

Minőség a közoktatásban - a közoktatás minősége<sup>1</sup>  
(Szeged, 1988.10.26)

Az előadásomban négy dolgról szeretnék beszélni. Elsősorban általában arról, hogy a magyar közoktatásban milyen minőség-problémák találhatók. Másodsorban arról, hogy ezek a minőség-problémák mennyiben függenek össze a magyar közoktatás irányítási viszonyaival. Harmadikként néhány olyan általános kérdésre szeretnék reflektálni, amelyeket a minőségről és a minőség érdekében tehető intézkedésekről gondolkodva mindenképpen végig kell gondolni. Végül negyedikként a minőség biztosítására irányuló lehetséges politikák néhány elemét szeretném bemutatni

## Minőség-problémák a magyar közoktatásban

Ma általánosan elfogadott, hogy a magyar közoktatásban a minőséggel problémák vannak. Azzal kapcsolatban azonban, hogy e problémák valójában miben állnak, és hogy milyen mértékűek, sokkal kevésbé beszélhetünk általános egyetértésről. Amikor minőségi vagy eredményességi problémákról esik szó a legtöbben a *tesztekkel mért tanulmányi eredményesség* mutatóinak romlására gondolnak. Fontos azonban rögtön hangsúlyoznunk, hogy ez csupán egyike a minőség vagy eredményesség mutatóinak.

### A tanulmányi eredményesség változásai

Ami a tesztekkel mért tanulmányi eredményességet illeti, valóban több vizsgálat az ilyen eredmények romlását mutatta ki. A jól ismert Monitor vizsgálatok eredményei például jól mutatják, hogy a tanulók matematikai és olvasási teljesítményei a nyolcvanas és a kilencvenes évek közepe közti időszakban romlottak, és ez a romlás csak a legutóbbi időszakban és csak a városi környezetben működő iskolákban állt meg (lásd 1. Táblázat).

#### 1. Táblázat

**A több alkalommal feltett feladatokat sikeresen megoldó tanulók %-os arányának a változása (1985-1997)**

Évfolyam	Tantárgy	1993–1995	1991–1995	1986–1995	1995–1997
4.	Olvasás	-	-	-	+5,10
	Matematika	-	-	+1,04	-5,93
8.	Olvasás	-	-11,98	-	+0,64
	Matematika	-	-3,24	-7,60	+1,12
10.	Olvasás	-4,38	-	-	+1,43
	Matematika	-5,84	-	-7,84	-2,61
12.	Olvasás	-	-	-20,47	+4,71
	Matematika	-	-	+4,19	-3,05

Forrás: Jelenés a magyar közoktatásról - 1997; Monitor vizsgálatok

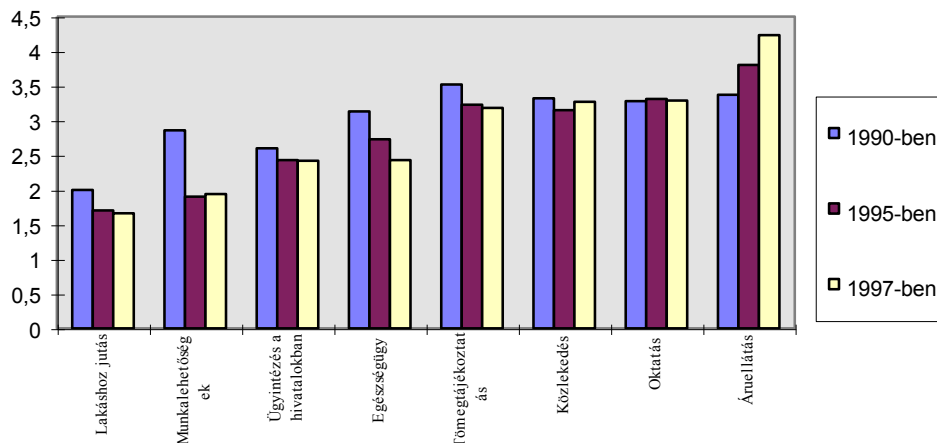
Jól tudjuk persze, hogy a minőség sokféleképpen definiálható, és hogy a tesztekkel mért tanulmányi teljesítmények csupán egyik, igaz megkülönböztetetten fontos mutatóját alkotják az oktatás minőségének. Emellett egyéb indikátorokat is figyelembe kell vennünk.

