

Doskonalenie procesów z użyciem cyklu PDSA. Przykład naboru podmiotów zewnętrznego zapewniania jakości w ramach Zintegrowanego Systemu Kwalifikacji

PAWEŁ SZYMBORSKI*, EMILIA SOBOL, TOMASZ KASPRZAK, KAMILA HERNIK,
MAGDALENA DYBAŚ-STRONKOWSKA, MICHAŁ STEMPIEŃ

Instytut Badań Edukacyjnych, Warszawa, Polska

Celem artykułu jest przedstawienie potencjału cyklu PDSA jako metodyki użytecznej w doskonaleniu procesów w publicznych systemach na przykładzie Zintegrowanego Systemu Kwalifikacji. Rozważania oparto na analizie przypadku wyłaniania podmiotów zewnętrznego zapewniania jakości, porównując ze sobą dwa procesy ich naboru. Pierwszy z nich oparty był o nieprecyzyjnie sformułowane kryteria. Zespół badaczy z Instytutu Badań Edukacyjnych, bazując na metodyce cyklu doskonalenia PDSA, opracował założenia ewaluacji tego działania, a następnie zlecił jej przeprowadzenie. Wyniki badania zostały wykorzystane do modyfikacji procedury naboru, dzięki czemu m.in. skrócił się czas trwania oceny merytorycznej wniosków z pięciu do trzech miesięcy, wzrosła satysfakcja uczestników procesu oraz postrzegana transparentność.

SŁOWA KLUCZOWE: cykl PDSA, ewaluacja, uczenie się przez całe życie, zapewnianie jakości, Zintegrowany System Kwalifikacji.

Wstęp

Zintegrowany System Kwalifikacji (dalej: ZSK) ma na celu wspieranie uczenia się przez całe życie, m.in. poprzez ułatwienie przekwalifikowywania się oraz potwierdzania posiadanych kompetencji, zdobytych również drogą nieformalną, np. w toku pracy. Ustawa wprowadzająca w 2015 r. ZSK¹ (dalej: ustawa lub ustawa o ZSK) reguluje liczne aspekty działania systemu, jednak nie określa szczegółowo postępowania podczas wyłaniania podmiotów odpowiedzialnych za ewaluację zewnętrzną nadawania kwalifikacji² – podmiotów zewnętrznego

¹ Ustawa z dnia 22 grudnia 2015 r. o Zintegrowanym Systemie Kwalifikacji, Dz.U. z 2018 r., poz. 2153.

² W świetle ustawy kwalifikacją nazywa się „zestaw efektów uczenia się w zakresie wiedzy, umiejętności oraz kompetencji społecznych, nabytych w edukacji formalnej, edukacji pozaformalnej lub poprzez uczenie się nieformalne, zgodnych z ustalonymi dla danej kwalifikacji wymaganiami, których osiągnięcie zostało sprawdzone w walidacji oraz formalnie potwierdzone przez uprawniony podmiot certyfikujący” (Ustawa o ZSK: art. 2, pkt. 8).

zapewniania jakości (dalej: PZZJ). Są to instytucje pełniące ważną rolę w rozwoju i legitymizowaniu systemu publicznego w warunkach rynkowych³. Szczególnie ważnymi kwestiami wymagającymi uzupełnienia zapisów ustawowych, są: kryteria wpisania PZZJ na listę, sposób oceny wniosków, pozyskiwanie informacji dodatkowych od wnioskodawców w czasie trwania procesu, procedura głosowania w podkomisjach oceniających i sposób podejmowania decyzji o wpisie podmiotów na listę PZZJ. Kwestie te mają wpływ zarówno na osiągnięcie założonego celu procesu – wyboru instytucji, które będą w stanie wywiązać się z postawionych w ustawie zadań – jak i na jakość procesu naboru. Przy czym jakość rozumiemy tu jako czas trwania procesu, ilość nakładów pracy i zasobów potrzebnych do jego przeprowadzenia.

Przy pierwszym naborze na listę PZZJ nie uwzględniono w planach miejsca na doskonalenie procesu po każdym jego etapie. W drugim naborze zdecydowano się na zastosowanie cyklu PDSA (Planuj-Zrób-Badaj-Działaj) jako narzędzia do zarządzania jakością procesu i uwzględniono czas na jego usprawnianie w trakcie realizacji. Wykorzystanie cyklu PDSA do usprawniania pojedynczych procesów w ramach większych interwencji publicznych zdaje się być rzadkością. Często opisywane są doświadczenia amerykańskie z zakresu publicznej służby zdrowia (np. Livingood i in., 2013; Coury i in., 2017) czy ogólnie korzyści z wprowadzania tego narzędzia do sektora małych i średnich przedsiębiorstw (np. Rogala, 2009). Jednak cykl PDSA może być stosowany również w mikroskali i jednocześnie wpływać na procesy poziomu makro, jak w analizowanym poniżej przykładzie jednego z procesów w ramach wdrażania ZSK. Celem ewaluacji naboru na listę PZZJ jako jednego z elementów cyklu PDSA, było przygotowanie rekomendacji i sposobu ich wdrożenia przed i w trakcie kolejnego procesu wyłaniania podmiotów. Co więcej, już wtedy podjęto decyzję, że drugi nabór przejdzie przez kolejne badanie oceniające osiągnięcie założonych celów. Działania te wpisują się w postulat stopniowego, iteracyjnego podejścia do wprowadzania zmian⁴.

Na początku artykułu zostaną przybliżone główne założenia ZSK, w tym dotyczące zapewniania jakości i jego głównych procesów. Następnie przedstawione zostaną ramy metodyki ewaluacji naboru na listę PZZJ i jej cel. Opisane zostaną główne działania odpowiadające kolejnym etapom dwóch cykli składających się odpowiednio na oba dotychczasowe nabory. Na zakończenie przedstawione zostaną wnioski i rekomendacje dotyczące potencjału cyklicznych ewaluacji w odniesieniu do pojedynczych procesów w złożonych systemach interwencji publicznych.

