Quality Assurance Review for Higher Education

Coerența politicilor educaționale. O perspectivă instituționalistă asupra paradoxurilor relației dintre autonomia universitară și asigurarea calității în învățământul superior din România

Monica Pușcaș

Quality Assurance Review, Vol. 3, Nr. 2, Septembrie 2011, p. 189 – 200

Publicat de: Consiliul Agenției Române de Asigurare a Calității în Învățământul Superior - ARACIS
Locul publicării: București, România
Tipul publicației: tipărit, online

Quality Assurance Review este editată în cadrul proiectului „Asigurarea calității în învățământul superior din România în context european. Dezvoltarea managementului calității academice la nivel de sistem și instituțional“, Contract POSDRU/2/1.2/S/1, cod proiect 3933.
Pentru a reproduce un text din revistă este necesar acordul scris al colegiului de redacție al revistei Quality Assurance Review.

Răspunderea pentru textele scrise aparține autorilor.
Conținutul acestui material nu reprezintă în mod obligatoriu poziția oficială a Uniunii Europene sau a Guvernului României.

FONDUL SOCIAL EUROPEAN

Investește în OAMENI

Coerența politicilor educaționale. O perspectivă instituționalistă asupra paradoxurilor relației dintre autonomia universitară și asigurarea calității în învățământul superior din România

Monica Pușcaș *Școala Națională de Studii Politice și Administrative (masterandă)*
monicaipuscas@gmail.com

Rezumat: *În această lucrare voi face o analiză a politicilor educaționale prin raportare la problematica autonomiei universitare și asigurarea calității procesului educațional, ca principii fundamentale ale învățământului superior din România. Având o perspectivă neoinstituționalistă de tipul alegerii raționale, voi analiza impactul noilor reglementări din domeniul educațional asupra coerenței managementului universitar, respectiv asupra ceea ce presupune principiul autonomiei universitare și asupra mecanismelor de asigurare a calității (recomandări ale UE, acreditarea programelor de studii, stabilirea gradului de încredere al universităților, ierarhizarea programelor de studii, clasificarea universităților s.a.). Voi face o reprezentare grafică a intereselor actorilor implicați și voi identifica o serie de situații paradoxale cauzate de lipsa de coerență a instituțiilor.*
Cuvinte cheie: *instituționalism, actori decizionali, raționalitate, coerență, guvernanță, autonomie universitară, asigurarea calității*

Abstract: *In this paper I will make an analysis of educational policies by reference to the issue of university autonomy and ensuring the quality of the educational process, as fundamental principles of higher education in Romania. Having a rational choice new-institutionalist approach, I will analyse the impact of new regulations in the field of education on University Management consistency, especially to the principle of autonomy of higher education and quality assurance mechanisms (recommendations of the EU, accreditation of curricula, determining the degree of confidence in the ranking of universities, curricula, grading universities etc). I will make a graphical representation of the interests of stakeholders and will identify a series of paradoxical situations caused by the lack of consistency of the institutions.*
Keywords: *instituționalism, stakeholders, rationality, coherence, governance, University autonomy, quality assurance*

Educația este un factor esențial atât la nivel individual, fiind cel mai important factor de socializare, cât și la nivel național sau global datorită modului în care influențează potențialul dezvoltării. De aceea, bunăstarea și performanțele individuale dar și naționale sunt direct proporționale cu nivelul de educație și acesta, implicit, depinde de viziunea, strategia și buna funcționare a sistemului. Universitatea, indiferent de statul sau forma de organizare, a avut și va avea un rol controversat datorita tensiunii dintre interesele actorilor decizionali din sistem și a celor din afara acestuia, fie ei agenți, beneficiari direcți sau indirecți ai procesului educațional. Aceste tensiuni se manifestă prin dorința de a impune unele reglementări care să asigure capacitatea de a influența procesele decizionale sub pretextul asigurării unor standarde de calitate. În mod paradoxal, aceste tensiuni produc și riscul de a compromite calitatea proceselor educaționale, fiind dependente de interese și factori de natură socială, politică și economică raportate atât la contextul național cât și cel internațional. Factorii politici, sociali dar mai ales economici determină contextul în care actorii decizionali din învățământul superior acționează, fiecare urmărindu-și propriile interese în pofida efectelor pe care aceste decizii le pot avea asupra majorității slab reprezentată la aceste niveluri, respectiv beneficiarii.

Odată cu răspândirea curentelor de gândire liberaliste, calitatea învățământului este percepută ca o condiție a bunăstării și a prosperității, fiind la rândul ei condiționată de premisa libertății academice. În contextul actual, libertatea academică și autonomia universitară sunt două principii ce stau la baza organizării învățământului superior în majoritatea statelor democratice iar asigurarea unui învățământ de calitate este strâns legată de respectarea acestora. Totuși, în ciuda liberalizării învățământului prin creșterea importanței acordate celor două principii menționate anterior, calitatea procesului educațional tinde să scadă raportat la unele aspecte[1], fapt confirmat de studii realizate pe această temă[2] iar explicațiile sunt numeroase și complexe. În contextul internaționalizării învățământului superior și al dependenței acestuia de sursele de finanțare, asigurarea calității nu mai este condiționată doar de factorii interni, ci și de îndeplinirea unor standarde internaționale. Aceste aspecte ridică problema compatibilității în contextul condiționării reciproce a normelor, fapt care atrage după sine necesitatea de coerență instituțională în organizarea întregului sistem.

Pentru a clarifica demersul metodologic și a stabili dimensiunile teoretice la care se raportează analiza de față este necesară o definire prealabilă a conceptelor utilizate. Așadar, voi defini elementele de organizare politică ale statului în concordanță cu premisele abordării neoinstituționaliste. Conform acesteia, **instituțiile** reprezintă norme, principii, reglementări și valori formale sau informale care determină comportamentul social-politic al indivizilor. Instituțiile se diferențiază de **organizații** prin faptul că acestea din urmă reprezintă grupuri de indivizi care au obiective comune și acționează pe baza unor instituții pentru a le atinge. În acest sens, instituțiile de învățământ superior sunt, de fapt, organizații însă datorită utilizării consacrate a acestei denumiri o voi utiliza și eu cu sensul mai sus specificat.