<sup>1</sup> A III. Közoktatási Minőségbiztosítási Konferencián elhangzott előadás (Szeged, 1998 október, 26-28) szerkesztett szövege

Ezek között az egyik például az embereknek az iskolákkal vagy az oktatással való elégedettsége. Az elmúlt évek ilyen irányú vizsgálataiból arra lehet következtetni, hogy az oktatás nem tartozik azok közé a közszolgáltatások közé, amellyel az emberek különösen elégedetlenek lennének, pontosabban egyéb közszolgáltatásokkal – például az egészségüggyel – általában elégedetlenebbek (lásd *1. Ábra*).

## 1. Ábra

**A különböző közszolgáltatásokkal való elégedettség, 1990, 1995 és 1997 (öt fokú skálán)**



*Forrás:* Oktatásügyi közvéleménykutatások: Országos Közoktatási Intézet - Szocio-Reflex Kft., 1990 és 1995; Országos Közoktatási Intézet - Marketing Centrum, 1997 május

A tesztekkel mért tanulmányi eredmények jelentőségének az eltúlzása tehát félrevezető lehet. Például ma Európában Dánia az az ország, amely a tesztekkel mért tanulmányi eredményeket tekintve az egyik leggyengébb, ugyanakkor ez az ország Európa egyik leggazdagabb országa, ahol a gazdaság és a társadalmi jólét mutatói messze az európai átlag fölött vannak és ahol a munkaerő felkészültsége és alkalmazkodóképessége kiemelkedően jó. Nem véletlen, hogy a dánok, amikor bekapcsolódtak az OECD által elindított nemzetközi tanulmányi eredményesség vizsgálatokba, nagyon határozottan megfogalmazták: a számukra az ilyen vizsgálatok nyomán keletkező mutatók csak akkor fogadhatók el a minőség vagy az eredményesség mutatóinak, ha azok nem csak a hagyományos tantárgyi tudás mérésére alkalmasak, hanem az olyan általános, tantárgyközi kompetenciák értékelésére is, mint amilyen például a kommunikatív vagy kooperatív képesség.

Akkor tehát, amikor a tanulmányi tesztek eredményeiből vonunk le következtetéseket az oktatás minőségére, nagyon óvatosnak kell lennünk. Az óvatosságot az is indokolja, hogy magának a tanulmányi eredményesség változásának is sokféle indikátora lehetséges, és szakmai körökben is vita folyik arról, vajon ezek közül melyik milyen mértékben tudja visszatükrözni az eredményesség változásait. Még e területről is csak akkor lehet megbízható képünk, ha egyszerre többféle indikátort vizsgálunk. Az előzőekben vizsgált indikátor, amely arra utalt, hogy ugyanazt a feladatot a tanulók hány százaléka oldotta meg sikeresen egyik vagy másik évben, kiegészíthetjük például azzal a mutatóval, hogy hogyan változik a tanulók által sikeresen és sikertelenül megoldott feladatok aránya évről évre.

A tanulmányi teljesítmények változásainak az értékelésével kapcsolatos óvatosság felkeltésére talán még két összefüggésre utalnék. Előfordulhat, hogy az ilyen változások mögött olyan strukturális okok húzódnak meg, amelyek miatt a beavatkozás szükségessége és lehetősége eleve korlátozott. Például a teszteredmények 12. évfolyamon megfigyelhető romlásának Magyarországon elsősorban valószínűleg nem az az oka, hogy a létező intézmények kevésbé sikeresek, mint a múltban, hanem az, hogy ezek helyét részben más intézmények vették át. Az a tény, hogy a 12. évfolyamot a tanulók egyre nagyobb hányada végzi el a vegyes iskolák újonnan alakult gimnáziumi osztályaiban, akkor is a teszteredmények országos átlagban való csökkenéséhez vezet, ha egyébként minden egyes iskola éppoly eredményesen működik ma, mint korábban.

