

Magdalena Dybaś-Błajet

Wydział Nauk Pedagogicznych UMK
(studia doktoranckie)

SYSTEM OCENY JAKOŚCI W BUŁGARSKIM SZKOLNICTWIE WYŻSZYM - TRZY ETAPY ZMIANY

WPROWADZENIE

Obserwowane od pewnego czasu przemiany w szkolnictwie wyższym mają w głównej mierze charakter funkcjonalny - „funkcja regulacyjna uczelni zostaje ograniczona na rzecz funkcji usługowej” (Maliszewski, 2007, s. 68). Dla uporządkowania tych przemian w masie szkół wyższych, które w zdecydowanej większości nie mogą sobie pozwolić na kontynuowanie tradycji modelu humboldtowskiego, podejmowane są takie inicjatywy, jak europejski proces boloński. Prowadzi to do przekładania się zmiany funkcjonalnej na zmianę instytucjonalną. Proces boloński tworzy nowe ramy strukturalne, które teoretycznie nie są obligatoryjnie narzucane, lecz w rzeczywistości ich zignorowanie może doprowadzić do wykluczenia uczelni z całego międzynarodowego systemu edukacji (Tomusk, 2004). Owe ramy, według Tomuska (tamże), przesuwiają uniwersytety w obszar edukacyjno-usługowy, utożsamiając sferę akademicką z wolnym rynkiem. Jednocześnie realizowanie wytycznych zawartych w Deklaracji Bolońskiej nastrocza wielu trudności, ponieważ, jak wskazuje Sarah Guri-Rosenblit (2007), zawierają one szereg przeciwstawnych tendencji, między którymi szkoły wyższe muszą poszukiwać równowagi.

Znaczący spadek jakości kształcenia stał się jednym z podstawowych i koniecznych do rozwiązania problemów w postkomunistycznych systemach szkol-

nictwa wyższego. Z oczywistych względów kraje Europy Wschodniej i Środkowej, także Balkany, starały i starają się czerpać z rozwiązań wypracowanych w bardziej doświadczonych systemach edukacji trzeciego stopnia. W latach 90. ubiegłego wieku to swoiste naśladownictwo miało charakter dość swobodny, pilotażowy i zróżnicowany. Dopiero podpisana w roku 1999 Deklaracja Bolońska wzmocniła dążenie do ekwiwalentności europejskiego szkolnictwa wyższego. Kraje postkomunistyczne, chcąc uwiarygodnić swoje uczelnie i wzmocnić własną pozycję w Europie, podjęły trud realizacji bolońskich wytycznych. W artykule zostanie przedstawiony zarys trzech kolejnych etapów kształtowania się systemu akredytacji w Bułgarii. Ilustracja ta stanowi przykład niemożności, czy może jedynie trudności dostosowywania się zróżnicowanych europejskich systemów szkolnictwa wyższego, szczególnie tych funkcjonujących w krajach postkomunistycznych, do ogólnoeuropejskich rozwiązań instytucjonalnych.

NOWE SPOJRZENIE NA JAKOŚĆ W SZKOLNICTWIE WYŻSZYM — AKREDYTACJA

W związku ze zmieniającymi się funkcjami uczelni i trapiącymi je trudnościami pojęcie *jakość kształcenia* nabiera nieoczekiwane charakteru - przeciwnego wobec pierwotnego - ilościowego. Jest to oczywiście niewystarczające określenie tego, czym jest dziś jakość w szkolnictwie wyższym. Problem z definiowaniem omawianego terminu wynika z jego złożoności. Nakładają się tu: dawne, niedookreślone desygnowanie jakości akademickiej nawiązujące do kształcenia adeptów wspólnoty akademickiej, rozwoju nauki, przekazywania wiedzy ogólnej oraz współczesne postrzeganie edukacji jako produktu czy usługi. Zaspokajanie oczekiwań klienta jest tu pewną wskazówką, przysparza ona jednak kolejnych kłopotów definicyjnych. Wynika to z tego, że klientem uczelni są studenci, społeczeństwo, rynek pracy, rząd, ale także jej pracownicy. Każda z tych grup formułuje odmienne oczekiwania. Niemniej jednak współcześnie na jakość w edukacji patrzy się podobnie jak na jakość w każdym innym przedsiębiorstwie, co oznacza sprowadzanie jej w dużej mierze do wskaźników ilościowych.

Paradoks przełożenia jakości kształcenia na wskaźniki ilościowe jest szczególnie widoczny w krajach postkomunistycznych, gdzie dominującym instrumentem oceny jakości w szkolnictwie wyższym stała się akredytacja. Najogólniej rzecz ujmując akredytacja polega na sprawdzaniu, czy program kształcenia, bądź cała jednostka edukacyjna spełnia pewne określone progowe wartości (Wójcicka, 2001; Wosik, 2003). Model ten nie dostarcza jednak instrumentów służących doskonaleniu jakości, raczej wiąże się z odwróceniem uwagi środowiska akademickiego od faktycznych problemów dydaktyki i szerszej działalności akademie-

kiej, gdyż zmusza je do koncentrowania się w pierwszej kolejności na realizacji narzucanych odgórnie kryteriów ilościowych, na kwestiach formalnych (Wójcicka, 2001; Wosik, 2003; Antonowicz, 2006). Zatem bardzo ważne wydaje się wspieranie akredytacji innymi narzędziami oceny jakości kształcenia, a przede wszystkim wewnętrzną ewaluacją dydaktyki i rozwoju pracowników naukowych. Z taką sytuacją, oczywiście mocno zróżnicowaną, mamy do czynienia w Stanach Zjednoczonych i Europie Zachodniej (tamże).