Conceptul de **actor** poate fi sinonim cu cel de individ care participă la actul decizional însă mă voi referi cu precădere la acei **actori** care sunt **relevanți** (stakeholderi) și au interesul și capacitatea de a influența mai mult sau mai puțin deciziile altor actori. Conform modelului alegerii raționale, model ale cărei prezumții le voi detalia în capitolul următor, procesul de luare a deciziilor de către actori are la bază o **raționalitate de tip instrumental**[3]. Aceasta presupune că indivizii dețin un set de preferințe ierarhizabile pe care urmăresc să le maximizeze prin acțiuni deliberate. Raționalitatea instrumentală se diferențiază de raționalitatea valorică prin faptul că identifică mijloace adecvate de a atinge un scop anume fără a ține cont de valoarea morală a scopului sau a mijlocului respectiv. Deși o mare parte din teoreticienii teoriei alegerii raționale preferă să utilizeze modelul actorilor cu raționalitate absolută, în această lucrare voi avea în vedere prezumțiile date de o **raționalitate limitată**, model care vizează incapacitatea umană de a cunoaște toate alternativele posibile astfel încât să o poată alege pe cea optimă.

Conceptul de **coerență** se leagă în acest context de coerența premiselor pe baza cărora individul ia deciziile. În sens logic, coerența vizează proprietatea unui sistem de elemente (idei sau enunțuri) de a nu permite apariția unor contradicții între oricare două elemente sau implicații ale acestora. În acest context, o **politică publică** poate fi definită ca „o rețea de decizii legate între ele privind alegerea obiectivelor, a mijloacelor și a resurselor alocate pentru atingerea lor în situații specifice“[4]. Această definire a politicilor publice este una de tip instituționalist întrucât permite includerea acestora în categoria instituțiilor definite anterior și implică problema coerenței, dat fiind impactul pe care politicile îl au asupra comportamentului indivizilor. Procesul prin care sunt îndeplinite o succesiune de activități care duc la îndeplinirea obiectivelor asumate de o politică publică poartă numele de **management public**. Managementul educațional se referă, așadar, la activitățile presupuse de politicile din domeniul educațional (legea învățământului, normele metodologice și reglementările legate de aceasta). Actorii implicați în managementul public, respectiv funcționarii angajați în cadrul unei organizații poartă

[1] Barometrul Asigurării Calității – 2010, ARACIS, 2010

[2] Documentele sunt menționate în Anexa 1

[3] Miroiu, *Fundamentele Politicii I. Preferințe și alegeri colective,* ed. Polirom, Iași, 2006

[4] Miroiu, 2001, p. 26

numele de **birocrați**. Pe măsură ce sistemul de management a fost descentralizat și a permis coroborarea și coordonarea mai multor actori independenți, a dobândit o formă nouă, cunoscută în abordările recente sub numele de **guvernanță**. Definiția instituționalistă a guvernanței este dată de Rosenau și Mayntz și presupune că aceasta este un sistem de reguli care dau forma acțiunilor actorilor sociali[5].

Într-un astfel sistem de guvernanță, **autonomia** unei organizații definește capacitatea acesteia de a se auto-guverna în sensul deținerii dreptului de a lua decizii privind organizarea și funcționarea fără a depinde de vreun actor extern. Desigur, o autonomie absolută nu poate fi posibilă decât în cadrul unui sistem totalitar. Într-o democrație autonomia se poate manifesta doar în limitele legii. De regulă, limitele și recomandările legislative se justifică tocmai prin dorința de a garanta îndeplinirea unor standarde conforme cu misiunea asumată de organizația respectivă, sau, cu alte cuvinte, **asigurarea calității**. Aceasta reprezintă un proces care implică activitatea de verificare și monitorizare a îndeplinirii unor criterii prestabilite de către stat sau o agenție specializată căreia i se delegă această responsabilitate.

Autonomia universitară este un principiu aparent necontestat, care stă la baza organizării învățământului superior încă din perioada în care s-a conștientizat că implicarea unor autorități externe în stabilirea direcțiilor de cercetare sau neacceptarea rezultatelor cercetărilor are un efect negativ puternic asupra acesteia dar și asupra societății, fiind un drept câștigat cu greu de comunitățile academice. Înțelegerea conceptului de „autonomie“[6] a cunoscut diverse sensuri de-a lungul timpului, acestea depinzând de contextul politic, economic și social. Dacă în evul mediu, conceptul de autonomie avea în vedere un set de privilegii pentru cei care predau și apoi în și pentru studenți, ulterior autonomia s-a limitat la libertatea în alegerea conținuturilor și a direcțiilor de cercetare academică sau la aspecte de organizare internă[7]. În România, în primul proiect de reformă după 1989, conceptul de autonomie a fost preluat ad literam din documente de referință pentru învățământul superior la nivel internațional și era definit ca și „competența și dreptul recunoscute instituțiilor de învățământ superior de a lua și aplica decizii cu privire la administrarea internă, organizarea și desfășurarea instrucției, cercetării și activităților aferente, în deplină libertate în raportul cu statul și forțele politice și economice ale societății“[8] . Astăzi, conceptul este amplu dezbătut tocmai datorită faptului că limitele acestuia nu sunt clar definite iar numărul reglementărilor care se referă aspecte legate de autonomie este unul mare, ridicând numeroase interpretări.

Principiul autonomiei universitare

Conform Legii Educației Naționale din 2011, autonomia universitară este un principiu garantat de Constituția României, a cărui descriere sumară este făcută în conținutul articolului 123 din actuala lege. Acesta are în vedere independența ideologică și libertatea de a își alege o formă de organizare proprie, libertatea de exprimare atât a profesorilor cât și a studenților, precum și stabilirea conținuturilor, organizarea proceselor de învățare și evaluare în conformitate cu propria carta și cadrul normativ existent.

