Bolonii przewidywały m.in. opracowanie odpowiedniej metodologii dokonywania ewaluacji kształcenia przez szkoły wyższe, opartej na porównywalnych kryteriach ilościowych i jakościowych. Wraz z przyjęciem przez uczestników Procesu Bolońskiego w Bergen (2005 r.) porozumienia w sprawie standardów i wskazówek dotyczących zapewnienia jakości kształcenia (*Standards and Guidelines for Quality Assurance*), a także ramowej struktury kwalifikacji absolwentów w ramach EOSW (*Qualification Framework for EHEA*), rozpoczął się trwający do dziś proces wprowadzania i rozwijania systemu akredytacyjnego jako powszechnego mechanizmu zapewnienia jakości kształcenia w europejskim szkolnictwie wyższym. Pozostałe mechanizmy zostały potraktowane jako mechanizmy wspomagające akredytację i uzależnione – co do ich zastosowania – przede wszystkim od uczelni zainteresowanych osiągnięciem i utrzymaniem jakości procesu kształcenia. Pozostawiono przy tym odpowiednim organom władzy publicznej w poszczególnych państwach możliwość częściowej, ustawowej regulacji ewaluacji oraz innych form badania jakości kształcenia, traktując monitorowanie narzędzi oraz instytucji klasyfikowania i porównywania uczelni europejskich jako kwestie wymagające wspólnego stanowiska ministrów odpowiedzialnych za szkolnictwo. System akredytacyjny został w kolejnych latach zbudowany w postaci sieci narodowych instytucji/komisji akredytacyjnych jako członków ENQA, wpisanych do Europejskiego Rejestru Agencji Akredytacyjnych (EQAR). Każda z narodowych instytucji akredytacyjnych, choć jest utworzona i funkcjonuje na podstawie prawa krajowego, ma obowiązek co 5 lat poddać się zewnętrznej ewaluacji dokonywanej przez międzynarodowy zespół ekspertów akredytacyjnych w celu stwierdzenia spełniania standardów EQAR. Można uznać, że narodowe agencje akredytacyjne stanowią grupę kluczowych graczy w procesach zarządzania jakością kształcenia zarówno w skali poszczególnych państw, jak też w Europejskim Obszarze Szkolnictwa Wyższego. Instytucjonalne ramy gier z udziałem agencji, takie same dla każdej agencji akredytacyjnej, różnią się jednak znacznie z uwagi na różnorodność ustawowych podstaw two-

---

w Europie: J. Kudła, M. Stachowiak-Kudła, *The higher education competition in Poland and the quality of teaching and research: the case of economic and law studies*, „Ekonomia i Prawo” 2014, 13(4), s. 471–477; M. Stachowiak-Kudła, *Autonomia szkół wyższych a instytucjonalne mechanizmy zapewnienia jakości w Polsce i w wybranych państwach europejskich*, Warszawa 2012, passim. Z kolei E. Chmielecka, odwołując się do zachodniej literatury, rozróżniła licencjonowanie, przegląd, ewaluację i akredytację jako mechanizmy zapewnienia jakości kształcenia, por. E. Chmielecka, *Systemy zapewnienia jakości kształcenia w świecie*, [w:] T. Kraszewski (red.), op. cit., s. 26.

rzenia oraz funkcjonowania agencji w poszczególnych państwach – uczestnikach Procesu Bolońskiego.