W europejskich krajach postkomunistycznych procedura akredytacyjna jest zazwyczaj przeprowadzana przez jedną centralną agencję ulokowaną w strukturze rządu lub adekwatnego ministerstwa. Jak pisze Maria Wójcicka (2001, s. 16) agencje te „czasem wręcz zajmują miejsce dawnych, upolitycznionych i zbiurokratyzowanych państwowych inspekcji”. Trudno zatem mówić tu o realnej zmianie. Celem tych instytucji jest kontrola — owych zaniżonych, jak na standardy akademickie, bo minimalnych, zdefiniowanych prawnie wskaźników - na podstawie której przyznaje się środki budżetowe i prawo wydawania dyplomów szkołom wyższym. Akredytacja stanowi zatem narzędzie nadzoru państwa nad uczelniami. Akredytacja pełni również inną, niezmiernie istotną funkcję, mianowicie uwiarygodnia uczelnie z tych regionów w przestrzeni międzynarodowej (tamże), stanowi realizację jednego z fundamentalnych postulatów procesu bolońskiego.

Zatem wprowadzenie akredytacji, jako jedyne narzędzie oceny jakości w danym systemie szkolnictwa wyższego, może okazać się kamuflażem pozorującym zmianę, która ma wymiar jedynie formalny, a nie realny. Wynika to między innymi z braku wewnętrznej motywacji uczelni do dbania o jakość swojej działalności. Z taką sytuacją należy się liczyć, gdy uczelnie walczą o przetrwanie, a środowisko, z różnych przyczyn, nie utrwaliło obyczaju wewnętrznej rzetelnej oceny swojej pracy.

OCENA JAKOŚCI KSZTAŁCENIA W BUŁGARSKIM SZKOLNICTWIE WYŻSZYM

Charakterystyczna dla Europy postkomunistycznej formuła akredytacji została wprowadzona w Bułgarii dopiero w 1999 roku. Wcześniej eksperymentowano tu z szerszym modelem ewaluacji jakości. Bułgarska Narodowa Agencja Oceny i Akredytacji (NAOA¹) jest jedynym podmiotem formalnie kontrolującym jakość w szkolnictwie wyższym. Jako że NAOA podlega, podobnie jak wszystkie szkoły wyższe, Ministerstwu Edukacji i Nauki, poza tym jej eksperci w większo-

¹ Bułgarska nazwa agencji brzmi: Nacionalna agenda za ocenivane i akreditacia.

ści są jednocześnie zatrudnieni na bułgarskich uniwersytetach, można przyjąć, że stanowi ona część systemu szkolnictwa wyższego w Bułgarii.

Utworzenie NAOA i kolejne zmiany tej instytucji wynikały zarówno z wewnętrznych problemów systemu kształcenia, jak i z chęci uwiarygodnienia bułgarskich uczelni w Europie. Poprawki w ustawach dotyczących szkolnictwa wyższego, w tym funkcjonowania Agencji, motywowane były głównie chęcią dostosowania się do wytycznych procesu bolońskiego (*Visšeto...* 1.1, 2001). Próby reformy napotykały jednak często na szereg problemów i ich wdrażanie utykało na etapie legislacyjnym (Slantcheva, 2007).

ZMIANA INSTYTUCJONALNA - RAMA TEORETYCZNA

Opis i analiza kształtowania się, przeobrażania i dopasowywania do europejskich wytycznych bułgarskiego systemu oceny jakości kształcenia zostaną wsparte teoretycznymi propozycjami postrzegania zmiany instytucjonalnej.

Koncepcja instytucjonalizmu zaczęła być wykorzystywana przez socjologię w latach 50. XX wieku. Dla tej pracy ważniejsze wydają się jednak późniejsze rozważania na temat problemu funkcjonowania instytucji z perspektywy nauk społecznych. Tak zwany „nowy” instytucjonalizm podkreśla wagę otoczenia, w którym pojawia się i działa dana instytucja. Środowisko ma tu decydujący wpływ na kształt instytucji, gdyż dopasowuje się ona do otaczających ją warunków, czerpiąc z nich najważniejsze dla siebie wartości, starając się o legitymizację w swoim otoczeniu. Zmiana instytucjonalna, którą jest również powstanie instytucji, ma tu niemal wyłącznie charakter *konwergentny*, jest to konformistyczne dopasowanie o wymiarze raczej symbolicznym, nie zaś realnym, reprodukcja systemu. Instytucja naśladuje najbardziej widoczne wzory, normy charakterystyczne dla swojego otoczenia instytucjonalnego i nie jest w stanie faktycznie dopasować się do potrzeb społecznych (Selznick, 1996; Stensaker, 2004).