În analiza principiului autonomiei universitare raportat la cadrul normativ în vigoare trebuie avut în vedere faptul că acesta nu poate fi analizat ca o variantă dihotomică în sensul sesizării dacă există sau nu, ci ca o variabilă continuă a cărei valoare poate fi apreciată gradat. Autonomia absolută ar putea da instituțiilor de învățământ superior și în special conducătorilor acesteia (rectorii) o putere

[5] Bovair, Tony, Loffer, Elke, 2003, *Public Management and Governance,* ed. Routledge, London, 2003, p.14

[6] În sens propriu, autonomia se referă la auto-guvernare, respectiv la guvernarea pe baza propriilor norme sau principii.

[7] Andreescu, 2007, *Libertatea Academică- între teorie și politicile universitare*, ed. Ideea Politică, București, 2010, pp. 32–38

[8] Marga, 1994, pp. 30–37, în Marga, 2010, „Autonomia Universitară- condiție a civilizației“, Marga, Andrei, Universitatea Babeș-Bolyai, Cluj, accesibil la http://www.ubbcluj.ro/ro/despre/misiune/files/Autonomia_universitara_conditie_a_normalitatii.pdf accesat la 15.06.2010, p. 2

care poate amenința stabilitatea principiilor democratice atât în interiorul instituției dar având efecte nedorite și la nivelul societății. Pe de altă parte, existența unor reglementări fie ele sub forma unor instrucțiuni generale, a unor condiționări administrative sau financiare, fie a unor recomandări sau a unor modele de urmat constituie limite ale autonomiei care pot anula însăși sensul acesteia. În contextul actual, există numeroase reglementări care ridică astfel de probleme. „Autonomia universitară, atât aclamată, devine un joc de cuvinte atâta vreme cât universitățile depind hotărâtor de o singură sursă de venit – cea de la buget"[9]

După cum poate fi sesizat în legea educației naționale din 2011, același document care susține independența ideologică obligă universitățile să asigure servicii sociale, structura comitetelor de conducere și forma de alegere a rectorilor (la alegere din două variante), standardele calitative pentru autorizarea de funcționare și acreditare dar și cele pentru finanțare. La acestea se adaugă normele europene asociate Procesului Bologna referitor la organizarea ciclurilor de studii și la aplicarea unor măsuri care să permită recunoașterea calificărilor și a rezultatelor învățării (regulamentul ECTS, Declarația de la Lisabona privind recunoașterea calificărilor). Într-o interpretare radical exagerată, se poate spune că autonomia este anulată prin conținutul aceleiași legi pe care se fundamentează, aceasta fiind invocată doar verbal[10].

Principiul asigurării calității

În timp ce în sectorul privat, noul management al anilor '70 a determinat o accentuare a importanței managementului calității, în domeniul public, asigurarea calității bunurilor și serviciilor publice a fost mai degrabă motivată de justificarea cheltuielilor publice, a implicării și exercitării controlului dar și de ambiții politice. Pe de altă parte, globalizarea, internaționalizarea pieețelor și propagarea ideii conform căreia dezvoltarea societăților este legată de performanța în cunoaștere au avut ca efecte imediate creșterea cererii de ofertă educațională, stârnirea competiției între instituțiile de învățământ superior pentru a câștiga studenți dar și necesitatea de recunoaștere internațională a calificărilor[11] pentru a permite mobilitatea. Aceste aspecte implică o creștere a responsabilizării instituționale față de beneficiari și, în acest context, apare o amplă dezbatere referitoare la abordările asupra conceptului de asigurare a calității. Înțeleasă ca un proces de reglare sau auto-reglare[12] în vederea optimizării atingerii unor anumite obiective educaționale, asigurarea calității cuprinde două dimensiuni: **cea internă**, care se referă la mecanismele stabilite la nivelul fiecărei instituții și **cea externă,** care vizează îndeplinirea unor standarde stabilite de o autoritate superioară pentru acreditare sau control. În contextul abordării neoinstituționaliste a guvernanței actuale din domeniul educațional, asigurarea calității, privită în ambele dimensiuni poate fi considerată o variabilă determinantă a relațiilor dintre actorii instituționali, în special a triunghiului **stat - universități (profesori) - piață (studenți și angajatori).**

În România, începând cu anul 2004, asigurarea calității este reglementată printr-o lege organică (Legea Nr. 87/2006 pentru adoptarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 75/2005 privind asigurarea calității educației, modificată prin OUG 102/2006), fapt care indică preponderența mecanismelor externe de evaluare, implementate de o agenție guvernamentală independentă, respectiv Agenția Română de Asigurare a Calității în Învățământul Superior (ARACIS), dar și de alte consilii specializate precum CNFIS, CNATDCU, CNCS ș.a. Conform definirii asigurării calității din actul normativ respectiv, aceasta reprezintă garanția îndeplinirii obiectivelor asumate de instituțiile de

[9] Miroiu, 1998, *Învățământul Românesc Azi – Studiu de Diagnoză*, Ed. Polirom, Iași, 1998, p 121

[10] Marga, 2010, „Autonomia Universitară- condiție a civilizației", Marga, Andrei, Universitatea Babeș-Bolyai, Cluj, accesibil la http://www.ubbcluj.ro/ro/despre/misiune/files/Autonomia_universitara_conditie_a_normalitatii.pdf accesat la 15.06.2010, p 4

[11] Florian, Bogdan 2009, „Abordări ale asigurării calității în învățământul superior din perspectivă instituțională", Quality Assurance Review, vol. 1, nr. 1, 2009, pp. 3–8

[12] Cei care consideră că asigurarea calității are în vedere doar dimensiunea internă o pot defini ca un proces de auto-reglare, fiind distinct de procesul de acreditare care vizează dimensiunea externă.