Proces Boloński spowodował radykalne rozszerzenie pola gier toczonych w szkolnictwie wyższym, a tym samym nowe możliwości dla studentów i kadry akademickiej jako graczy. ENQA stanowiła ważny etap w rozwoju EOSW oraz kształtowaniu nowego instytucjonalnego ładu w zarządzaniu jakością kształcenia. Ten nowy ład oznaczał powierzenie ewaluacji jakości kształcenia niezależnym, narodowym agencjom akredytacyjnym. Państwa uczestniczące w Procesie zobowiązały się wdrożyć narodowe systemy akredytacji do 2005 r. Procesy wdrażania narodowych mechanizmów akredytacyjnych w obszarze szkolnictwa wyższego nadal trwają, choć powołanie do życia narodowych agencji akredytacyjnych zakończyło się w 2005 r. Rozwiązania strukturalne tych mechanizmów oraz zasady ich funkcjonowania przyjęte w poszczególnych państwach różnią się, akredytacja jest bowiem rozwiązaniem podlegającym procesom harmonizacji, nie zaś unifikacji. Na kształt tego mechanizmu w narodowych systemach szkolnictwa wyższego wpływa wiele czynników różnicujących szkolnictwo wyższe, takich jak konstytucyjny ustrój państwa (w tym rozłożenie kompetencji legislatywy i egzekutywy, a także unitarny albo federacyjny kształt państwa), cele polityki publicznej państwa w sferze edukacji i szkolnictwa wyższego (w dużym stopniu zależne od programów politycznych rządzącej partii), ustawowe zasady finansowania kształcenia (w tym zwłaszcza konstytucyjna regulacja odpłatności za dostęp do kształcenia). Czynniki te kształtują model akredytacji w poszczególnych państwach oraz instytucjonalno-kompetencyjne możliwości działania agencji akredytacyjnych.

Pomijając rozwiązania anglosaskie, odmienne od europejskich, w Europie jeszcze w drugiej połowie XX w. odpowiedzialność za prowadzenie studiów wyższych oraz jakość kształcenia ponosiło państwo, bowiem ono dysponowało zasobami finansowymi niezbędnymi dla prowadzenia kształcenia oraz miało odpowiednie instrumenty prawne oddziaływania w postaci ustawodawstwa (państwo samo tworzyło regulacje dotyczące zarządzania publicznego w szkolnictwie wyższym, samo zarządzało szkołami wyższymi oraz utrzymywało finansowo uczelnie). Wraz ze wszczęciem procesu bolońskiego musiało się to zmienić. Obowiązki zapewnienia jakości kształcenia zostały przerzucone na uczelnie, zaś władza publiczna została obciążona obowiązkiem takiej regulacji ustawowej szkolnictwa wyższego, jaka umożliwi dokonanie akredytacji szkół wyższych przez niezależne agencje akredytacyjne. Szkoły wyższe powinny zbudować dostosowane do ich specyfiki wewnętrzne systemy zapewnienia jakości (Quality Management System – QMS), oparte na badaniu *ex post* rezultatów kształcenia, racjonalności działań uczelni (rachunku kosztów uzasadnionych publicznymi korzyściami osiągniętymi poprzez prowadzenie kształcenia), monitorowaniu funkcjonowania poszczególnych elementów



procesu kształcenia i losów absolwentów, badaniu potrzeb relewantnego rynku pracy dla absolwentów itp. Zastosowanie QMS w uczelni wymagało wewnętrznego wspomaganie i zespołowego kierowania, w tym porozumiewania się z interesariuszami, a to pozwoliło inaczej rozłożyć odpowiedzialność za proces kształcenia. To był krok w stronę zarządzania jakością. Nastąpiło więc przesunięcie kompetencji nadzoru nad jakością kształcenia z organów i instytucji władzy publicznej na same szkoły wyższe oraz agencje akredytacyjne wybierane przez same uczelnie dla przeprowadzenia zewnętrznej ewaluacji jakości kształcenia.