Zgodnie z modelem zmiany instytucjonalnej Douglassa Northa interesująca nas zmiana zachodzi w wyniku zależności między *ograniczeniami (constraints) - instytucjami formalnymi i nieformalnymi a organizacjami*. *Organizacje* North definiuje jako ciała polityczne, gospodarcze, społeczne czy edukacyjne, powołane do realizacji określonych celów. Ramy ich funkcjonowania określają *instytucje*, które z drugiej strony organizacja również stara się przekształcać. *Instytucje* - czyli reguły gry — to ograniczenia wymyślone przez człowieka, które ułatwiają funkcjonowanie systemu, społeczeństwa, ale też ograniczają dostępne opcje działania, zmiany (Federowicz, 2004). *Ograniczenia formalne* amerykański noblista utożsamia z regulacjami prawnymi, gospodarczymi, ustrojem, przepisami etc.

Natomiast *ograniczenia nieformalne* są to kształtowane kulturowo nieformalne zasady postępowania, sposoby myślenia, mentalność, sankcje, tabu, zwyczaje, tradycje, które niezmiernie trudno zmienić. Stanowią one łącznik między przeszłością, teraźniejszością i przyszłością (North, 1999 za Witte, 2006). Według Norha (tamże) najbardziej prawdopodobną i najczęstszą zmianą instytucjonalną jest *zmiana stopniowa, powolna (gradual)*. Wynika to z tego, że znacznie trudniej zmienić *ograniczenia nieformalne* niż *formalne*. Tymczasem większość reform, również tych dotyczących szkolnictwa wyższego, ogranicza się do zmiany przepisów prawnych, które nie przekładają się automatycznie na to, jak ludzie działają, na ich przyzwyczajenia, mentalność. W ten sposób powstaje napięcie, które hamuje i ogranicza zakres zmiany. North podkreśla również, że analizując zmianę należy skupić się na *aktorach* mających największy wpływ na daną organizację, którymi mogą być zarówno jednostki, jak i gremia czy całe organizacje. Jak wynika z badań neoinstytucjonalistów nad szkolnictwem wyższym w Stanach Zjednoczonych i Europie Zachodniej, to właśnie kluczowi aktorzy danego systemu są odpowiedzialni za hamowanie w nim zmian (Stensaker, 2004).

Powyższe rozważania teoretyczne uzupełnia teza Hansa-Dietera Klingemanna o znikomym znaczeniu instytucji. Niemiecki politolog odwołując się do przykładu ze sfery swoich zainteresowań badawczych, mówi, że „nie wystarczy mieć dobrą konstytucję, żeby mieć dobrą demokrację i skuteczną władzę” (Klingemann, 2008), podkreśla, że zmiany instytucjonalne przeważnie nie są odczuwane przez obywateli, najniżej usytuowanych odbiorców oferty danej instytucji. Twierdzi on, że przyzwyczajenia silniej niż *instytucje formalne* wpływają na działanie systemu, więc przenoszenie takowego z jednego do drugiego państwa jest przedsięwzięciem mającym małe szanse powodzenia. „Te same instytucje w każdym kraju działają inaczej. (...) Ludzie starają się tak używać nowych zasad gry, by w istocie wciąż grać w grę, do której przywykli (...) Żadna instytucja nie pokona kultury” (tamże). Zatem problem często nie tkwi w instytucjach, ale w *elitach - aktorach*. Reforma systemu w pierwszej kolejności wymaga analizy rozkładu interesów. Faktyczna zmiana wynika ze zmiany konstelacji interesów, a nie ze zmiany instytucjonalnej (tamże).

KONTEKST ROZWOJU SYSTEMU OCENY JAKOŚCI w SZKOLNICTWIE WYŻSZYM W BULGARII

Zanim przejdziemy do omówienia kolejnych etapów rozwoju Agencji, należy określić, w jakim *otoczeniu instytucjonalnym* powstała ta organizacja, jakie są źródła *ograniczeń formalnych i nieformalnych*, stanowiących ramę funkcjonowa-

nia NAOA i możliwości jej zmiany. Można tu wyróżnić dwa środowiska, w których kształtował się system oceny jakości w szkolnictwie wyższym w Bułgarii:

- 1) Zewnętrzne (europejskie, bolońskie) - miało ono i ma bardzo duże znaczenie w kontekście aspiracji europejskich Bułgarii. Samo utworzenie Agencji było powieleniem wzorów zachodnioeuropejskich, wynikało z chęci poprawienia wizerunku bułgarskiego szkolnictwa wyższego, jego uwiarygodnienia w Europie i na świecie (*Visšeto...* t.I, 2001; Georgiewa, 2001). Czynniki europejskie zdecydowanie zyskały na znaczeniu z chwilą podpisania przez Bułgarię Deklaracji Bolońskiej w 1999 roku. Dotyczy to nie tylko uczelni, ale również NAOA, która jako członek ENQA², zobowiązuje się do spełniania standardów kontroli, oceny jakości określonych na poziomie ogólnoeuropejskim. Można przypuszczać, że z europejskiego otoczenia instytucjonalnego NAOA przejmuje głównie pewne formalne wzorce, związane z *instytucjami formalnymi*. Wynika to z naturalnego, ale i kulturowego (kultura akademicka) dystansu.
- 2) Lokalne (bułgarskie, wewnętrzne) - Agencja od początku swego istnienia była agendą rządową, ulokowaną w strukturze Ministerstwa Edukacji i Nauki. Jej działalność reguluje ustawodawstwo dotyczące szkolnictwa wyższego. Zatem formalne ramy (*ograniczenia*) jej funkcjonowania określane są odgórnie przez organy władzy państwowej. Jednakże pracownicy i eksperci NAOA wywodzą się ze środowiska akademickiego. W sposób naturalny są oni nośnikami *ograniczeń nieformalnych*, które wpływają na ich pracę w Agencji oraz na możliwości przeprowadzania w niej zmian.