învățământ și cuprinde și procesul de acreditare, proces care certifică respectarea standardelor pentru funcționarea organizațiilor furnizoare de educație și a programelor lor de studii. Asigurarea calității este orientată pe rezultate (indicatori de output), cuprinde criterii, standarde și standarde de referință, indicatori de performanță și calificări formulate diferențiat în funcție de tipul organizației furnizoare de educație sau tipul programului de studiu[13]. Pe de altă parte, calitatea programelor de studiu este analizată și în vederea clasificării universităților și ierarhizarea programelor de studii. Aceasta nu evaluează în mod special capacitatea instituțională ci, mai degrabă, capitalul uman, valorificat prin validarea cercetării științifice. Totuși, deși dimensiunea evaluării rezultatelor învățării nu este cuprinsă într-o metodologie clar definită, „standardele" internaționale (europene) recomandă îndeplinirea anumitor obiective explicite legate de acest aspect. Conform strategiei 2020 statelor membre le este recomandat să atingă următoarele obiective de referință: 40% din populația adultă tânără să fi absolvit o formă de învățământ terțiar; reducerea abandonului școlar sub 10%; creșterea cu 15% a numărului absolvenților în domeniul matematicii; cel puțin 85% din elevi să finalizeze ciclul secundar.

Pe de altă parte, Cartele Universitare și Comisiile de Asigurare a Calității aparținând instituțiilor de învățământ reglementează, în condițiile legii, procedurile de autoevaluare. Aceasta se realizează atât în asentiment cu principiul responsabilității publice asumat de universități dar și la solicitarea ARACIS în vederea eficientizării proceselor de evaluare pentru acreditare sau a monitorizării. Deși cadrul legislativ reglementează doar anumite aspecte (funcționarea pe baza unui regulament, transparența activității, întocmirea de rapoarte anuale, structura comisiilor), cartele universitare nu diferențiază foarte mult modul în care funcționează acest sistem, detaliile despre conținut sau metodologiile efective fiind relativ vagi.

Calitatea educației superioare este evaluată pe baza mai multor acte normative externe (legea asigurării calității, legea educației naționale, legea organizării învățământului superior, metodologia ARACIS, metodologia CNFIS) iar scopurile în care se realizează fiecare proces de evaluare specific sunt și ele distincte. Totuși, nici unul din acestea nu evaluează îndeplinirea misiunii asumate de universități[14], misiune care rareori coincide cu interesele studenților sau ale angajatorilor. Asigurarea calității, deși în sens general este definită ca o adecvare la scopuri, o îndeplinire cât mai conform a obiectivelor asumate, mecanismele de evaluare au în vedere dimensiunea standardizării, respectiv a verificării îndeplinirii unor standarde și a unor criterii predefinite prin cuantificarea unor indici. În acest mod, aspecte calitative sunt evaluate prin metode preponderent cantitative care fac dificilă misiunea evaluatorilor de a determina relații cauzale și a identifica soluții adecvate pentru îmbunătățirea stării generale. Totodată, această suprapunere a evaluărilor sporește birocrația și determină cadrele didactice să acționeze în așa fel încât să își minimizeze eforturile, concentrându-se mai mult asupra întocmirii bilanțului itemilor raportați decât asupra sporirii calității activităților de predare. Pe de altă parte, îndeplinirea standardelor dezirabile în condițiile finanțării precare nu este foarte realistă, după cum pot fi sesizate și reacțiile universităților care întârzie să își adapteze regulamentele interne invocând principiul autonomiei și scăderea interesului pentru acest domeniu profesional[15].

Dimensiunea internă a asigurării calității este dificil de analizat în condițiile în care structurile interne sunt copii formale ale aceluiași model iar verificarea funcționalității lor se face pe baza analizării rapoartelor interne. Din punct de vedere structural avem de-a face cu o formă de izomorfism datorită preferinței universităților de a adopta norme care și-au demonstrat deja, în alte universități, eficiența, preferând să nu își asume riscul ca eforturile să fie zadarnice iar inițiativele proprii să nu fie apreciate fie de studenți fie de evaluatori. În aceste condiții, măsura care ar fi trebuit să crească nivelul de responsabilizare al universităților le oferă acestora posibilitatea de a se deculpabiliza[16] dat fiind faptul

[13] Legea 87/2006

[14] Conform Barometrului Calității 2010, universitățile nu își îndeplinesc misiunile de formare dat fiind faptul că studenții declară că întâmpină dificultăți în a își continua traseul profesional după studiile de licență, aceștia fiind în mare parte dezorientați și lipsiți de încredere în sistem.

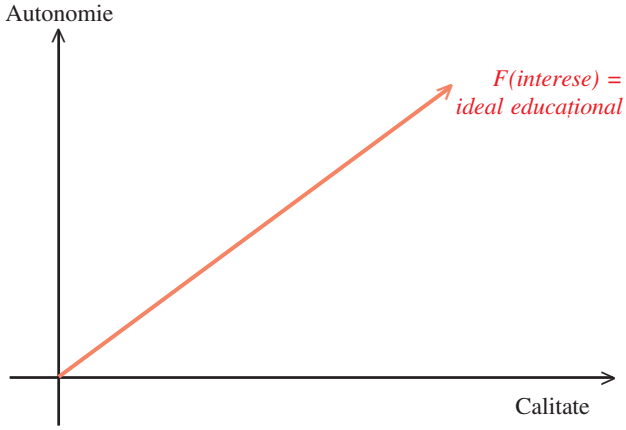
[15] Țeca, Mircea, Viziune de ansamblu asupra modelului matematic de construcție și utilizare a indicatorilor relativi de calitate în învățământul superior utilizat în perioada 2003–2011, Quality Assurance Review, vol. 3, nr. 1, 2011, p. 83

[16] Barometrul Calității 2010, p 28

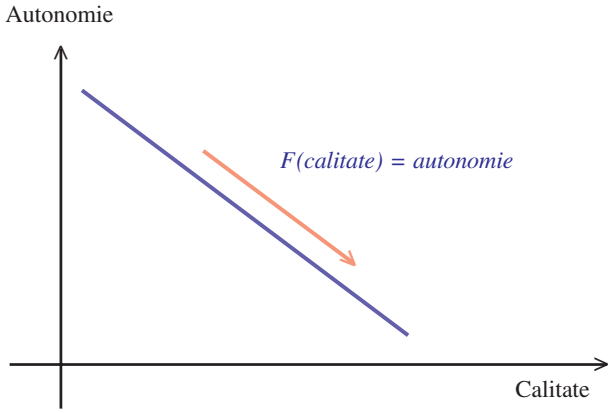
că modelul adoptat este legitimat de rezultatele pozitive înregistrate de instituția de unde au fost copiate dar, pe de altă parte, evaluarea pe baza raportului intern este una superficială întrucât universitățile nu vor ezita să fie subiectivi în propriul avantaj.