Végül, sokan a helyi pedagógiai programok vagy helyi tantervek formai jegyei alapján vonnak le következtetést az iskolai munka eredményességére. Valójában a tantervekből csak nagyon óvatosan következtethetünk a tényleges osztálytermi szintű tanítási gyakorlatra. Nem beszélve arról, hogy egy olyan iskolarendszerben, ahol a tankönyvek oly erősen meghatározzák a pedagógiai gyakorlatot, mint nálunk, ezek minősége jóval fontosabb lehet, mint a tanterveké.

Bármilyen szempontból is elemezzük az oktatás minőségét és eredményességét, bármennyire óvatosak is vagyunk a rendelkezésre álló adatok interpretálásában, más következtetésre nem juthatunk, mint hogy az oktatás minőségével Magyarországon – és természetesen nemcsak Magyarországon, hanem a világ sok más országában – problémák vannak, és hogy ez mindenképpen beavatkozást igényel. Mielőtt e problémák természetéről és a beavatkozás lehetséges módjáról szólnék, egy kitérőt szeretnék tenni. A minőségbiztosítás politikája ugyanis elválaszthatatlan az oktatásirányítás kérdésétől. Ezért fel kell tennünk azt a kérdést, vajon az irányítási viszonyok milyen módon hatnak az oktatás minőségére és a minőség javításának lehetséges eszközeire.

### ***A minőség és az oktatás irányítása***

Az oktatás minőségének és eredményességének a biztosítása kétségtelenül az oktatási rendszer egyik legfontosabb feladata. A minőség önmagában is érték, mégpedig olyan érték, amivel soha sehol nem lehet elégedetnek lenni. A minőség jobbítása érdekében mindig lehet valamit tenni és mindig érdemes megvizsgálni, hogy mi az, amit tenni lehet.

Az oktatás minőségét és a minőség javíthatóságát meghatározó tényezők között kiemelt jelentősége van az oktatás irányításának. Ezzel kapcsolatban a következő alapvető kérdést kell feltennünk: vajon a magyar közoktatás irányítási viszonyai kedvezőek vagy kedvezőtlenek a minőség és a minőség jobbítása szempontjából. Még konkrétabban fogalmazva: vajon az az irányítási rendszer, amely az elmúlt években Magyarországon kialakult ebből a szempontból kedvező-e. E kérdés megfogalmazását különösen fontosá teszi az a tény, hogy az európai országok közösségéhez való csatlakozásunkat követően a minőség biztosíthatóságának a kérdése elkerülhetetlenül föl fog értékelődni. Az európai fejlődés ugyanis azt mutatja, hogy az uniós államok mára már letettek arról, hogy a képesítések kölcsönös elfogadását a tananyagok és a követelmények egyeztetésén keresztül ériék el, és a fejlődés inkább abba az irányba halad, hogy minden egyes országnak csupán arra kell garanciát adnia, hogy saját rendszerén belül képes a minőség biztosítására.

Magyarországon ezek a kérdések szorosan összefüggenek a decentralizáció hatásainak megítélésével. A kérdés az, vajon a hazai decentralizált viszonyok között képes-e az állam garantálni az oktatás minőségét. Nagyon sokan a centralizáló intézkedéseket

tekintik a minőség jobbítását célzó politikák egyik legfontosabb eszközének, valójában azonban ezt a célt gyakran éppen decentralizáló lépésekkel érhető el.