Zintegrowany System Kwalifikacji i zapewnianie jakości kwalifikacji rynkowych

ZSK jest systemem łączącym dotychczasowe rozwiązania związane z kwalifikacjami zdobywanymi w toku edukacji formalnej (oświata, szkolnictwo wyższe) i pozaformalnej (np. kursy i szkolenia) z możliwościami potwierdzania kompetencji, zdobytych również drogą

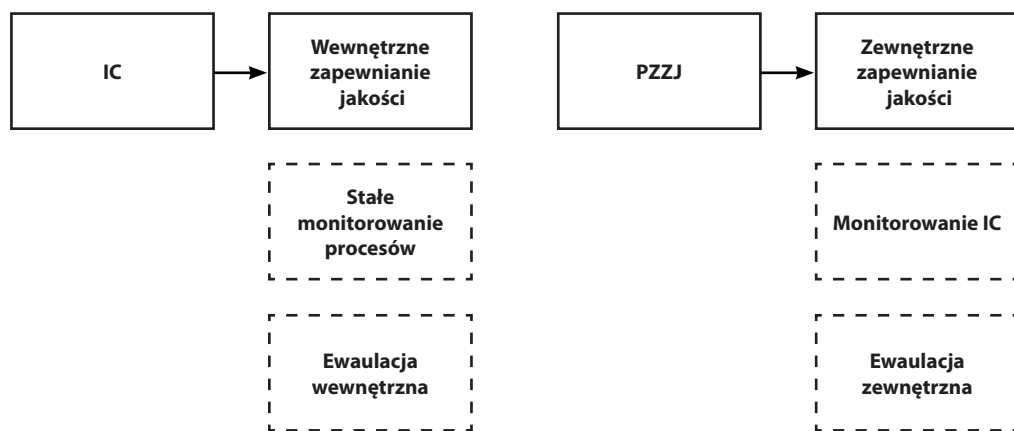
³ ZSK funkcjonuje w warunkach rynkowych w odniesieniu do części kwalifikacji, zwanych rynkowymi (gdyż funkcjonują na „wolnym rynku kwalifikacji” i mogą je certyfikować rozmaite podmioty rynkowe) obok kwalifikacji uregulowanych (ustanowionych i funkcjonujących wedle odrębnych przepisów).

⁴ Nawet jeżeli samo wprowadzanie zmian w oparciu o wyniki badań stanowi wyzwanie, to w Polsce mamy do czynienia z próbami systematyzacji refleksji na temat samej ewaluacji interwencji publicznej i wykorzystania wyników badań. Przykładem jest wydawana w latach 2007-2014 seria publikacji Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP) poświęcona ewaluacji programów pomocowych (Haber, 2007; Haber i Szałań, 2010; Haber i Olejniczak, 2014). Z punktu widzenia zapewniania jakości szczególnie interesująca jest dla nas refleksja na temat wdrażania systemu ewaluacji zewnętrznej w oświacie, opisana przede wszystkim w serii wydawniczej UJ poświęconej Systemowi Ewaluacji Oświaty (patrz: Mazurkiewicz, 2012; Mazurkiewicz i Goćłowska, 2014; Mazurkiewicz i Goćłowska, 2014).

nieformalną, np. w pracy⁵. Jest on kolejnym krokiem w rozwoju idei *lifelong learning* w Polsce, ponieważ ma umożliwiać łatwe przekwalifikowanie się osób z różnych grup społeczno-zawodowych oraz ułatwiać porównywanie zdobytych umiejętności na rynku międzynarodowym. Ważnym elementem ZSK umożliwiającym weryfikowanie zdobytych kompetencji jest wieloetapowy proces walidacji⁶, który jeśli zakończy się pozytywnym wynikiem, prowadzi do nadania odpowiedniego certyfikatu (certyfikowanie). Procesy walidacji i certyfikowania składają się na nadawanie kwalifikacji.

Szczególną rolę we wspieraniu uczenia się przez całe życie odgrywają kwalifikacje rynkowe, które mogą być nadawane przez różne podmioty (publiczne, prywatne, pozarządowe) na zasadach swobody gospodarczej⁷. Co istotne, kwalifikacje powstają z woli reprezentantów danej branży i są przez nich szczegółowo opisywane, zgodnie ze zdefiniowanym w ustawie standardem (Ziewiec-Skokowska, Danowska-Florczyk i Stęchły, 2016). Udostępnienie kwalifikacji rynkowych masowemu odbiorcy za pomocą publicznego rejestru (Zintegrowany Rejestr Kwalifikacji, dalej ZRK⁸) wymaga od systemu publicznego wypracowania nowych, skutecznych procedur zapewniania jakości tych kwalifikacji. Wedle założeń ustawy jakość kwalifikacji zależy z jednej strony od tego, jak została ona zaprojektowana – ustawa wprowadza standard opisu kwalifikacji, w którym kluczowe jest posługiwanie się językiem efektów uczenia się (Ziewiec-Skokowska, 2015). Z drugiej strony jakość kwalifikacji zależy od jakości procesu jej nadawania (walidacji i certyfikacji).

Ustawodawca wprowadził podwójny mechanizm zapewniania jakości nadawania kwalifikacji (Rysunek 1).



Rysunek 1.

Wewnętrzne i zewnętrzne zapewnianie jakości walidacji i certyfikowania w ZSK.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Ustawa o ZSK, 2015: art. 50 ust. 1–2.

⁵ Więcej informacji o ZSK, jego założeniach, definicjach można znaleźć pod: Sławiński i in., 2017, Sławiński, 2016.

⁶ Walidacja to „sprawdzenie, czy osoba ubiegająca się o nadanie określonej kwalifikacji, niezależnie od sposobu uczenia się tej osoby, osiągnęła wyodrębnioną część lub całość efektów uczenia się wymaganych dla tej kwalifikacji” (Ustawa o ZSK: art. 2, ust. 22).

⁷ Ustawa o ZSK: art. 41, pkt. 2.

⁸ ZRK to „rejestr publiczny (...) prowadzony w systemie teleinformatycznym, ewidencjonujący kwalifikacje włączone do Zintegrowanego Systemu Kwalifikacji” (Ustawa: art. 2, pkt. 24).

Wewnętrzne zapewnianie jakości spoczywa na instytucjach certyfikujących (dalej: IC) – odpowiedzialnych za walidację i certyfikowanie – i obejmuje przygotowanie zasad postępowania, procedur, metod oraz rozwiązań organizacyjnych służących zapewnianiu poprawności walidacji i certyfikowania oraz doskonalenia tych procesów (tzw. wewnętrzny system zapewniania jakości). W praktyce polega to na prowadzeniu monitoringu i ewaluacji wewnętrznej walidacji i certyfikowania oraz wprowadzeniu zasady rozdzielności procesów kształcenia i szkolenia od walidacji⁹. Natomiast za zewnętrzne zapewnianie jakości odpowiadają PZZJ. Ich głównymi zadaniami są: monitorowanie spełniania wymagań organizacyjno-kadrowych postawionych wobec IC dla danej kwalifikacji, monitorowanie i ewaluacja wewnętrznego systemu zapewniania jakości IC oraz przeprowadzenie ewaluacji procesów walidacji i certyfikowania (ewaluacja zewnętrzna)¹⁰. Muszą to być zatem podmioty – podobnie jak IC – posiadające zasoby kadrowe o określonych umiejętnościach i wiedzy zarówno z zakresu danej branży, jak i z zakresu metodologii, organizacji i prowadzenia ewaluacji lub audytu¹¹. Oba podmioty (IC i PZZJ) są zobowiązane do raportowania ministrowi właściwemu¹² na temat spełniania wymagań i realizacji zadań związanych z zapewnieniem jakości nadawania kwalifikacji wynikających z założeń danej kwalifikacji (IC) i wykonywania zadań związanych z zewnętrznym zapewnianiem jakości (PZZJ).