Przyjęte w Europie rozwiązania dotyczące akredytacji jako mechanizmu zapewnienia jakości kształcenia stanowią, o czym należy pamiętać, istotną część Procesu Bolońskiego. Proces zaś, rozważany w odniesieniu do państw członkowskich UE, został zaprojektowany jako jeden z kluczowych instrumentów gwarantowania nadrzędnych wartości UE: swobody przepływu osób i usług, a w konsekwencji także kształtowania rynku pracy oraz polityki zatrudnienia w skali całej Unii Europejskiej. Dlatego też w konstrukcji gier organizacyjnych związanych z zarządzaniem w obszarze szkolnictwa wyższego zostały zaprojektowane instytucjonalne czynniki skłaniające wspólnoty akademickie i kadre zarządzającą uczelniami do dialogu zarówno z interesariuszami wewnętrznymi, jak też interesariuszami zewnętrznymi. Reprezentacje tych interesariuszy znalazły się też w składzie narodowych agencji akredytacyjnych. Istotne jest też odnotowanie, że władze publiczne w większości państw europejskich wycofały się z odgórnego przesądzenia o kryteriach jakości kształcenia przyjmowanych w procedurach akredytacyjnych. Przykłady ustawowej, odgórnej regulacji tych kryteriów są nieliczne i nie podważają ogólnej zasady uzgadniania kryteriów pomiaru jakości kształcenia (zarówno ilościowych, jak też ocennych) pomiędzy agencjami akredytacyjnymi, zainteresowanymi uczelniami oraz interesariuszami uczelni<sup>13</sup>. Odmienne rozwiązania funkcjonują w większości państw Europy Zachodniej. Podstawowe różnice dotyczą zwłaszcza wielości agencji akredytacyjnych funkcjonujących w obszarze szkolnictwa wyższego, swobody decyzji w kwestii formy akredytacji/ewaluacji zewnętrznej oraz możliwości doboru krajowej bądź zagranicznej agencji akredytacyjnej, swobody w powoływaniu do życia nowych kierunków kształcenia. Dobrym

<sup>13</sup> Przykłady te dotyczą głównie części państw Europy Środkowej i Wschodniej (w tym polskiego systemu szkolnictwa wyższego). Tam bowiem do tej pory można napotkać przykłady deklarowania autonomii szkoły wyższej przy równoczesnym utrzymywaniu różnorodnych instrumentów władczej kontroli władz publicznych w sferze szkolnictwa wyższego, nadmiernych kompetencji władzy wykonawczej w kształtowaniu składu oraz kompetencji narodowej agencji akredytacyjnej, kompetencji narodowej agencji akredytacyjnej do narzucania sztywnych kryteriów pomiaru jakości kształcenia w drodze regulacji wewnętrznych, a także władczego decydowania przez organ władzy wykonawczej (ministra odpowiedzialnego za szkolnictwo wyższe bądź – w jego imieniu – narodową agencję akredytacyjną) o utworzeniu nowego kierunku studiów oraz jego programu itp.

przykładem mogą tu być rozwiązania niemieckie lub holenderskie. I tak, w niemieckim systemie szkolnictwa wyższego akredytacja została oparta na kilku kluczowych wartościach: niezależności instytucjonalnej i decyzyjnej agencji akredytacyjnych, wewnątrzsystemowej konkurencji zarówno agencji akredytacyjnej (także z dopuszczeniem zagranicznych i międzynarodowych agencji akredytacyjnych), ograniczonej otwartości rynku usług w zakresie kształcenia wyższego, pełnej transparentności procesów akredytacyjnych oraz ich wyników, a także swobody uczelni w kształtowaniu wewnętrznych systemów ewaluacji kształcenia oraz działalności dydaktycznej swoich pracowników. Niemiecki mechanizm akredytacyjny został przy tym dopasowany do federacyjnej struktury państwa niemieckiego. W Niemczech przyjęto, że państwo będzie wycofywać się z kontrolnych kompetencji w mechanizmie akredytacji i zapewnianiu jakości kształcenia, pozostawiając to uczelniom i akceptowanym przez nie agencjom akredytacyjnym. Państwo pozostawiło sobie jedynie kompetencje ograniczonego sterowania gramami w ramach mechanizmu akredytacji (głównie poprzez ustawodawstwa poszczególnych krajów wchodzących w skład RFN) – założenie ograniczonej sterowalności procesów zachodzących w szkolnictwie wyższym<sup>14</sup>.