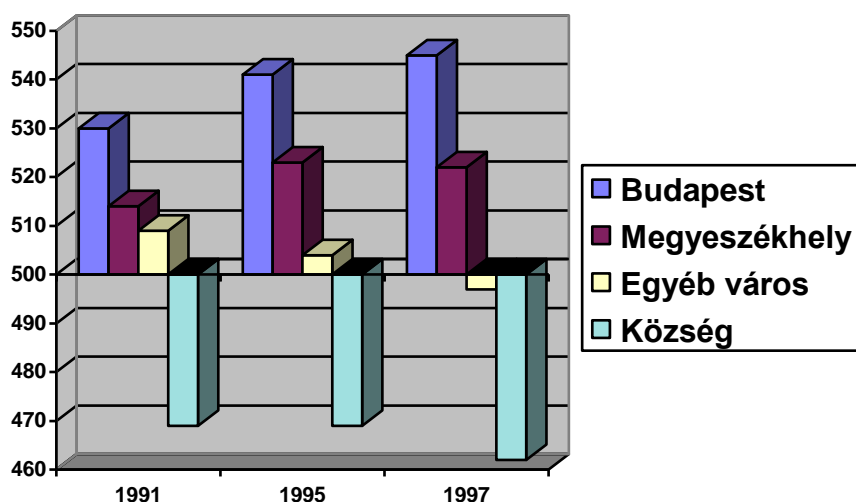
A nemzetközi tapasztalatok azt mutatják, hogy a decentralizációs politikák és az oktatás minőségének a jobbítására való törekvés között nincs egyértelmű összefüggés. Találunk példát arra, hogy az állam a minőség garantálása érdekében centralizációs intézkedéseket vezet be, de arra, is hogy ennek az ellenkezője történik. Azokban a rendszerekben például, ahol a minőség javításának egyik legnagyobb akadálya a pedagógusok és az iskolák kezdeményező készségének a hiánya, a túlzott konformitás vagy formalizmus, éppen a helyi és iskolai önállóság növelése vagy az oktatási szolgáltatásokat közvetlenül igénybe vevők beleszólásának a növelése vezethet el a célhoz. Közép és Kelet-Európában jellegzetesen ez a helyzet, különösen azokban az országokban, amelyek nálunk sokkal később és sokkal bátortalanabban tették meg az első lépéseket a helyi és iskolai önállóság növelésének az irányába.

Fontos odafigyelnünk, arra is, hogy a decentralizációval egy időben megjelenő minőségromlás – ami sokak szerint Magyarországra is jellemző – valójában olyan, az oktatáson kívül lévő okokra vezethető vissza, amelyek decentralizációs lépések nélkül esetleg a minőség még nagyobb romlását idézték volna elő. A hazai gondolkodásra nem egyszer jellemző ennek a figyelmen kívül hagyása és leegyszerűsítő következtetések levonása. Ha például a gazdasági és társadalmi feltételek olyan romlása következik be, mint ami régióinkban volt megfigyelhető az elmúlt egy-másfél évtizedben, akkor ez elkerülhetetlenül a minőség és az eredményesség romlásához vezet. E változások hatását a helyi és intézményi szintű kezdeményező-készség felébresztése éppenséggel csökkentheti is. Ennek ellenére, sokan úgy érzik, hogy a minőség romlásának a helyi önállóság növelése az oka, mivel e két dolog valóban egy időben következett be. A minőségre például meghatározó hatással vannak olyan tényezők, mint a modern taneszközök megléte, a pedagógusok jövedelme vagy szakmai fejlesztés. Ezek hiánya Magyarországon nem a helyi önállósággal függ össze, hanem azzal, hogy az állam ezekre a célokra a legutóbbi időkig alig fordított forrásokat.

A decentralizáció kétségtelenül növeli a települések közötti egyenlőtlenségeket: amely egyenlőtlenségek elsősorban éppen az oktatás minőségében jelennek meg. A már idézett Monitor vizsgálatokból jó látható, hogy a teszteredmények elsősorban a kisebb településeken csökkentek (lásd 2. *Ábra*).