Nadzór nad PZZJ sprawuje minister koordynator ZSK (Ministerstwo Edukacji Narodowej, dalej: MEN), który przeprowadza cykliczne nabory na listę PZZJ. Pozostali ministrowie (zwani w ZSK ministrami właściwymi, dalej: MW) wybierają z listy odpowiednie podmioty i podpisują z nimi umowę. Zakontraktowany PZZJ realizuje zewnętrzne zapewnianie jakości wobec danej kwalifikacji rynkowej nadawanej przez określoną IC. Dopiero po podpisaniu umowy z PZZJ kwalifikacja zaczyna funkcjonować w ZSK, tj. IC może prowadzić dla niej walidację i certyfikowanie.

Zapewnianie jakości procesu nadawania kwalifikacji zostało zaprojektowane zgodnie z założeniami ciągłego doskonalenia jakości (Dybaś i in., 2014). Koncepcja ta stała się również ideą przewodnią innych procesów związanych z funkcjonowaniem ZSK, m.in. naboru podmiotów mających pełnić funkcję PZZJ.

Nabór na listę PZZJ i cykle zapewniania jakości

Ustawa wprowadzająca ZSK reguluje liczne aspekty działania systemu, pozostawiając jednocześnie pewne pole do zagospodarowania w wytyczonych ramach funkcjonalno-prawnych. Przykładem takiego obszaru jest prowadzenie ewaluacji zewnętrznej przez PZZJ, który powinien dookreślić cele szczegółowe, metodę zbierania i analizowania danych. Tych etapów ustawa nie reguluje bezpośrednio, ponieważ przyjęto założenie, że PZZJ posiada potencjał kadrowo-organizacyjny do przeprowadzenia takich badań.

Minister koordynator ZSK ogłasza nabór na listę PZZJ (Rysunek 2) nie rzadziej niż raz na trzy lata¹³.

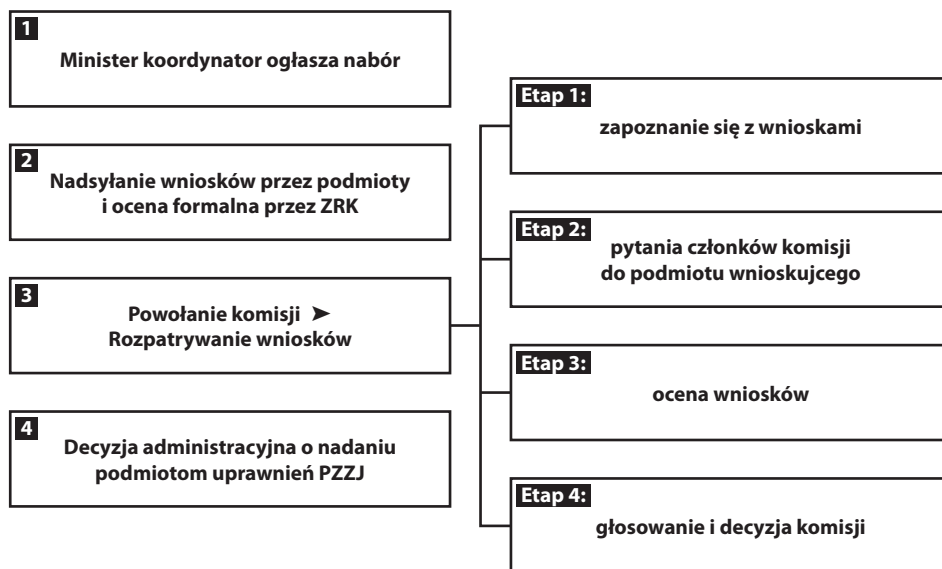
⁹ Ustawa o ZSK: art. 63 ust. 1-3. Jest to szczególnie istotne w wypadku podmiotów, które świadczą usługi szkoleniowe.

¹⁰ Ustawa o ZSK: art. 66.

¹¹ Ustawa o ZSK: art. 53 par. 3 pkt 3.

¹² Minister właściwy, to minister kierujący działem administracji państwowej, w zakresie której procedowana lub funkcjonująca jest dana kwalifikacja.

¹³ Ustawa o ZSK 2015: art. 53.



Rysunek 2.

Schemat naboru na listę PZZJ.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ustawa o ZSK 2015; *Rozporządzenie ministra edukacji narodowej z dnia 10 października 2016 r.*

Ocena formalna dokonywana jest przez podmiot prowadzący ZRK¹⁴, który ocenia kompletność dokumentacji i spełnianie wymogów formalnych. Po uzupełnieniu przez wnioskodawcę ewentualnych braków i ponownej weryfikacji, pozytywnie oceniony wniosek przekazywany jest do MEN¹⁵, które powołuje komisję do oceny wniosków pod względem merytorycznym. Oprócz przedstawiciela ministra koordynatora (MEN) pełniącego funkcję przewodniczącego komisji i koordynatora działań komisji, w jej skład wchodzi przedstawiciele ministerstw właściwych, których dotyczy dany nabór oraz przedstawiciele Rady Interesariuszy ZSK (dalej: RI)¹⁶. Efektem działania komisji jest decyzja administracyjna o wpisaniu (bądź nie) wnioskodawcy na listę PZZJ na okres 6 lat w danym zakresie, czyli do danych grup kwalifikacji¹⁷.

Od momentu wejścia ustawy o ZSK zostały przeprowadzone dwa nabory na listę PZZJ:

- trwający od listopada 2016 r. do września 2017 r. (11 miesięcy),
- trwający od kwietnia do września 2018 r. (6 miesięcy).