Warto w związku z tym poświęcić kilka słów charakterystyce, również w ujęciu historycznym, bułgarskiego szkolnictwa wyższego. Jego początki sięgają 1888 roku, kiedy to w Sofii powstała Wyższa Szkoła Pedagogiczna, której zadaniem było wykształcenie nauczycieli, prawników i urzędników potrzebnych do zarządzania państwem pozbawionym aparatu administracyjnego po pięciowiekowej niewoli osmańskiej. Uczelnia w ciągu kilku lat rozwinęła się, uzyskała autonomię i przemianowała na Uniwersytet Sofijski, który do drugiej wojny światowej nieustannie musiał walczyć o swoją niezależność z kolejnymi bułgarskimi rządami (Gočeva, 2002; Pundeff, 1968). Po roku 1945, kiedy Bułgaria dołączyła do bloku państw socjalistycznych, powstały tu kolejne uczelnie wyższe. Zostały one jednak zawłaszczone czy raczej stworzone przez aparat państwowy, podporządkowane partii i ideologii. Jak wskazują bułgarscy badacze, uniwersytety i inne

² European Association for Quality Assurance in Higher Education - 24 września 2008 roku Bułgaria uzyskała status dwudziestego pierwszego pełnoprawnego członka (*full member*) tego stowarzyszenia.

szkoły wyższe nie stanowiły w tym okresie źródła oporu społecznego wobec systemu socjalistycznego (Gočeva, 2002). Według Aleksandra Koseva (2002) ta krótka i burzliwa historia bułgarskiego szkolnictwa wyższego dowodzi tego, że w Bułgarii nigdy nie ukształtowała się prawdziwa wspólnota akademicka i nie utrwaliły się wartości akademickie. Po zmianie systemowej w 1989 roku Narodno Sybranie - bułgarski parlament - przyjął zapis o przywróceniu autonomii akademickiej w ustawie (Rabotničesko Delo). Jednak brak określenia zakresu odpowiedzialności uniwersytetów, ich bezwarunkowa swoboda doprowadziły do licznych patologii w obszarze szkolnictwa wyższego. Znane nam zjawiska umasowienia, dewaluacji dyplomów, obniżenia jakości kształcenia, dopełniła korupcja systemu. Według Pępki Boâdziewy (2002) wspólnota akademicka nie była gotowa na przyjęcie wartości wolności, skoncentrowała się raczej na polepszeniu swojej katastrofalnej sytuacji materialnej. Badaczka twierdzi, że bułgarscy pracownicy naukowcy to formacja niechętna zmianom, nie udzielająca się w życiu społecznym, obojętna nawet na debatę dotyczącą własnej kondycji (por. też Totomanova, 2003).

ZMIANA INSTYTUCJONALNA SYSTEMU OCENY JAKOŚCI W BUŁGARSKIM SZKOLNICTWIE WYŻSZYM

W tak ogólnie zarysowanym *otoczeniu instytucjonalnym* w połowie lat 90. XX wieku zaczął kształtować się w Bułgarii system zewnętrznej oceny jakości w szkolnictwie wyższym. Podstawy prawne dla akredytacji instytucjonalnej znalazły się już w „Prawie o szkolnictwie wyższym” z 27 grudnia 1995 roku (*Višseto...* t.I, 2001). Ustawa zdecydowanie ograniczała autonomię szkół wyższych i powoływała do życia Narodową Agencję Oceniania i Akredytacji (NAOA). Działalność Agencji możemy podzielić na trzy okresy:

1) Okres pasywny - od końca 1995 roku, kiedy to w ustawie „Prawo o szkolnictwie wyższym” znajdujemy informację o NAOA, upłynęło ponad pół roku, zanim rozpoczęto realne budowanie tej instytucji. Trudno tu mówić o sytuacji nadzwyczajnej, naturalne wydaje się, że potrzebny jest pewien czas na urzeczywistnienie w praktyce życia społecznego zmian, które wprowadza ustawodawca. 1 sierpnia 1996 roku został oficjalnie zatwierdzony regulamin NAOA, który określał między innymi kwestie personalne, co pozwoliło Agencji podjąć przygotowania konieczne do prowadzenia procedur akredytacyjnych (*Syždavane na NAOA*, 2009).

2) Okres „brytyjski” - pod koniec roku 1996 zaczęto tworzyć zręby NAOA. Pierwsze pilotażowe procedury akredytacyjne Agencja zrealizowała w poło-

wie 1997 roku (*Bitletin*, 1998). Uruchomienie prac interesującej nas organizacji wynikało z uczestnictwa Bułgarii w międzynarodowym programie na rzecz szkolnictwa wyższego, finansowanego ze środków Tempus Phare (ZZ-95.20). Czynny udział w tym przedsięwzięciu wzięli eksperci z Wielkiej Brytanii, którzy przygotowywali podstawy prawne działalności NAOA, prowadzili szkolenia dotyczące metodologii zarządzania i budowania wewnątrzuniwersyteckich systemów utrzymywania i podwyższania jakości kształcenia. Brytyjscy eksperci dążyli do uniezależnienia Agencji od władz państwowych i zachęcali środowiska uniwersyteckie do działań samorządowych, oddolnych, nakierowanych na poprawienie poziomu kształcenia i zbudowania zaufania w gremiach akademickich. Zwracali uwagę na obowiązki uczelni wobec studentów, których chciano włączyć do procedur ewaluacyjnych. Realizowano wówczas procedury, których celem był przegląd i doradztwo, nie zaś kontrola warunkująca finansowanie (Prančov, 1999).