## **2. Ábra**

**A A 8. osztályos tanulók standard pontszámában mért olvasási teljesítményeinek változása települési kategóriánként, 1991, 1995, 1997**



Forrás: JELENTÉS A MAGYAR KÖZOKTATÁSRÓL - 1997; Monitor vizsgálatok

Az is közismert, hogy az iskolai eredmények nem függetlenek a települések anyagi helyzetétől. A legutóbbi kutatások például egyértelmű összefüggést állapítottak meg a települések olyan pénzügyi-gazdasági mutatói, mint az egy főre jutó személyi jövedelemadó vagy az lakosra jutó önkormányzati kiadás és a tanulmányi eredmények között (lásd 2. Táblázat)

## 2. Táblázat

**A standard matematika teszteredmények eltérése az országos átlagtól különböző gazdasági helyzetű önkormányzatok esetében**

	A standard teszteredmények eltérése az országos átlagtól		
	Alsó harmad	Középső harmad	Felső harmad
Személyi jövedelemadó / lakos	-35.16	-0.64	14.57
Az önkormányzat folyó kiadásai / lakos	-30.92	3.21	6.38
Az önkormányzat oktatási kiadásai / összes kiadás	6.25	-19.51	-0-15
Általános iskolai kiadások / tanuló	-22.29	-3.2	0.45
Általános iskolai kiadások / lakos	-5.5	-2.29	-9.11

Az 1995-ös Monitor vizsgálat adatai

települések száma = 125

standard országos átlag = 500

Forrás: Az oktatás minősége és az önkormányzati közoktatás-irányítás c. kutatás, OKI Kutatási Központ

Ezekből az adatokból sem szabad azonban elhamarkodott következtetéseket levonnunk. A települések vagy a lakosság elszegényedése ugyanis elkerülhetetlenül az oktatás minőségének a romlásához vezet, azt azonban már nehéz lenne megmondani, hogy ez a romlás centralizált vagy decentralizált irányítási feltételek között nagyobb. A gazdasági visszaesés által sújtott országok között ugyanis – amit arra már utaltam – található példát arra, hogy a romló külső körülmények éppen ott járnak együtt nagyobb

minőségromlással, ahol ezt nem sikerül a helyi kezdeményezőkézség erősítésével ellensúlyozni.

Valójában nem a centralizált és a decentralizált irányítási struktúrákat kellene itt szembe állítani, hanem a decentralizáció ügyes és ügyetlen formáit: azt, amikor a központ semmi mást nem tesz, mint alsóbb szintekre nyomja a felelősséget attól, amikor a decentralizáció tudatos fejlesztési politikaként jelenik meg. Magyarországon ebből a szempontból ellentmondásos helyzettel találjuk szembe magunkat. Az oktatási szektornak ugyanis tudatosan végiggondolt, fejlesztő orientációjú decentralizációs politikája a kilencvenes évek közepéig nem volt.

A helyi szereplők minőségbiztosítással vagy minőségfejlesztéssel kapcsolatos hatáskörökkel való felruházása az ilyen kompetenciák és különösen az ebben való érdekelttség fejlesztése nélkül igen kevés eredményt hozhat. Ezt jól mutatja például Magyarországon a helyi önkormányzatoknak az iskolai eredményesség értékelése felelősségével való felruházása és a tényleges helyi intézményértékelési gyakorlat közötti eltérés. Egy 1995-ös vizsgálat például azt mutatta, hogy a megkérdezett iskolaigazgatók kétharmada szerint az iskolafenntartójuk nem végzett intézményértékelést, és ez az arány a falvakban magasabb volt, mint a városokban (lásd 3. Táblázat).