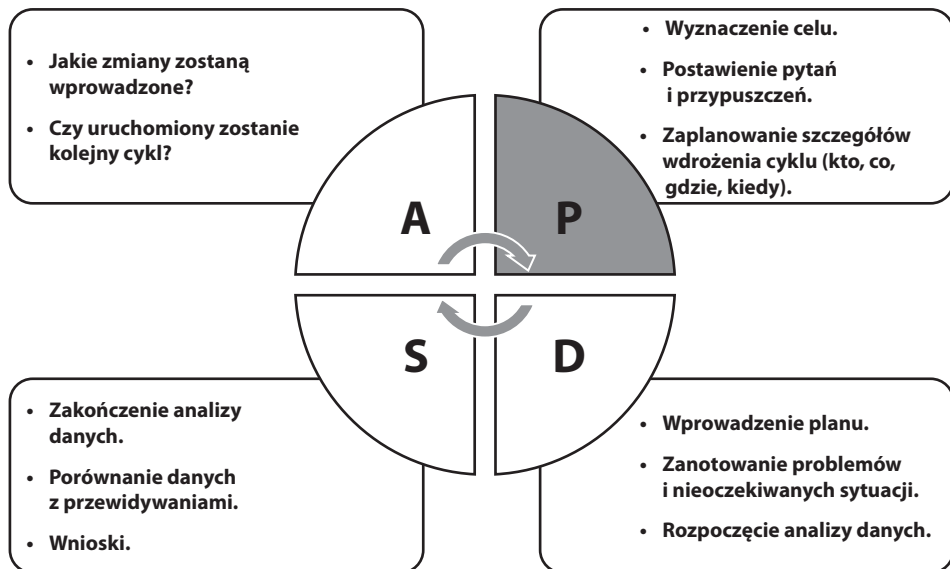
¹⁴ Podmiotem prowadzącym ZRK jest Instytut Badań Edukacyjnych. Do 2017 r. była nim Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP).

¹⁵ Ustawa o ZSK 2015: art. 56.

¹⁶ Ustawa o ZSK 2015: art. 57. Rada Interesariuszy jest powoływana przez ministra koordynatora ZSK do działań konsultacyjnych i wspierających w różnych momentach funkcjonowania ZSK.

¹⁷ Kandydaci na PZZJ składają wnioski o wpis na listę do konkretnych grup kwalifikacji, do których deklarują posiadanie potencjału zewnętrznego zapewniania jakości. Grupy kwalifikacji rynkowych odpowiadają określonym działom administracji rządowej i zgromadzone są w nich kwalifikacje podległe danemu ministrowi właściwemu (Ustawa o ZSK 2015: art. 52 ust. 2). Kształt (zakres merytoryczny) i liczba grup kwalifikacji w ramach danego działu administracji rządowej określane są przez ministrów właściwych. Listę grup kwalifikacji wraz z przypisanymi do nich PZZJ można znaleźć na portalu ZSK: http://kwalifikacje.edu.pl/wp-content/uploads/baza_wiedzy/TABELA-PZZJ-09-2018.pdf

Drugi nabór na listę odbył się w stosunkowo niedługim czasie po ogłoszeniu wyników pierwszego naboru. Spowodowane to było istnieniem grup kwalifikacji, do których nie udało się przypisać PZZJ podczas pierwszego naboru. Pojawiło się zagrożenie blokady całego systemu, gdyż brak PZZJ uniemożliwia włączanie kwalifikacji rynkowych do ZSK. Ta sytuacja, przewidywana jeszcze przed pierwszym naborem, utwierdziła zarówno MEN, jak i wspierający ministra koordynatora Instytut Badań Edukacyjnych (dalej: IBE) o konieczności monitorowania jakości procesu naboru i podejmowania na tej podstawie dalszych działań doskonalących. Zaproponowano zastosowanie w tym celu cyklu PDSA: Planuj-Zrób-Zbadaj-Działaj (Rysunek 3):



Rysunek 3.
Schemat cyklu PDSA.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Moen i Norman, 2010, s. 27.

Metodykę PDSA coraz częściej stosuje się w Polsce w kontekście ewaluacji interwencji publicznych (np.: Olejniczak, Kozak i Lenzion, 2008). Doświadczenia z oceny wdrażania różnych systemów pokazują, że aby skutecznie dokonywać interwencji publicznych konieczne jest stałe monitorowanie przyjętych rozwiązań i konsultowanie ważniejszych zmian z maksymalnie zróżnicowanymi grupami interesariuszy. Ocena różnych rozwiązań wymaga czasu, a podejmowanie zmian bez przeprowadzenia szeroko zakrojonych badań może wiązać się ze znacznym ryzykiem rozregulowania systemu. Może też prowadzić do odrzucania rozwiązań prawidłowo zaprojektowanych, których pozytywnego działania nie można jednak zaobserwować bez dogłębnej analizy, ze względu na niefunkcjonalność rozwiązań mających na nie wpływ (Walczak, Tędziągolska, Mazurkiewicz, Kasprzak i Kołodziejczyk, 2017).

Proces naboru na listę PZZJ można opisać językiem PDSA w następujący sposób:

P – przygotowanie szczegółowej procedury dotyczącej ogłoszenia naboru, przygotowanie formularzy zgłoszeniowych, powołanie członków komisji oceniającej wnioski, przygotowanie narzędzi do oceny wniosków;

D – ogłoszenie naboru, zakończenie naboru, ocena wniosków, wydanie decyzji administracyjnej;

S – ewaluacja naboru;

A – wyciągnięcie wniosków na podstawie ewaluacji oraz zaprojektowanie rozwiązań usprawniających kolejny nabór.

Jako że zespół IBE został zaproszony do procesu wsparcia pierwszego naboru w momencie zakończenia zbierania wniosków, pierwszy cykl PDSA zaczęto wdrażać w praktyce w trakcie etapu *D* – Zrób.

Poniżej omówimy kolejne etapy dwóch naborów na listę PZZJ, używając metodyki cyklu PDSA.

Pierwszy cykl zapewniania jakości – I nabór na listę PZZJ

Terra incognita i pierwszy nabór na listę PZZJ – PLANUJ/ZRÓB

Dokładne zaplanowanie realizowanego procesu rozpoczyna cykl PDSA. Pierwszy nabór na listę PZZJ został zaplanowany przez MEN. Plan obejmował przygotowanie harmonogramu czynności i stopniową ich realizację, przy zaangażowaniu odpowiednich aktorów (MW, RI, PARP¹⁸), a także przygotowanie zaplecza całego procesu. Ze względu na opóźnienia w wejściu w życie ustawy o ZSK, a tym samym w jej wdrażaniu, zabrakło jednak czasu na przygotowanie wszystkich niezbędnych elementów procesu.

Nabór rozpoczął się 10 listopada 2016 r. – tego dnia MEN opublikowało ogłoszenie na swoich stronach i portalu ZSK. Zainteresowane podmioty miały dwa miesiące na złożenie wniosku. Nabór dotyczył wszystkich grup kwalifikacji (podówczas 54). Wniosek złożyło 15 instytucji, przy czym niektóre z nich ubiegały się o uprawnienia do wszystkich, a większość do kilku grup jednocześnie. Zgłoszenia do pojedynczych grup kwalifikacji stanowiły jedną piątą ogółu wniosków.