Analiza coerenței celor două principii

După cum am putut observa în datele prezentate, relația dintre cele două principii este una invers proporțională, astfel încât, cu cât sunt mai multe reglementări pentru a asigura calitatea cu atât scade autonomia. Reprezentând o funcție matematică a idealului educațional prin însumarea criteriilor și măsurilor pentru asigurarea calității, putem considera și autonomia ca o variabilă independentă care contribuie la realizarea acestuia, însă, aceasta va avea un semn negativ în ecuație întrucât calitatea nu poate fi asigurată fără măsuri intervenționiste.



Idealul educațional este atins în acea situație ipotetică în care interesele tuturor actorilor sunt satisfăcute astfel încât, calitatea maximă să poată fi atinsă în condițiile unei autonomii maxime. Totuși, dat fiind că nu există stimulente pentru ca autonomia să garanteze îndeplinirea unor standarde de calitate ridicate, chiar și în condițiile în care universitățile sunt libere să le stabilească, aceste standarde trebuie să corespundă unui interes public național și internațional. Chiar și în condițiile în care autoritățile guvernamentale nu intervin pentru a fixa standarde, beneficiarii direcți ai serviciilor educaționale (studenții) au totuși niște așteptări diverse, precum și cei indirecți (angajatorii) care își doresc angajați bine pregătiți. Cu cât pretențiile sunt mai mari, cu atât autonomia scade, cel puțin din punct de vedere teoretic, excepție făcând situația în care interesele coincid, respectiv cea a idealului educațional.



În sens opus relația este tot una de invers proporționalitate doar dacă presupunem că interesele universităților nu presupun atingerea unor standarde de calitate ridicate, ceea ce este mai rațional în condițiile în care nu există stimulente pentru a face asta. Totuși, relația nu este una de dependență astfel încât, calitatea depinde de multe alte variabile, spre deosebire de autonomie care presupune inexistența acestor variabile definite (inexistența reglementărilor) și manifestarea independentă a auto-guvernării instituțiilor de învățământ, variabilă care nu poate fi generalizată din datele prezente, fiind considerată o necunoscută.

Analiza intereselor actorilor interesați

Coerența politicilor publice depinde de interesele actorilor direct implicați, aceasta fiind o dimensiune foarte importantă a unui sistem de guvernanță complex cum poate fi considerat sistemul educațional. Totuși, raportat la cele două principii, idealul educațional în care toți actorii își doresc și o autonomie mare dar și un nivel al calității ridicat, nu este neapărat și varianta dorită de principalii actori implicați: statul, universitățile și piața (studenții și angajatorii).

Statul își dorește un nivel ridicat al calității și singura metodă prin care are siguranța că acest fapt poate fi realizabil este prin monitorizare, evaluare și exercitarea unor metode de stimulare, în cazul actual, retragerea acreditării sau reducerea finanțării universităților care nu îndeplinesc standardele[17]. Asta presupune o autonomie redusă pentru universități pentru că un nivel ridicat al acesteia ar îngreuna procesul de evaluare dar mai ales posibilitățile de stimulare pentru ca universitățile să îndeplinească toate obiectivele dezirabile.

Universitățile, pe de altă parte, în lipsa unor alte stimulente motivante (mai ales financiare), își doresc privilegii și imunități, deci, implicit, o autonomie cât mai mare. În privința calității, ar fi o interpretare exagerată aceea că nu și-ar dori un nivel ridicat al calității însă pentru reprezentanții universităților, conceptul de calitate nu înseamnă același lucru ca și pentru ceilalți actori. Pentru cadrele didactice un nivel ridicat și recunoscut al calității presupune îndeplinirea unor standarde rigide și o muncă suplimentară de cuantificare și raportare permanent către autorități. În același timp, înseamnă și ridicarea pretențiilor în evaluarea studenților, a căror promovabilitate este un criteriu al calității care poate fi mult mai ușor atins, mai ales dacă de acest criteriu depinde finanțarea. Având autonomie în stabilirea proceselor și a criteriilor de evaluare, dar fiind tot mai preocupați de raportări și îndeplinirea indicilor cuantificați prin evaluările instituționale, cadrele didactice mai degrabă vor scădea pretențiile, deci și calitatea. Această decizie a actorilor individuali din mediul universitar este una cât se poate de rațională în condițiile prezentate, motiv pentru care evaluatorii tind să nu semnaleze aceste practici, fie pentru că nu pot sancționa comportamente „semi-ilicite"[18], fie pentru că, la rândul lor, se află într-o situație similară.

Pentru **angajatori** interesul este acela de a avea forță de muncă competentă și ieftină, în felul acesta obținând un profit cât mai mare. Aceștia își selectează angajații pe alte criterii de competență decât cele considerate importante de furnizorii de educație[19] fie pentru că acestea nu sunt relevante pentru domeniul respectiv de pe piața muncii, fie că nu sunt suficient de bine dezvoltate în mediul academic sau fie că angajatorul are în vedere doar criterii subiective („nepotism"). Pentru a compensa lipsa de pregătire în domeniu a angajaților, de multe ori se organizează stagii de formare furnizate de organizații particulare. Așadar, interesele lor cu privire la nivelul calității educației superioare nu sunt atât de mari dat fiind faptul că au găsit soluții prin care această problemă să nu îi afecteze, ba chiar să fie în propriul avantaj. Referitor la autonomia universitară, situația este similară. Dacă sistemul educațional le-ar putea forma angajații conform cu nevoile lor, angajatorii ar avea stimulente să se intereseze mai mult de acest aspect chiar dacă din punct de vedere material nu ar fi foarte accesibil.