### 3. Táblázat

**Önkormányzati vezetők és iskolaigazgatók válaszai arra a kérdésre, volt-e már a településükön/intézményükben intézményértékelés (%)**

	Önkormányzatok			Iskolák		
	Község	Város	Együtt	Község	Város	Együtt
Volt	54,9 (N=123)	66,0 (N=105)	<b>59,5</b> <b>(N=228)</b>	57,3 (N=47)	30,8 (N=131)	<b>35,0</b> <b>(N=178)</b>
Nem volt	45,1 (N=101)	34,0 (N=54)	<b>40,5</b> <b>(N=155)</b>	42,7 (N=35)	69,2 (N=295)	<b>65,0</b> <b>(N=330)</b>

Forrás: Önkormányzat és iskolai adatfelvétel, Országos Közoktatási Intézet - Szocio-reflex kft, 1995

Nem véletlen, hogy az intézmények igazgatói, akiknek a minőségben való érdekelttsége jóval egyértelműbb, mint az önkormányzati vezetőké, elégedettebbek fenntartójukkal azokon a településeken, ahol a fenntartó végez intézményértékelést (lásd 4. Táblázat).

### 4. Táblázat

**Az iskolaigazgatók önkormányzattal való elégedettsége ott, ahol volt és ahol nem volt intézményértékelés**

	Az önkormányzattal való elégedettség (5 fokú skálán)
Nem volt intézményértékelés	3,23 (N=314)
Volt intézményértékelés	3,60 (N=166)

Forrás: Önkormányzat és iskolai adatfelvétel, Országos Közoktatási Intézet - Szocio-reflex kft, 1995

Mindezzel kapcsolatban a decentralizációs politikák értékelésének még egy nagyon fontos összefüggésére kel felhívunk a figyelmet: *az időtényező hatására*. A helyi szereplők hatáskörökkel vagy felelősséggel való felruházása ugyanis gyorsan megtörténhet, kompetenciáik és érdekelttségük azonban sokkal lassabban alakul ki. Noha 1995 utáni adataink nincsenek, biztosra vehetjük, hogy ma már nagyobb arányban kapnánk olyan visszajelzéseket, hogy az adott településen végeztek intézményértékelést.

A hazai viszonyok között az egyik legnagyobb nehézséget kétségtelenül a túlzott elaprózottság, azaz a helyi hatóságok nagy száma és kis mérete okozza. A legtöbb olyan országban, amely sikeresen alkalmazza a decentralizáció politikáját, sokkal kevesebb önkormányzat van ez ezek értelemszerűen sokkal nagyobbak. Például a skandináv országokban az iskolát fenntartó helyi önkormányzatok száma nem több mint 200-400. Ennél a méretnél és számnál megvannak vagy könnyen megteremthetők a minőség folyamatos biztosításához szükséges igazgatási kompetenciák és szakmai garanciák. Magyarországon a települések közötti együttműködés és a közös feladatellátás a decentralizációs politika egyik legfontosabb eleme kellene, hogy legyen, ennek ellenére az elmúlt évtizedben szinte semmi nem váltott ki nagyobb ellenérzést a közoktatás sok résztvevőjéből, mint ennek a szorgalmazása.

A kérdés tehát nem annyira az, vajon a decentralizáció kedvez-e vagy sem a minőség biztosítására irányuló céloknak, mint inkább az, vajon a minőség biztosítására irányuló politikához társulnak-e a decentralizáció realitásához illeszkedő eszközök. A minőségproblémák döntő része ugyanis nagyon jól kezelhető a decentralizált struktúrákon belül, még ha vannak is olyan pontok, ahol a felelősség-megosztás szerkezetéhez is érdemes kisebb vagy nagyobb mértékben hozzá nyúlni. Erre azonban csak akkor van mód, ha megfelelő és kelően kidolgozott minőség-definícióval rendelkezünk. Ennek egyik meghatározó például az, hogy ne beszéljük többé általában az oktatás minőségéről. Ez ugyanis, olyan üres absztrakciókhoz vezet minket, amely nem könnyíti, hanem nehezíti a minőséggel kapcsolatos kormányzati politika kidolgozását.