Oceny formalnej dokonywał PARP, który przygotował obszerną instrukcję dla wnioskodawców. Prace te polegały na ocenie kompletności dokumentacji. Następnym etapem była ocena merytoryczna przez członków komisji (w składzie: przedstawiciele MW, RI i przewodniczący z MEN). Z uwagi na fakt, iż na etapie planowania i ogłoszenia o naborze nie opracowano wystandaryzowanych formularzy dla zgłaszania ekspertów branżowych¹⁹ przez wnioskodawców, analiza bardzo obszernej i zróżnicowanej dokumentacji nastęrczała członkom komisji wiele trudności, a także była dla nich znaczącym obciążeniem. Na tym etapie w proces naboru włączone zostało IBE, które opracowało:

- zindywidualizowany arkusz oceny dla każdego z członków komisji, zawierający m.in. operacjonalizację kryteriów ustawowych, które musi spełnić podmiot, by zostać wpisany na listę PZZJ;
- harmonogram pracy komisji;

¹⁸ Podówczas podmiot odpowiedzialny za prowadzenie ZRK.

¹⁹ Chodzi tu o operacjonalizację wymagania dotyczącego podmiotu ubiegającego się o wpis na listę PZZJ z art. 57, ust. 2, pkt 1: „dysponuje odpowiednio przygotowaną kadrą do wykonywania zadań, o których mowa w art. 66”.

- oraz sposób głosowania w podgrupach dla poszczególnych grup kwalifikacji.

Równolegle prowadzono szkolenia dla członków komisji, podczas których omawiano i testowano²⁰ zaproponowane narzędzie oceny, jak i zoperacjonalizowane kryteria oceny. W trosce o to, aby nie odrzucić żadnego podmiotu z uwagi na brak jasnych wytycznych dotyczących poszczególnych wymagań w momencie ogłoszenia naboru, zaproponowano wprowadzenie możliwości zadawania pytań wnioskodawcom przez członków komisji. Była to próba standaryzacji zgromadzonej dokumentacji niejako *post factum* – każdy podmiot otrzymał taką samą szansę na wyjaśnienie kwestii wątpliwych.

Koordinowaniem prac komisji zajmował się MEN, który gromadził wypełnione formularze oceny. Głosowanie nad wnioskami okazało się równie dużym wyzwaniem, co sama ocena merytoryczna, gdyż na etapie planowania procesu naboru nie przygotowano wytycznych do technicznych aspektów pracy komisji. Ustawodawca określił w rozporządzeniu²¹ sposób głosowania nad każdym wnioskiem (rozumianym jako zgłoszenie podmiotu do konkretnej grupy kwalifikacji) w podkomisjach złożonych z trzech osób. W sytuacji, gdy komisja liczyła 34 przedstawicieli MW, trzech członków RI i przewodniczącego, a jak wspomniano wyżej, większość instytucji zgłaszała się do co najmniej kilku grup kwalifikacji, do podjęcia pozostawało ponad 200 decyzji przez podkomisje. Mimo tych trudności, proces głosowania udało się sprawnie przeprowadzić. Ostatecznie w wyniku pierwszego naboru, statusu PZZJ nie przyznano jedynie jednemu podmiotowi, zaś 14 instytucji “zagospodarowało” 37 grup kwalifikacji. Sama decyzja administracyjna była przygotowywana przez kolejne 3 miesiące i ostatecznie została wydana we wrześniu 2017.

Przeprowadzenie ewaluacji I naboru – ZBADAJ

Jesienią 2017 r. została przeprowadzona ewaluacja pierwszego naboru. Począwszy od 2018 r. IBE, po zapoznaniu się z wnioskami z ewaluacji, zaczęło planować zmiany w procesie naboru – kolejny miał rozpocząć się już wiosną 2018.

Z metodologicznego punktu widzenia pomiar miał charakter jakościowy. Badanie zostało zrealizowane przez zewnętrzną, wyspecjalizowaną agencję badawczą²², na podstawie koncepcji opracowanej przez IBE (obszar, cele, pytania badawcze). Celem ewaluacji I naboru było poznanie opinii wnioskodawców na temat procesu, poznanie opinii poszczególnych aktorów na temat etapu oceny formalnej, oceny merytorycznej, prac komisji i głosowań, a także procedury wpisania PZZJ na listę przez MEN.

²⁰ Przygotowując członków komisji do sytuacji trudnych w ocenie, zespół IBE stworzył dla nich fikcyjny wniosek, bazujący na rzeczywistych przykładach zgłoszonych przez wnioskodawców, ale odpowiednio zanonimizowany. W ten sposób podczas szkolenia dyskutowano wątpliwe i niejasne kwestie związane z oceną kryteriów, na które IBE chciało wyczulić członków komisji.

²¹ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 10 października 2016 r. w sprawie regulaminu pracy komisji do oceny wniosków o wpis na listę podmiotów uprawnionych do pełnienia funkcji zewnętrznego zapewniania jakości, wzoru umowy z podmiotem, któremu powierzono funkcję zewnętrznego zapewniania jakości, oraz sposobu ustalania wysokości wynagrodzenia z tytułu tej umowy (Dz.U. 2016. poz. 1687).

²² Ewaluację przeprowadziło konsorcjum Ośrodek Ewaluacji i Fundacja Idea Rozwoju (zespół w składzie P. Stronkowski, M. Szostakowska i A. Szczurek).

Tabela 1.

Zakres badania i zastosowane metody badawcze

METODA BADAWCZA	ZASTOSOWANIE W BADANIU
Analiza danych zastanych (<i>desk research</i>)	Analizie poddano: <ul style="list-style-type: none"> ✓ dokumenty prawne ✓ ogłoszenie o naborze na listę PZZJ ✓ materiały informacyjne ✓ instrukcję złożenia wniosku, formularz oceny wniosku ✓ wnioski o pełnienie funkcji PZZJ wraz z załącznikami
Indywidualne wywiady pogłębione (IDI)	Przeprowadzono: <ul style="list-style-type: none"> ✓ 4 IDI z przedstawicielami podmiotów, które przystąpiły do konkursu o nadanie statusu PZZJ ✓ 2 IDI z przedstawicielami MEN ✓ 3 IDI z przedstawicielami ministerstw właściwych ✓ 2 IDI z przedstawicielami RI
Zogniskowany wywiad grupowy (FGI)	Przeprowadzono 2 FGI: <ul style="list-style-type: none"> ✓ 1 wywiad grupowy z przedstawicielami IBE odpowiedzialnymi za pomoc w obsłudze naboru PZZJ ✓ 1 wywiad grupowy (diada) z przedstawicielami PARP – pracownikami wydziału ZRK
Telefoniczny wywiad pogłębiony (TDI – <i>Telephone In-Depth Interview</i>)	Przeprowadzono: <ul style="list-style-type: none"> ✓ 1 TDI z podmiotem, który rozważał przystąpienie do konkursu, lecz ostatecznie się na to nie zdecydował

Źródło: Opracowanie własne na podstawie raportu ewaluacyjnego z I naboru (Stronkowski i Szostakowska, 2017).