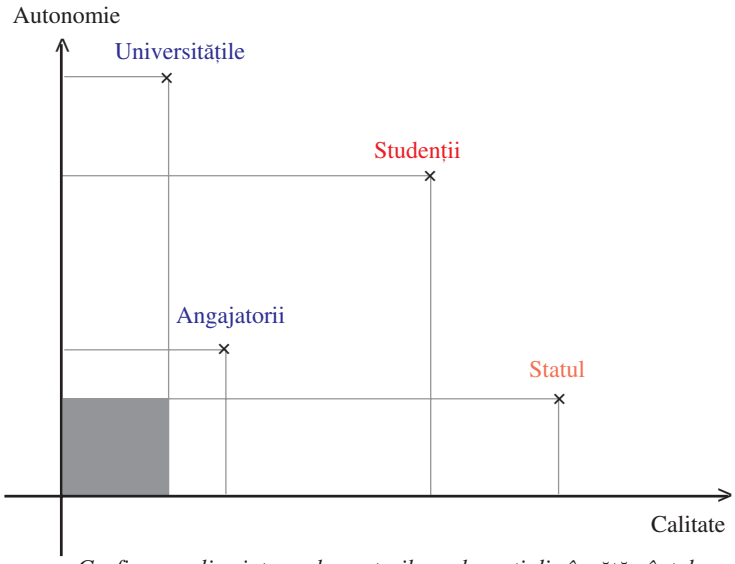
[17] Trebuie menționat că rolul statului nu este unul predeterminat ci oscilează în funcție de filosofia modului de funcționare al sectorului public, înțelegerea asupra conceptului de calitate dar și de orientarea politică a guvernării.

[18] Barometrul calității 2010, ARACIS, p. 27

[19] Barometrul calității 2010, ARACIS, p. 37

Totuși, angajatorii pot interacționa cu mediul universitar și pot contribui la modificarea curriculumului în acest sens, însă, deciziile finale depind de universități datorită autonomiei pe care o dețin. Așadar, ar fi mai avantajos pentru angajatori dacă autonomia universitară ar fi redusă, astfel încât, să își poată impune interesele.

Studenții, principalii beneficiari ai serviciilor educaționale, și-ar dori să studieze la universități bine cotate ca acestea să le asigure ocuparea unei poziții cât mai bune și cât mai ușor pe piața muncii.[20] Pentru aceștia, un nivel ridicat al calității înseamnă o evaluare mai riguroasă și, implicit, un efort mai ridicat de a promova în speranța unei șanse mai mari la angajare. Însă, dat fiind faptul că angajatorii nu prea mai țin cont de acest aspect interesul lor este să dobândească un avantaj competitiv. Acesta poate fi dobândit prin experiența practică din timpul perioadei de școlarizare cu riscul plasării activităților de învățare pe un loc secund în ierarhia intereselor. Datorită stilului de viață specific vârstei și al riscului de sărăcie dar și lipsa de motivație datorată inexistenței unei garanții că efortul depus pentru învățare le va aduce vreun avantaj în găsirea unui loc de muncă după terminarea studiilor fac ca interesul lor pentru calitatea studiilor să fie unul scăzut. Studenții sunt, mai degrabă, interesați de repere pe baza cărora să își construiască strategii astfel încât, interesul pentru studiu este influențat de certitudinile oferite de facultăți cu privire la recunoașterea competențelor și oportunitățile profesionale după terminarea studiilor[21]. Așadar, studenții ajung în situația de a își dori să obțină cât mai ușor o diplomă de studii superioare, deci, un nivel scăzut al evaluării, și, implicit, al calității. Conform statisticilor, în anul 2010, 69% din studenții chestionați declarau că *„diploma este utilă doar pentru a îi ajuta să obțină mai ușor un loc de muncă“*, iar în anul 2009 procentul era de 57%[22]. În același timp, profesorii justifică coborârea standardelor prin interesul scăzut manifestat al studenților față de studiu, și datorită faptului că promovarea lor contribuind la asigurarea finanțării, apare, practic, un cerc închis al cauzalității. În privința autonomiei, studenții își doresc un nivel scăzut deoarece pentru ei este foarte important ca studiile să le fie recunoscute și să nu existe niciun dubiu referitor la nivelul ridicat al calității programului de studiu pe care l-au absolvit. Aceasta presupune însă îndeplinirea standardelor externe, formale, de calitate, deci o autonomie mai scăzută chiar dacă în privința scăderii nivelului de dificultate al evaluărilor, interesele lor coincid cu cele ale profesorilor.



Grafic – analiza intereselor actorilor relevanți din învățământul superior

[20] Interesele sunt totuși diferite raportate la scopurile individuale însă generalizarea se bazează pe un proces deductiv de analiză al unor situații ipotetice simplificate, analize confirmate și prin date statistice.

[21] Barometrul calității-2010, ARACIS, 2010

[22] Barometrul calității – 2010, ARACIS, 2010

Graficul de mai sus este o reprezentare a intereselor diferite ale actorilor raportate la cele două principii în condițiile delimitării conceptuale prezentate anterior. Poate fi observat că nici unu nu se apropie de idealul educațional teoretic iar suprafața de intersecție ale acestora este redusă și implică un nivel minim atât al autonomiei cât și al calității. Această situație este foarte apropiată de realitate, așa cum reiese din rezultatele empirice ale studiilor realizate în ultima perioadă[23].