W tym okresie NAOA działała głównie w obrębie kierunków studiów, instytutów i katedr, wykonywała również ewaluacje na poziomie instytucjonalnym. Do czerwca 1999 roku Agencja przeprowadziła: 21 akredytacji szkół wyższych oraz 209 kierunków studiów - 22 kierunkom nie przyznała akredytacji (*Buletin*, 2002).

„Brytyjski” okres pracy Agencji to czas tarć, zderzenia się dwóch odmiennych wizji funkcjonowania NAOA prezentowanych przez władze bułgarskie i ekspertów programu Phare. Przykładem może tu być kwestia szkolenia ekspertów Agencji. NAOA i jej rządowi mocodawcy chcieli na własną rękę, ale za pieniądze programu kształcić swoich pracowników. Natomiast zagraniczni eksperci wychodzili z założenia, że należy wprowadzić nowe, zewnętrzne standardy w podejściu do jakości w szkolnictwie wyższym. W związku z tym byli przekonani, że to oni, jako osoby wywodzące się z innego, zewnętrznego i bardziej doświadczonego w kwestii jakości systemu szkolnictwa wyższego, powinni szkolić ewaluatorów. Spotkali się jednak z silnym oporem zarówno na poziomie polityki państwa jak i specyficznej kultury akademickiej (Billing, 1999).

David Billing (1999) - jeden z owych brytyjskich ekspertów programu Phare wskazuje na szereg problemów, obciążeń natury kulturowej, organizacyjnej i politycznej utrudniających tworzenie mechanizmów zewnętrznej oceny jakości w szkolnictwie wyższym oraz wewnętrznej ewaluacji, a także przenoszenie pewnych wzorów z tej dziedziny na grunt bułgarski z Europy Zachodniej, ściślej z Wielkiej Brytanii. Zaliczają się do nich między innymi następujące kwestie:

- Utrudnienia wynikające z różnic kulturowych:
 - brak tradycji wzajemnej oceny, dyskusji, logicznej argumentacji w bułgarskim środowisku akademickim;

- sztywny, formalny styl akademickich kontaktów, brak umiejętności prowadzenia dialogu;
 - niechęć do jasnych i przejrzystych sytuacji - przykładem może tu być negatywna reakcja na propozycję wprowadzenia deklaracji o braku związku ekspertów NAOA z ocenianymi uczelniami;
 - roszczenie uczelni do bezwarunkowej, pozbawionej odpowiedzialności autonomii;
 - wyjątkowo mocno odczuwalny brak harmonijnej współpracy MON (Ministerstwo Edukacji i Nauki) i uniwersytetów;
 - wpływ osmańskiej i sowieckiej spuścizny na współczesny, zbiurokratyzowany model zarządzania organizacjami;
 - większość pracowników uniwersyteckich stanowiły osoby ukształtowane w poprzednim systemie, którym dawny model działania uczelni odpowiadał; brakowało młodych ludzi, których do pracy na uczelniach zniechęcały niskie zarobki i hamująca ich kariery naukowe zasiedziała kadra;
 - brak kultury dzielenia się sukcesami, związków koleżeńskich w obrębie danej dyscypliny i w ogóle kontaktów między uczonymi, nie była tu popularna praca zespołowa, niezbędna w pracy Agencji;
 - zamknięte środowiska akademickie nie dopuszczały do uniwersytetów osób z zewnątrz; kapitał ludzki był bardzo skostniały, niemobilny, uczeni pracowali całe życie w jednej uczelni, ciężko im było otworzyć się na krytykę, czy uwagi osób z zewnątrz.
- Utrudnienia wynikające z polityki państwa wobec szkół wyższych:
- władza (rząd) podejrzliwie patrzyła na szkoły wyższe, obwiniając je za wszystkie patologie, przede wszystkim za korupcję; tym tłumaczyła swoje tendencje do silnego ograniczania autonomii uczelni, nieustannego kontrolowania, monitorowania;
 - centralnie regulowany charakter wszelkich egzaminów uniemożliwiał eksperymentowanie z nowymi metodami oceniania;
 - uczelnie nie mogły indywidualnie określać swoich potrzeb, zarządzać swoimi strukturami, rozwojem, ponieważ wszystko to było kontrolowane centralnie.

Podobne bolączki rodzimego środowiska akademickiego i systemu szkolnictwa wyższego dostrzegają bułgarscy badacze (por. Boadžieva, 2002; Gočeva, 2002; Bučkov, 2007; Kosev, 2002; Totomanova, 2003). Owe słabości, według Billinga (1999), sprawiły, że rozwiązania wdrażane przez jego zespół nie przyjęły się na gruncie bułgarskim.