W efekcie badania powstał raport, w którym sformułowano szereg wniosków i rekomendacji, w oparciu o które można było planować dalsze działania. Warto podkreślić, że pomimo doraźnego charakteru działań w ramach pierwszego naboru, wiele przyjętych rozwiązań zostało bardzo pozytywnie ocenionych przez zespół ewaluatorów, zwłaszcza wszelkie próby standaryzacji i „unarzędziwienia” procesu (tryb pracy komisji, organizacja głosowania czy przygotowywanie członków komisji do oceny), które zostały wykorzystane w kolejnym naborze.

Rekomendacje zawarte we wspomnianym raporcie są liczne i bardzo szczegółowe. Dla uproszczenia można więc podzielić je na:

- **rekomendacje dotyczące kryteriów** – obejmowały przede wszystkim doprecyzowanie zarówno kwestii zewnętrznego zapewniania jakości, jak i grup kwalifikacji, wymagań wobec ekspertów branżowych oraz podmiotu, ustalenia zakresu dokonywania oceny formalnej i wymagań wobec dowodów;
- **rekomendacje dotyczące wniosku** – poruszały kwestię przejrzystości formularza i całego systemu informatycznego, wystandaryzowania załączników, uporządkowania danych na temat ekspertów branżowych i przypisania ich do konkretnych grup kwalifikacji, a także rozdzielania wniosków między konkretnych członków komisji;
- **rekomendacje dotyczące pracy komisji** – sugerowały odciążenie członków komisji, lepsze wykorzystanie ich potencjału, a w wypadku przedstawicieli MW poprawę ich pozycji w ministerstwach, usprawnienie obiegu wniosków i opracowanie dla nich bardziej precyzyjnych wytycznych do oceny danych kryteriów;

- **rekomendacje dotyczące komunikacji** z wnioskodawcami na etapie składania wniosku oraz podmiotami potencjalnie zainteresowanymi byciem PZZJ.

Analiza rekomendacji z ewaluacji jako podstawa dalszych działań – DZIAŁAJ

Po dokonaniu oceny szanse wdrożenia poszczególnych rekomendacji wypracowanych w ramach ewaluacji, nie udało się wdrożyć rekomendacji wykraczających poza ramy wyznaczone ustawą i rozporządzeniem, lecz skupiono się na czynnościach możliwych do przeprowadzenia w krótkim okresie. Pozostałe rekomendacje stały się podstawą do planowania drugiego naboru. Tym samym pierwszy cykl PDSA został domknięty.

Drugi cykl zapewniania jakości – II nabór na listę PZZJ

Przygotowania do drugiego naboru – PLANUJ

Gdy pojawiły się sygnały z MEN, że jest wstępna akceptacja dla przeprowadzenia w najbliższym czasie kolejnego naboru, IBE rozpoczęło przygotowania do drugiego naboru zgodnie z ustaleniami poczynionymi po analizie wniosków z ewaluacji pierwszego.

Wdrażanie usprawnień przy organizacji drugiego naboru – ZRÓB

- **Doprecyzowanie zakresu i znaczenia grup kwalifikacji**
W 2017 r. MEN zwrócił się z prośbą do wszystkich ministerstw o doprecyzowanie znaczenia grup kwalifikacji. Przedstawiciele MW zasiadający w komisji, dokonując oceny w ramach pierwszego naboru sami niejednokrotnie dostrzegali, że wcześniej zaproponowany podział na grupy kwalifikacji okazał się нефunkcjonalny (np. zbyt szeroki wobec możliwości znalezienia ekspertów branżowych na rynku). Wobec czego niektóre grupy zostały podzielone na mniejsze (np. grupę „rolnictwo” podzielono na „rozwój wsi”, „rynki rolne” i „rolnictwo”), inne połączono (np. powstała grupa „sport” w miejsce „sportu powszechnego” i „sportu wyczynowego”), a kolejne zlikwidowano. Ponadto wiele grup zostało precyzyjnie opisanych, dzięki czemu potencjalni wnioskodawcy mogli ocenić, czy posiadane przez nich doświadczenie i wiedza odpowiadają danemu zakresowi grup kwalifikacji.
- **Operacjonalizacja kryteriów**
Ministrowie zostali również poproszeni przez MEN o sformułowanie własnych oczekiwań wobec ekspertów branżowych (m.in. zakresu wiedzy, rodzaju i długości ich doświadczenia), których chcieliby widzieć w PZZJ. IBE zebrało te informacje, a następnie je wystandaryzowało, tworząc formularze dla wnioskodawców. Przyjęto, że wnioskodawca musi wskazać konkretne dowody na spełnianie kryteriów, inne niż deklaracja, np. projekty, publikacje, badania lub uczestnictwo w określonych seminariach. Wyznaczono też minimalną liczbę dowodów dla poszczególnych podkryteriów oraz ramy czasowe, w jakich wskazane doświadczenie musiało się mieścić.
- **Komunikacja z wnioskodawcami**
Zintensyfikowano działania informacyjne dla ewentualnych PZZJ. Zainteresowanych podmiotów szukano przez ministerstwa, do których odbywał się nabór. Dzięki temu informacja

trafiała do instytucji, do których resorty miały zaufanie i z którymi chętnie podjęłyby współpracę. Jeden z ministrów zorganizował seminarium dla czołowych instytucji ze swojej branży, poświęcone ZSK i zachęcające je do wnioskowania o bycie PZZJ. Do aplikowania o nowe grupy kwalifikacji zachęcano też PZZJ wpisane na listę w pierwszym naborze.

- **Obsługa systemu informatycznego**

W związku z nowelizacją ustawy o ZSK, za ocenę formalną począwszy od 2018 r. stało się odpowiedzialne IBE, które także wspiera MK we wdrażaniu ZSK. Pozwoliło to na usprawnienie przepływu informacji, gdyż obsługa procesu naboru (ocena formalna) i wsparcie ministra koordynatora (ocena merytoryczna, praca komisji) zostało w całości przekazane do tej instytucji. Zmiana w zakresie oceny formalnej polegała przede wszystkim na poszerzeniu formularzy o pola dotyczące wiedzy i doświadczenia ekspertów branżowych oraz doświadczenia podmiotu. Nowe funkcjonalności systemu umożliwiły uzupełnianie informacji przez wnioskodawców bez konieczności prezentacji ich w formie załączników. Zmiany te powstały w oparciu o ww. zoperacjonalizowane w procesie konsultacji z ministerstwami kryteria, a następnie wystandaryzowane. Wniosek stał się też bardziej przejrzysty i został wyposażony w instrukcje dla wnioskodawców.