În condițiile actualei relații dintre actorii implicați în deciziile cu privire la mediul educațional dar și a intereselor lor, avem de-a face cu o serie de situații paradoxale a căror instabilitate poate destabilizeze întregul sistem:

1 **Paradoxul scăderii calității prin impunerea standardelor de calitate**. În condițiile în care numărul absolvenților reprezintă un criteriu de validare a calității serviciilor educaționale, interesul oricărei organizații de învățământ superior este să aibă cât mai mulți absolvenți. De asemenea, în condițiile în care se aplică principiul finanțării pe student, interesul lor este și acela de a avea cât mai mulți studenți pe locurile bugetate, deci cât mai mulți studenți integraliști. Această situație nu face decât să favorizeze indulgența profesorilor astfel încât standardele să fie coborâte pentru a putea fi atinse de cât mai mulți studenți cât mai ușor, fiind un punct de convergență intre interesele individuale ale profesorilor dar și ale studenților.

2 **Paradoxul comercializării învățământului superior.** În condițiile în care cifrele de școlarizare atât pentru locurile bugetate cât și pentru cele cu taxă sunt stabilite de guvern, finanțarea universităților din surse bugetare depinde de un criteriu asupra căruia singurele mijloace de control sunt posibilitatea de a mări taxele sau de a asigura un grad de ocupare al locurilor cât mai mare. Deși taxele de școlarizare din România sunt de zeci de ori mai mici decât cele de la universitățile occidentale de renume, universitățile românești nu pot percepe taxe foarte mari deoarece se află în liberă competiție pe piață și riscul de a își pierde studenții este unul destul de ridicat. Studenții vor prefera să urmeze un program de studiu la o universitate privată, a cărei taxe nu pot fi reglementate de stat și vor fi mult mai mici în condițiile unei cereri fluctuante și al flexibilității permise de aceste facultăți care le-ar permite studenților să ocupe și un loc de muncă în același timp.

3 **Paradoxul obiectivității evaluării externe subiective.** Teoretic asigurarea calității presupune formularea destul de evazivă a unor criterii, astfel încât, să nu fie încălcată autonomia universitară dar să și permită o evaluare bazată pe rapoartele interne ale instituțiilor (subiective). Evaluarea în aceste condiții, depinde în foarte mare măsură de intențiile și abilitățile echipei de evaluatori participanți în vizite de monitorizare. Poziția acestora este într-o oarecare măsura una incomodă pentru că trebuie să se detașeze tocmai de rolul inițial de profesori universitari, rol care îi legitimează, și, în același timp, să facă parte dintr-o structură de evaluare a activității lor. În termeni etici, avem de-a face cu o „schizofrenie morală“ a celor care trebuie să se detașeze de atributele specifice profesiei de cadru didactic în învățământul superior și de dificultățile de a îndeplini la rândul lor anumite standarde ale calității, situându-se în latura „adversă“, a celor care trebuie semnaleze neregularitățile și să găsească soluții. Consider că această situație pune sub semnul întrebării gradul de obiectivitate al procesului de evaluare. Dacă în scopuri academice, aceleași persoane sunt încurajate să coopereze, se formează un sistem de interacțiuni repetate bazate pe încredere care vor încuraja cooperarea chiar și în moment când aceasta nu este dezirabilă**.** În condițiile în care intenția de a identifica situația reală cu privire la desfășurarea proceselor educaționale într-o instituție evaluată nu este una puternic motivată, nici eforturile evaluatorilor nu vor fi considerabile iar raportul final va depinde în cea mai mare măsură de datele din raportul intern, raport a cărei obiectivitate poate fi pusă sub semnul întrebării.

[23] Barometrul Calității 2010, ARACIS, 2010

4 **Paradoxul evaluării rezultatelor învățării fără metode de evaluare a rezultatelor învățării.** Conform legii pentru asigurarea calității, criteriul B cuprinde și dimensiunea evaluării rezultatelor învățării, esențială, de altfel, pentru calitatea proceselor educaționale, dimensiune care, în documentele metodologice care conțin și indici și standardele de referință lipsește, aparent, respectând prevederile referitoare la principiul autonomiei care atribuie această responsabilitate exclusiv universităților. Menționez că această clauză e respectată doar aparent întrucât MECTS a emis deja documente metodologice privind modul de desfășurare al examenelor de finalizare a studiilor. Această situație face opiniile referitoare la raportul dintre calitatea predării și rezultatele învățării să fie neconcordante: studenții consideră că nivelul calității este unul scăzut și nu îi pregătește pentru piața muncii, spre deosebite de profesori care îl consideră ridicat, acoperind necesarul de competență teoretică[24].

Concluzii

Impactul globalizării piețelor este resimțit, așadar, în toate sectoarele de interes economic, inclusiv în învățământul superior care devine din ce în ce mai dependent de contextul internațional, economic, politic și social, încercând să coroboreze interesele numărului crescând al actorilor interesați. Universitățile europene se confruntă cu un izomorfism structural ca reacție rațională la dinamica generată de masificarea și internaționalizarea învățământului superior, fiind nevoite să depună un efort mai mare pentru a asigura așteptările calitative distincte ale tuturor actorilor implicați. Acest fapt a generat o tensiune între conservatorismul instituțiilor, motivat de autonomia universitară și înmulțirea mecanismelor, a proceselor și a standardelor de evaluare în vederea asigurării calității. În acest context apare necesitatea coerenței principiilor și a normelor metodologice raportate la interesele actorilor, în absența căreia comportamentele raționale ale acestora pot duce la situații paradoxale indezirabile, echivalente "eșecurilor de piață".