Podsumowując okres realizacji programu Phare, w kontekście przedstawionych wcześniej koncepcji teoretycznych, należy stwierdzić, że okres „brytyj-

ski” w działalności NAOA był próbą wprowadzenie obcych *instytucji* zarówno *formalnych* jak i *nieformalnych* na grunt bułgarski. Zgodnie z relacjami Billinga (1999), działania ekspertów Phare miały na celu dokonanie *realnej zmiany* w obszarze oceny jakości szkolnictwa wyższego, a więc *de facto* w całym systemie edukacji trzeciego stopnia. Przemiany nie miały zakończyć się na pomocy w tworzeniu podstaw prawnych i organizacyjnych Agencji, lecz sięgnąć głębiej, dotrzeć do żywej tkanki tego systemu, czyli bułgarskiej kultury akademickiej. Okazało się jednak, że przekonanie środowiska ukształtowanego w określonej tradycji i warunkach historycznych, gospodarczych i społecznych do tak daleko idących reform, dotyczących sposobu myślenia, mentalności, wymaga znacznie dłuższego czasu niż okres trwania programu Phare oraz dodatkowych nakładów wiedzy i energii. Zatem pierwsze podejście do dokonania *realnej zmiany* w bułgarskim szkolnictwie wyższym zakończyło się fiaskiem. Niemniej jednak okres „brytyjski” działalności NAOA rozpoczął, czy też był kolejnym etapem długotrwałego procesu przemian, którego ostateczne rezultaty prawdopodobnie będzie można ocenić dopiero w przyszłości.

Analizując proces kształtowania się systemu oceny w szkolnictwie wyższym w Bułgarii w latach 1995-1999, warto także zastanowić się, jaki stosunek do tego przedsięwzięcia mogły mieć ówczesne władze centralne, ministerialne oraz elity akademickie, czyli osoby zarządzające uczelniami. Z całą pewnością myśl o konieczności wprowadzania zmian w całym systemie oraz sferze oceny jakości szkół wyższych była obecna w tym środowisku. Dowód tego stanowi chociażby działalność legislacyjna dotycząca tych kwestii w tym okresie oraz kolejne zmiany prawne, które przyniósł rok 1999.

Władza państwowa posiadała już w 1995 roku pewną wizję funkcji NAOA. System zewnętrznego oceniania jakości miał służyć akredytowaniu, kontrolowaniu, warunkowaniu finansowania uczelni z budżetu państwa i budowaniu polityki wobec szkół wyższych. Poprawianie jakości było tu kwestią do pewnego stopnia wtórną, nawet w ustawie wymienianą na kolejnym miejscu, po wcześniej wspomnianych celach (*Zakon...1995*, 2001). W tym czasie ani bułgarski system szkolnictwa wyższego, ani nadzorujący go aparat władzy centralnej nie były gotowe zarówno pod względem istniejących *instytucji formalnych*, jak i *nieformalnych* na głębszą zmianę. Można przypuszczać, że okres działania NAOA silnie związany z programem Phare i propozycjami ekspertów z Europy Zachodniej stanowić mógł wręcz przeszkodę na drodze do zrealizowania koncepcji władz państwowych. Jednak udział w programie europejskim był konieczny w związku z unijnymi aspiracjami Bułgarii, co nie znaczy, że wypracowane w tym projekcie rozwiązania miały na stałe zagościć w systemie nadzoru nad szkolnictwem wyższym.

Nie bez znaczenia wydaje się również fakt, że mimo utworzenia Agencji już w roku 1995, swoją realną działalność rozpoczęła ona dopiero po dwóch latach. Prawodawcom i środowisku akademickiemu brakowało prawdopodobnie konkretnych pomysłów, środków i chęci do budowania systemu jakościowania szkolnictwa wyższego. Agencja, przypuszczalnie, była czymś na kształt fasady europejskiego wizerunku Bułgarii w sferze szkolnictwa wyższego. Domniemania te wymagają jednak głębszych studiów.

3) Okres „boloński” — po zakończeniu projektu Phare, ale nie czekając na finalizację pierwszego cyklu akredytacji, w lipcu 1999 roku Narodno Sybranie wprowadziło poprawki do ustawy „Prawo o szkolnictwie wyższym”, między innymi odnośnie do oceny jakości w szkolnictwie wyższym i funkcjonowania NAOA. Zmiany motywowano dynamiczną sytuacją w lokalnym systemie edukacji i przede wszystkim chęcią dostosowania się do standardów europejskich (*Visšeto...* t. I, 2001). Jedną z poważniejszych zmian było ograniczenie kontroli jakości tylko do akredytacji i uznanie pierwszeństwa akredytacji instytucjonalnej względem akredytacji programowej. Oznaczało to, że procedury oceny danego kierunku czy katedry mogły się rozpocząć dopiero po otrzymaniu akredytacji przez całą uczelnię. Był to również warunek uzyskania dotacji z budżetu państwa i zgody na wydawanie dyplomów (tamże). Ten stan rzeczy utrzymuje się do dziś (*Zakon...*, 2009). Poprawki z 1999 roku zobowiązały uczelnie wyższe, zgodnie z dyrektywami europejskimi, do budowania wewnętrznych systemów oceny jakości kształcenia i pracy naukowej. Jednak brak konkretnych wskazówek, modelu adekwatnych mechanizmów oraz niezrozumienie przez środowisko akademickie wagi takiej inicjatywy sprawiły, że wewnętrzna ewaluacja ma na większości bułgarskich uczelni charakter szcątkowy lub pozorny (Slantcheva, 2007).