- **Organizacja pracy komisji**

Wprowadzenie formularzy zgłoszeniowych było ogromnym ułatwieniem dla pracy członków komisji, gdyż nie musieli oni przeglądać wielu zróżnicowanych pod względem treści i formy załączników w poszukiwaniu poszczególnych dowodów. Ponadto udoskonalono stosowany już w pierwszym naborze spersonalizowany arkusz oceny. Arkusze były przesyłane online do bazy, co umożliwiało szybsze przekazywanie danych i agregowanie ich, przez co dodatkowo skrócił się czas pracy komisji. Dla członków komisji przygotowano szczegółową instrukcję, jak dokonywać oceny, uwzględniającą wymagania wobec przedstawianych dowodów (np. ich liczbę na cały podmiot lub jednego eksperta, okres, z którego mają pochodzić oraz formę, w jakiej mają być przedstawione). W obszarze składu komisji oraz trybu jej pracy zachowano *status quo*.

Przeprowadzenie ewaluacji II naboru – ZBADAJ

Podobnie jak w wypadku ewaluacji I naboru celem tego badania było poznanie opinii różnych aktorów na temat poszczególnych etapów procesu oraz ogólnie na temat wyboru PZZJ. Kolejny ważny cel to **ocena stanu i możliwości wdrożenia rekomendacji sformułowanych w ewaluacji pierwszego naboru (2017 r.)**. Z punktu widzenia metodologicznego pomiar ten miał również charakter jakościowy. Jesienią 2018 r. wyspecjalizowana zewnętrzna agencja badawcza²³ przeprowadziła ewaluację procesu. Podobnie jak poprzednio, badanie obejmowało analizę dokumentów (*desk research*), a także wywiady grupowe i indywidualne z kluczowymi interesariuszami, zaangażowanymi w cały proces: przedstawicielami IBE, MEN, MW, członków RI oraz samych wnioskodawców (kandydatów na listę PZZJ).

²³ Ewaluację II naboru przeprowadziła firma Infondo Sp. z o.o. (zespół badawczy w składzie E. Niedzielska i A. Szulżycka).

W efekcie badania sformułowano wiele wniosków i rekomendacji:

- **rekomendacje dotyczące działań informacyjno-promocyjnych**, czyli wskazówki dotyczące strategii, intensyfikacji działań informacyjnych, ujednoczenia stron poświęconych ZSK, doprecyzowania informacji dla kandydatów na PZZJ;
- **rekomendacje dotyczące etapu oceny formalnej**, czyli przede wszystkim uproszczenia formularza dla wnioskodawców;
- **rekomendacje dotyczące etapu oceny merytorycznej**, zwłaszcza dotyczące długości czasu pracy komisji oraz zakres oceny formalnej i merytorycznej;
- **rekomendacje dotyczące pracy komisji i procedur głosowania**, w których szczególnie istotne wydaje się utrzymanie dobrej praktyki związanej ze sposobem pracy komisji (transparentność, możliwość nieskrępowanej dyskusji, otwartość i wzajemna szczerłość), ale i przyspieszenie etapu związanego z decyzjami administracyjnymi;
- **rekomendacje dotyczące współpracy pomiędzy podmiotami w ramach naboru** – zalecenia utrzymania i wzmacniania pozytywnej współpracy i wymiany informacji.

Analiza rekomendacji z ewaluacji jako podstawa dalszych działań – DZIAŁAJ

Rekomendacje te są obecnie analizowane w ramach przygotowywania się do przyszłego, kolejnego naboru na listę PZZJ. Tym sposobem cykliczne podejście do zapewniania jakości procesu będzie kontynuowane, a cykl doskonalenia domknięty. Na podstawie ewaluacji II naboru odnotowano już wzrost satysfakcji interesariuszy z wprowadzonych usprawnień procesu – przedstawiciele ministerstw porównując oba nabory podkreślali usprawnienie procesu, pojawienie się funkcjonalności i narzędzi podnoszących jakość pracy.

Podsumowując kwestie prowadzenia ewaluacji, stosowanej zgodnie z założeniami cyklu PDSA, warto podkreślić, że prócz metodyki samego badania istotny wydaje się sposób wdrażania wyników badania w proces naboru PZZJ. Obejmuje on sześć kroków:

- zaplanowanie, konceptualizacja ewaluacji skupionej na użyteczności;
- badanie obejmujące wszystkich interesariuszy procesu wyboru PZZJ;
- przekazanie wniosków i rekomendacji przedstawicielom ministerstw i RI;
- wdrażanie rekomendacji z ewaluacji I naboru w proces przygotowania II naboru (m.in. kwestie informacji i promocji, przygotowania dokumentów przez kandydatów, wypełniania formularza, kart oceny i sposobu pracy komisji);
- zaplanowanie ewaluacji II naboru, badającej m.in. zakres realizacji rekomendacji z ewaluacji I naboru;
- przygotowanie do wdrażania wniosków i rekomendacji w odniesieniu do kolejnych naborów.

Zaprezentowane tu podejście wpisuje się w nurt *Evidence Based Policy*, czyli założenia, że działania publiczne powinny być budowane i weryfikowane w oparciu o racjonalne przesłanki, poparte naukowymi dowodami (Olejniczak, 2012). Współgra to również z przyjętą metodyką usprawniania procesu, w której opisana ewaluacja była głównym narzędziem na etapie ZBADAJ (*S – Study*) i posłużyła jako główny element przygotowania zmiany.