Cazul României nu este unul particular însă discrepanțele sunt accentuate de efectele tranziției post socialiste care descurajează pro-activitatea academică și determină interese distincte, uneori chiar opuse, ale actorilor colectivi implicați, respectiv statul, universitățile, studenții și angajatorii. Așadar, sistemul de guvernanță actual al învățământului superior românesc, deși este funcțional, nu îndeplinește obiectivele dezirabile datorită existenței unor probleme de coerență la nivelul politicilor educaționale. În timp ce autonomia este limitată de diverse reglementări care aparent fac parte dintr-un sistem de asigurare a calității, acesta nu este suficient de bine adaptat la condițiile particulare și interesele tuturor părților interesate dând naștere unor situații paradoxale. În concordanță cu concluziile raportului realizat de ARACIS în 2010, consider că sistemul nostru universitar „*nu este conceput să stimuleze diversitatea instituțională, să premieze inovația și să încurajeze antreprenoriatul social*"[25] în condiții de autonomie, „ci este mai degrabă unul favorizant unui model clasic de dezvoltare academică, generalizând condiții standard de calitate pentru o cantitate tot mai mare de beneficiari de servicii."[26] Pentru o funcționare optimă consider că ar trebui luate o serie de măsuri care vizează dereglementarea însoțită de stimulente motivaționale financiare pentru a spori calitatea precum și dezvoltarea unor departamente care să contribuie la adaptarea proceselor educaționale la interesele pieței, respectiv un Departament de Dezvoltare a Curriculumului în acord cu necesitățile angajatorilor și Centre de Orientare Profesională a studenților.

[24] Barometrul calității 2010, ARACIS, 2010
[25] Barometrul Calității 2010, ARACIS, 2010
[26] Barometrul Calității 2010, ARACIS, 2010

Bibliografie:

Andreescu, Liviu, *Libertatea Academică- între teorie și politicile universitare*, ed. Ideea Politică, București, 2010

Bovair, Tony, Loffer, Elke, *Public Management and Governance,* ed. Routledge, London, 2003

Blackmur, Douglas, "The Public Regulation of Higher Education Qualities: Rationale, Processes, and Outcomes" in Westhaijden, D.F., Stensaker, B, Rosa, M.J., *Quality Assurance in Higher Education: Trends, Regulations and Transformation*, Dordrecht, Springer, 2007, pp. 15-47

Cerkez, Mirela, "Defining Quality in Higher Education – Practical Implications", Quality Assurance Review, vol2, nr. 2, 2009, pp. 109-119

Dill, Robert, "Will market competition assure Academic Quality? An Analisys of the UK and IS Experience" in in Westhaijden, D.F., Stensaker, B, Rosa, M.J., *Quality Assurance in Higher Education: Trends, Regulations and Transformation*, Dordrecht, Springer, 2007, pp. 47-73

Florian, Bogdan, „Abordări ale asigurării calității în învățământul superior din perspectivă instituțională", Quality Assurance Review, vol. 1, nr. 1, 2009

Meyer, Heiny Dieter, Rowan, Brian, The New Institutionalism in Education, ed. The State University Press New York Press, New York, 2006

Miroiu, A., Dincă, G., *Asupra unor probleme privind finanțarea globală a universităților,* Paidea, București, 2000

Miroiu, Adrian, *Curs – Analiza Politicilor Publice*, Facultatea de Științe Politice, SNSPA, 2002

Miroiu, Adrian, *Fundamentele Politicii I. Preferințe și alegeri colective,* ed. Polirom, Iași, 2006

Miroiu, Adrian(coord.), *Învățământul Românesc Azi - Studiu de Diagnoză*, Ed. Polirom, Iași, 1998

North, Douglas, Instituțions, Journal of Economic Perspective, vol. 5, 1991, pp. 97-112

Pierre, Jon, Peters, B.Guy, *Governance, Politics and the State*, ed. Macmillan Press LTD, London, 2000

Pierre, Jon, *Debating governance : authenticity, steering and democracy*, Oxford University Press, New York, 2000

Szolar, Eva, "The Bologna Process: The reform of the European Higher Education Systems", Romanian Journal of European Affairs, vol. 11, 2011

Rhodes, Rod, *Understanding Governance: policy networks, governance, reflexivity and Accountability*, Open University Press, Buckingham, 1997

Rhodes, Rod, "Governance and Public Administration", in Pierre, Jon*, Debating governance : authenticity, steering and democracy*, Oxford University Press, New York, 2000

Threib, O., Bahr, H., Faulker, G., "Models of governance: A Note Towords a Conceptual Clarification", European Governance Paper, 2005

Țeca, Mircea, Viziune de ansamblu asupra modelului matematic de construcție și utilizare a indicatorilor relativi de calitate în învățământul superior utilizat în perioada 2003 – 2011, Quality Assurance Review, vol. 3, nr. 1, 2011, pp. 81 – 92

Bell, Stephen, "Institutionalism: old and new", accesibil la http://espace.uq.edu.au/eserv/UQ:9699/Institutionalism.pdf accesat la 06.05.2011

Marga, Andrei, „Autonomia Universitară – condiție a civilizației", Marga, Andrei, Universitatea Babeș-Bolyai, Cluj, accesibil la http://www.ubbcluj.ro/ro/despre/misiune/files/Autonomia_universitara_conditie_a_normalitatii.pdf accesat la 15.06.2010

Legea Educației în România.Vezi proiectele ultimilor 20 de ani" Accesibil la http://www.infonews.ro/stire/514195-legea-educatiei-romania-vezi-proiectele-ultimilor-20-ani.html accesat la 03.06.2011

Anexa 1 - Documente analizate :

Ordinul nr. 4033/2011 cu privire la metodologia cadru de organizare a examenelor de finalizare a studiilor în învățământul superior publicat în Monitorul Oficial în 05.05.2011

Legea Educației Naționale (1/2011)

Legea Nr. 288/2004 Privind Organizarea Studiilor Universitare

Legea Nr. 84/1995 privind Învățământul Românesc (actualizată până în 2008)

Legea Nr. 87/2006 pentru adoptarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 75/2005 privind asigurarea calității educației, modificată prin OUG 102/2006

Legea 128/1997 Privind Statutul Personalului Didactic

Legea 258/2007 Privind Practica Elevilor și Studenților

Legea 375/2002 pentru adoptarea Ordonanței Guvernului nr. 129/2000 privind Formarea Profesională a Adulților

Legea 272/2004 Privind Formarea Consorțiilor Universitare