W okresie po 1999 roku, dzięki przyjętym wówczas rozwiązaniom prawnym, uczelnie zostały całkowicie uzależnione od państwa. Na plan dalszy zepchnięto kwestię oceny procesu i rezultatów kształcenia, jakości nauczania i badań, ważniejsze stały się problemy strukturalne i finansowe, które zdecydowanie wymagały uporządkowania. Przyniosło to określone skutki dla bułgarskich uczelni i systemu oceny ich jakości:

- Uczelniom brakowało motywacji do kształtowania jakości na poziomie kształcenia, dydaktyki, wychowywania (Buckov, 2007).
- Poprawki dotyczące akredytacji z 1999 roku paradoksalnie uchroniły przed konsekwencjami największe państwowe uniwersytety, którym trudno było odebrać dotacje budżetowe, czy tym bardziej zamknąć te placówki, ponieważ stanowiły zbyt silne podmioty - *aktorów* w systemie szkolnictwa wyższego. Z tego względu do 2001 roku praktycznie nie interesowały się one akredytacją instytucjonalną i dzięki temu bezkarnie kontynuowały kształcenie na

kierunkach, które nie spełniały żadnych podstawowych wymogów (chodzi tu głównie o kierunki nowo powstałe i modne, na których dochodziło do wielu nieprawidłowości) (tamże).

- Dokonane zmiany legislacyjne ucięły trwającą procedurę akredytacyjną o charakterze programowym, która miała realne szanse na uregulowanie niektórych problemów w sferze kształcenia. Dokończenie tego procesu wiązałoby się z zamykaniem kierunków czy nawet uczelni, uregulowaniem proporcji między liczbą studentów a wykładowców etc. Jednak na takie zmiany nikt nie był gotowy, gdyż popyt na szkolnictwo wyższe był bardzo wysoki, co na jakiś czas rozwiązywało problem zagospodarowania ogromnej rzeszy młodzieży, dla której brakowało zatrudnienia. Zatem istniejąca sytuacja była na rękę młodym ludziom, chcącym odwlec moment zderzenia się z rynkiem pracy, i władzy państwowej, nie posiadającej innych narzędzi walki z bezrobociem (tamże). Poza tym uczelnie także obawiały się drastycznych skutków akredytacji. Z oczywistych względów broniły się przed działaniami, które mogły zagrozić ich istnieniu.
- Realizowana wobec uczelni polityka miała porządkować sektor szkolnictwa wyższego, co było ważne nie tylko w obliczu społecznych oczekiwań (Billing, 1999), ale i w kontekście podpisania przez Bułgarię Deklaracji Bolońskiej. Skupienie się na akredytacji instytucjonalnej dość szybko wprowadziło pewien porządek, pozór panowania nad całością — szkoły wyższe zaczęły osiągać określone wskaźniki, spełniać standardy.

Doszło zatem do połączenia interesów najważniejszych aktorów: władz państwowych i władz uczelni, co zablokowało *realne zmiany* w szkolnictwie wyższym. Próby wdrożenia „brytyjskich” koncepcji spotkały się z oporem natury kulturowej, *ograniczeń nieformalnych*, wymagały zbyt dużych zmian w mentalności, przyzwyczajeniach bułgarskiego środowiska akademickiego. Zadziałał tu mechanizm *konwergencji*. System oceny jakości kształcenia dopasowywał/dopasowuje się do lokalnych *warunków instytucjonalnych formalnych i nieformalnych*, nie wchodząc jednocześnie w konflikt z oczekiwaniami europejskimi - bolońskimi. Agencja na bieżąco wdraża postulaty Procesu Bolońskiego odnośnie do systemu oceny jakości w szkolnictwie wyższym (*Rykovodstvo...*, 2006), nie jest to trudne, gdyż mają one charakter *instytucji formalnych*, a więc są stosunkowo łatwe do zaanektowania.

Zakończony w roku 2007 cykl akredytacji był bardzo pomyślny dla niemal wszystkich uczelni bułgarskich. Aż 26 szkół wyższych, spośród 41, otrzymało od NAOA ocenę *bardzo dobrą* - najwyższą, a 12 uzyskało notę *dobłą*. (*Ocenãvane...*2007). Cały czas pozostają jednak aktualne pytania, czy przyjęte w Bułgarii mechanizmy oceniania jakości, wedle których niemal wszystkie uczelnie gwaran-

tują wysoki bądź najwyższy poziom kształcenia, dają podstawę do porównywania uczelni bułgarskich z uczelniami z innych państw Europy i spełniają postulaty mitycznego procesu bolońskiego: przygotowanie absolwentów do potrzeb rynku pracy; przygotowanie do bycia aktywnym obywatelem w demokratycznym społeczeństwie; rozwój i podtrzymanie podstaw wiedzy zaawansowanej (społeczeństwo i gospodarka wiedzy); rozwój osobowy kształconych? Czy zmiana instytucjonalna, jaką było utworzenie NAOA, będzie miała znaczenie w realnym kształtowaniu jakości szkolnictwa wyższego? Pytania te należy stawiać nie tylko w stanowiącej tu jedynie pewną ilustrację problemu Bułgarii, ale w całej Europie wdrażającej dziś proces boloński.