Podsumowanie

Zintegrowany System Kwalifikacji jest ciągle w fazie tworzenia i pierwszych testów. Rola PZZJ jest niezwykle ważna w procesie zapewniania jakości nadawania kwalifikacji. Prowadząc ewaluację zewnętrzną oraz monitoring, mają one dostarczać aktorom w systemie informacji na temat jakości procesu walidacji i certyfikowania oraz wspierać jej doskonalenie. Dlatego proces wyboru PZZJ w fazie tworzenia ZSK, przy jednoczesnym wysokim poziomie skomplikowania, zdecentralizowania, rozległości systemu oraz wielości aktorów i interesów, jest tak ważny, a jednocześnie trudny. Podsumowując doświadczenie z dwóch pierwszych naborów PZZJ, można stwierdzić, że wykorzystanie zarówno cyklu PDSA, jak i kolejnych badań ewaluacyjnych pozwoliło istotnie usprawnić proces naboru, pomimo konieczności współpracy z interesariuszami pełniącymi różne role w tym procesie i mającymi różne motywacje i potrzeby. Dlatego działania te mogą być przykładem dobrych praktyk z zakresu zarządzania jakością procesów będących częścią systemów publicznych. Oczywiście, stosowanie pełnych cykli doskonalenia jakości niesie ze sobą wiele trudności organizacyjnych i wiąże się z kosztami. Jednak w wypadku systemów publicznych, szczególnie tych eksperymentalnych i długofalowych, zastosowanie tego podejścia na etapie wdrażania jest niezwykle ważne. Daje ono możliwość zareagowania w porę i dokonania rewizji pierwotnych założeń, tak aby nie generowały one problemów, które na dalszych etapach funkcjonowania systemu będą dużo trudniejsze do zniwelowania. Z perspektywy IBE, które w ramach wspierania wszystkich interesariuszy ZSK przygotowuje również PZZJ do pełnienia m.in. funkcji ewaluatora zewnętrznego dla IC, istotne jest, aby ewaluacja nie była w ZSK postrzegana jako jedynie wymóg administracyjno-biurokratyczny, ale stanowiła użyteczne i skuteczne narzędzie zapewniania i doskonalenia jakości (proponując PZZJ stosowanie cyklu PDSA podczas realizacji jego zadań, IBE samo go testuje).

Literatura

- Coury, J., Schneider, J. L., Rivelli, J. S., Petrik, A. F., Seibel, E., D'Agostini, B., Taplin, S. H., Green, B. B i Coronado, G. D. (2017). *Applying the Plan-Do-Study-Act (PDSA) approach to a large pragmatic study involving safety net clinics*. BMC Health Services Research, 2017. Pobrano z: <https://dx.doi.org/10.1186%2Fs12913-017-2364-3>
- Dybaś, M. (red.) (2014). *Zapewnianie jakości kwalifikacji w zintegrowanym systemie kwalifikacji*. Warszawa: IBE.
- Haber, A. (red.) (2007). *Ewaluacja ex-post. Teoria i praktyka Badawcza*. Warszawa: PARP.
- Haber, A. i Szałaj, M. (2010). *Ewaluacja w strategicznym zarządzaniu publicznym*. Warszawa: PARP.
- Haber, A. i Olejniczak, K. (2014). *R(ewaluacja) 2. Wiedza w działaniu*. Warszawa: PARP.
- Livingood, W. C., Sabbagh, R., Spitzfaden, S., Hicks, A., Wells, L., Puigdomenech, S., Kramer, D. F., Butterfield, R., Riley, W i Wood, D. L. (2013). A Quality Improvement Evaluation Case Study: Impact on Public Health Outcomes and Agency Culture. *American Journal of Preventive Medicine*, 44(5), 445–452. Pobrano z: <https://doi.org/10.1016/j.amepre.2013.01.011>
- Mazurkiewicz, G. (2012). *Jakość edukacji. Różnorodne perspektywy*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Mazurkiewicz, G. i Goćłowska, A. (2014). *Jakość edukacji – dane i wnioski z ewaluacji zewnętrznych przeprowadzonych w latach 2013–2014*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Mazurkiewicz, G. i Goćłowska, A. (2014). *Jakość edukacji. Dane i wnioski z ewaluacji zewnętrznych przeprowadzonych w roku 2014*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Moen, R. D. i Norman, C. L. (2010). Clearing up myths about the Deming cycle and seeing how it keeps evolving. *Quality Progress*, 11/2010.

- Niedzielska, E. i Szulżycka, A. 2018. *Ewaluacja ex-post dotycząca naboru PZZJ w systemie ZSK zakończonego w czerwcu 2018*. Infondo na zlecenie IBE.
- Olejniczak, K., Kozak, M. i Lenzion, B. (2008). *Teoria i praktyka ewaluacji interwencji publicznych. Podręcznik akademicki*. Warszawa.
- Olejniczak, K. (2012). *Organizacje uczące się. Model dla administracji publicznej*. Warszawa: Wydawnictwo Scholar, 42.
- Rogała, P. (2009). Społeczna odpowiedzialność jako metoda doskonalenia działalności małych i średnich przedsiębiorstw. *Annales. Etyka w życiu gospodarczym*, 12(1), 129–134.
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 10 października 2016 r. w sprawie regulaminu pracy komisji do oceny wniosków o wpis na listę podmiotów uprawnionych do pełnienia funkcji zewnętrznego zapewniania jakości, wzoru umowy z podmiotem, któremu powierzono funkcję zewnętrznego zapewniania jakości, oraz sposobu ustalania wysokości wynagrodzenia z tytułu tej umowy, poz. 1687.
- Sławiński, S., Królik, K. i Stęchły, W. (2017). *Włączanie kwalifikacji do zintegrowanego systemu kwalifikacji*. Warszawa: Instytut Badań Edukacyjnych.
- Sławiński, S. (2017). *Mała Encyklopedia ZSK*. Warszawa: Instytut Badań Edukacyjnych.
- Stronkowski, P. i Szostakowska, M. 2017. *Ewaluacja ex-post dotycząca naboru Podmiotów Zewnętrznego Zapewniania Jakości w systemie ZSK zakończonego w czerwcu 2017. Raport końcowy*. Ośrodek Ewaluacji Idea na zlecenie IBE.
- Ustawa o Zintegrowanym Systemie Kwalifikacji z dnia 22 grudnia 2015 r.* Dz.U. z 2018 r., poz. 2153
- Walczak, B., Tędziągolska, M., Mazurkiewicz, G., Kasprzak, T. i Kołodziejczyk, K. (2017). *Analiza doświadczeń we wdrażaniu systemu ewaluacji w ramach nadzoru pedagogicznego*. Warszawa: Instytut Badań Edukacyjnych, 40–41.
- Ziewiec-Skokowska, G., Danowska-Florczyk, E. i Stęchły, W. (red.). (2016). *Opisywanie kwalifikacji nadawanych poza systemami oświaty i szkolnictwa wyższego. Poradnik*. Warszawa: Instytut Badań Edukacyjnych.

Improving the process of using the PDSA cycle using the example of evaluating the recruitment of external quality assurance entities for the Integrated Qualifications System

The aim of the article is to present the potential of the PDSA cycle as a methodology useful in improving the processes of public systems, using the example of the Integrated Qualifications System. The considerations are based on an analysis comparing two recruitment processes in the selection of external quality assurance entities. The first one was based on imprecisely formulated criteria. A research team from the Educational Research Institute developed the assumptions for the evaluation of this action based on the methodology of the PDSA improvement cycle and then commissioned it. The results of the study were used to modify the recruitment process, which allowed us, among others, to shorten the time taken to assess applications from five to three months, as well as to increase participants' satisfaction with the process and its perceived transparency.

KEYWORDS: evaluation, Integrated Qualifications System, lifelong learning, PDSA cycle, quality assurance.