Dotychczasowa obserwacja rozwoju akredytacji jako zasadniczego instrumentu zapewnienia jakości kształcenia wspomagającego pośrednie zarządzanie szkołami wyższymi przez władze publiczne poszczególnych państw, uzasadnia tezę o przejściowym stanie obecnego mechanizmu akredytacji w Europejskim Obszarze Szkolnictwa Wyższego. Dokonane w tym czasie zmiany stanowią jakościowy skok w porównaniu z dotychczasowymi modelami zarządzania szkołami wyższymi oraz świadczą o wprowadzaniu kultury jakości do procesów kształcenia prowadzonych przez szkoły wyższe. Zmiany te spowodowały utworzenie prawno-instytucjonalnego otoczenia narodowych systemów szkolnictwa wyższego, a w konsekwencji zainicjowały wprowadzanie uczelni narodowych do europejskiej sieci uczelni wyższych jako zasadniczych graczy w ramach EOSW. Obecnie pełnoprawnymi uczestnikami w tym obszarze są narodowe agencje akredytacyjne, a także międzynarodowe instytucje działające na rzecz zapewnienia jakości kształcenia w EOSW i wpisane do EQAR. Docelową perspektywą dla szkół wyższych wydaje się uzyskanie przez narodowe uczelnie statusu uczelni europejskich, zróżnicowanych pod względem oferty kształcenia i form organizacyjnych, ale spełniających uzgodnione dla EOSW standardy kultury jakości.

---

<sup>14</sup> Więcej: K. Szewior, *Akredytacja w niemieckim szkolnictwie wyższym. Zarys zagadnienia*, Warszawa 2018, s. 75–318.

## Bibliografia

- Alexander K.W., Alexander K., *Higher Education Law. Policy and Perspectives*, 2nd ed., London 2017.
- Austin I., Jones G.A., *Governance of Higher Education. Global Perspectives, Theories and Practices*, 2nd ed., New York 2017.
- Bleikle I.M., Kogan M., *Organization and Governance of Universities*, „Higher Education Quarterly” 2007, 20, s. 477–493.
- Bolesta-Kukułka K., *Koncepcja gry organizacyjnej*, [w:] A.K. Koźmiński (red.), *Współczesne teorie socjologiczne*, Warszawa 1983, s. 238–273.
- Chmielecka E., *Systemy zapewnienia jakości kształcenia w świecie*, [w:] T. Kraszewski (red.), *Jakość kształcenia w perspektywie wejścia Polski do Unii Europejskiej*, Płock 2000.
- Crozier M., Friedberg E., *L'acteur et le système. Les Contraintes de l'action collective*, Paris 1977.
- Korybski A., Leszczyński L., *Decision Making Approach in a Study of the Enactment and Application of Law*, [w:] A. Bator, Z. Pulka (red.), *Legal Theory and Philosophy of Law: Towards Contemporary Challenges*, Warsaw 2013, s. 156–167.
- Koźmiński A.K., Zawisłak A.M., *Pewność i gra. Wstęp do teorii zachowań organizacyjnych*, Warszawa 1979.
- Kraszewski T. (red.), *Jakość kształcenia w perspektywie wejścia Polski do Unii Europejskiej*, Płock 2000.
- Kudła J., Stachowiak-Kudła M., *The higher education competition in Poland and the quality of teaching and research: the case of economic and law studies*, „Ekonomia i Prawo” 2014, 13(4), s. 471–477.
- Kwiek M., *Uniwersytet jako „wspólnota badaczy”? Polska z europejskiej perspektywy porównawczej i ilościowej*, „Nauka i Szkolnictwo Wyższe” 2012, 40(2), s. 71–86.
- Manning K., *Organizational Theory in Higher Education. Core Concepts in Higher Education*, London 2013.
- Pettigraw A.M., *The Politics of Organizational Decision-Making*, London–Tavistock 1973.
- Reale E., Marini G., *The Transformative Power of Evaluation*, [w:] I.M. Bleikle, J. Enders, B. Lepori (red.), *Managing Universities. Policy and Organizational Change from a Western Perspective*, Palgrave Macmillan 2017, s. 107–137.
- Stachowiak-Kudła M., *Autonomia szkół wyższych a instytucjonalne mechanizmy zapewnienia jakości w Polsce i w wybranych państwach europejskich*, Warszawa 2012.
- Szewior K., *Akredytacja w niemieckim szkolnictwie wyższym. Zarys zagadnienia*, Warszawa 2018.