BIBLIOGRAFIA

- Antonowicz D., *W poszukiwaniu nowego paradygmatu zarządzania uniwersytetami w Polsce*, w: K. Leja (red.). *Problemy zarządzania w uczelni opartej na wiedzy*, Politechnika Gdańska, Gdańsk 2006.
- Boadžiewa P., *Contemporary Universities — Between Autonomy, Accountability and Responsibility*, „Sociological Problems” 2002, nr XXXIV.
- Billing D., *Meždunarodna prenosimost na sistemite za osiguravane na kacestvo v yiv visseto obrazovanie: opityt na Bylgaria*, w: P. Boadžiewa (red.), *Universitetska avtonomiã i akademiãna otgovomost*, Sofia 1999.
- Buãkov D., *Systoãnie i perspektivi za razvitiето na visseto obrazovanie v Bylgaria*, Sofia 2007.
- Federowicz M., *Różnorodność kapitalizmu: instytucjonalizm i doświadczenie zmiany ustrojowej po komunizmie*, Instytutu Filozofii i Socjologii PAN, Warszawa 2004.
- Georgiewa P., *Visseto obrazovanie v procesa na obSestvena promdna v Bylgaria*, NIO, Sofia 2001.
- Goãeva D., *Universitetyt: nakyde?*, SONM, Sofia 2002.
- Guri-Rosenblit S., *Proces boloński w Europie: pomiędzy przeciwstawnymi trendami*. „Forum Oświatowe” 2007, nr 2(37).
- Klingemann H.-D., *Ludzie i tak zrobiã swoje* - wywiad przeprowadzony przez J. Żakowskiego, „Polityka” 2008, nr 22 (2656).
- Kosev A., *Universitetyt meždú faktite i normite*, „Kritika i humanizm” 2002, nr 4.
- Maliszewski T., *Zmiany instytucjonalne w szkolnictwie wyższym w kontekście wyzwań współczesności*, „Nauka i Szkolnictwo Wyższe” 2007, nr 1/29.
- Bùletin* nr 1, 1988, Nacjonalna agenciã za oceniãvane i akreditaciã.
- Bùletin* nr 4, 2002, Nacjonalna agenciã za oceniãvane i akreditaciã.
- Oceniãvane i akreditaãia na vissite uãilišta*, 2007, NAOA, nr 12.
- Pranãov R., *Vliãnie na meždunarodnite proekti po programa FAR vyrhù visseto obrazovanie v Bylgaria*, P. Boadžiewa (red.), *Universitetska avtonomiã i akademiãna otgovomost*, Sofia 1999.

- Pundeff M., *The University of Sofia at Eighty*, „Slavic review” 1968, nr 3 (27).
- Rykovodstvo po bolonski proces. Izpylnenie na Bolonia vyv' vissite učilišta*, HRDC, Sofia 2006.
- Selznick R., *Institutionalism 'Old' and 'New'*, „Administrative Science Quarterly” 1996, nr 41.
- Slantcheva S., *Restructuring Bulgarian Higher Education: the Bulgarian Strategy Towards Bologna Declaration*, w: V. Tomusk (red.). *Creating the European Area of Higher Education. Voices from the Periphery*, Springer, 2007.
- Stensaker B., *The Transformation of Organizational Identities*, Enschede: CHEPS, 2004.
- Syzdavane na NAOA*, <http://www.neaa.government.bg/bg/aboutus/creation>, dostępne: 06.02.09.
- Tomusk V., *Three Bolognas and Pizza Pie: Notes on Institutionalization of the European Higher Education System*, „International Studies of Sociology of Education” 2004, vol. 14, nr 1.
- Totomanova A.-M., *Višeto obrazovanie v Bylgaria - efektyt na černa kùta*, „Kultura” 2003, nr 21 (2276).
- Višeto obrazovanie*, tom I i II, MON, Sofia 2001.
- Witte J. K., *Change of Degrees and Degrees of Change. Comparing Adaptations of European Higher Education System in the Context of the Bologna Process*, Enschede: CHEPS, 2006.
- Wosik D., *Rola i miejsce akredytacji i certyfikacji w ocenie oraz doskonaleniu jakości kształcenia w polskim szkolnictwie wyższym*, „Nauka i Szkolnictwo Wyższe” 2003, nr 1/21.
- Wosik D., *Strategia jakości w zarządzaniu szkołą wyższą w świetle postulatów procesu bolońskiego oraz kryteriów akredytacji środowiskowej - doświadczenia wydziału Towaroznawstwa Akademii Ekonomicznej w Poznaniu*, w: K. Leja (red.), *Problemy zarządzania w uczelni opartej na wiedzy*, Politechnika Gdańska, Gdańsk 2006.
- Wójcicka M. (red.), *Jakość kształcenia w szkolnictwie wyższym. Słownik tematyczny*, CBPNiSzW Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2001.
- Zakon za višeto obrazovanie 1995, 1999*, Višeto obrazovanie, tom I, MON, Sofia 2001.
- Zakon za višeto obrazovanie*, http://www.neaa.government.bg/bg/legal_base/laws, dostępne 08.01.09.