## **Mi a minőség és hogyan biztosítható?**

Ahhoz, hogy egy a minőség biztosítására törekvő oktatáspolitikai megfogalmazódjék, nélkülözhetetlen tisztázni néhány alapkérdést. Nélkülözhetetlen, hogy megtaláljuk a minőség olyan definícióját, amely a társadalom és tanári szakma többségének az elvárásaival találkozik. Ehhez tisztáznunk kell azt, hogy egyáltalán minek a minőségéről beszélünk akkor, amikor az oktatás minőségét vizsgáljuk. Meg kell határoznunk mindazokat a szereplőket, akiknek részük lehet a minőség biztosításában és végül – ami talán a legfontosabb – meg kell alkotnunk az eszközöknek azt a készletét, amellyel a minőség javítását segíthetjük.

A definíciós kérdések jelentőségét nem szabad lebecsülnünk. A bevezetőben már szó volt ezekről a kérdésekről, erre azonban érdemes még visszatérni, már csak azért is, hogy az erről folyó szakmai vitát gazdagítsuk.

Mindenképpen érdemes megkülönböztetni minőség szűkebb szakmai-pedagógiai és tágabb társadalmi vagy szervezeti értelmezését. A szűkebb szakmai-pedagógiai értelmezésen belül beszélhetünk mindazokról, amelyekről a bevezetőben beszéltem, így a tanulmányi eredményekről vagy a szocializációs folyamat eredményességéről. Ebben az értelemben akkor jó az oktatás minősége, ha szakmai értelemben eredményes. Emellett azonban gondolkodásunkban ott kell lennie egy tágabb értelmezésnek is. Ezek közé tartozik a szolgáltatást igénybe vevők – korábban szintén már említett – elégedettsége.

Emellé én még egy elemet tennék oda, a szervezeti értelmezés elemét. Szervezeti értelemben a minőség nem más, mint a minőséggel való törődésnek a szervezetben való folyamatos jelenléte, vagyis a szervezeti működésnek az a jellemzője, hogy a résztvevők folyamatosan minőség-problémákat érzékelnek és ezekre folyamatosan reflektálnak. A minőség ellentéte ebben az értelemben egyszerűen a nem-törődés vagy az önelégültség.

A minőség fogalmáról gondolkodva elkerülhetetlenül beleütközünk a kritériumok vagy standardok fogalmába, mint ahogy abba is, hogy vajon ki az, aki ezeket meghatározza. Így például: vannak-e objektív külső standardok, vagy pedig a szereplők teljesítményét egymáshoz, esetleg saját korábbi teljesítményükhöz viszonyítjuk. A minőségről való hazai gondolkodásban ez utóbbi fontossága szerencsére mára szinte általánosan elfogadottá vált: például a *hozzáadott érték* fogalma a témával foglalkozók körében kiemelt figyelmet kap.

Azok, akiknek az oktatás minősége valóban fontos, legjobb ha gyanakvással fogadnak minden olyan kijelentést és szándékot, amely *általában* az oktatás minőségéről szól vagy általában az oktatás minőségének a javítására irányul. Valójában mindig fel kell tennünk a kérdést: végül is konkrétan minek a minőségéről van szó. A minőségproblémák kezelése ugyanis egészen más kell, hogy legyen az oktatás különböző feladataitól vagy területeitől függően. Ezért sorra kell vennünk mindazokat a feladatokat vagy területeket, amelyekkel kapcsolatban a minőség és a minőség biztosításának a kérdése felvethető és mindegyikkel kapcsolatban külön-külön kell válaszokat kidolgoznunk. Olyan feladatokról vagy területekről van szó, mint például a tanulói munka, a tanári szakmai munka, az intézmények működése, az intézményfenntartók tevékenysége, a helyi rendszerek egésze, az oktatás országos rendszere, a konkrét tantervi programok, a tankönyvek, taneszközök vagy akár a gazdálkodás. Sokan hajlamosak a figyelmüket ezek közül csak egy-kettőre leszűkíteni, holott ezek mindegyike külön-külön komoly elemzést igényel. Így például jellegzetes az, hogy azok, akik az intézmények értékelésére helyezik a hangsúlyt, gyakran megfélelkeznek arról, hogy rossz tantervi programokkal vagy tankönyvekkel a legjobb iskola sem tud minőségi munkát végezni. De ugyanígy azok, akik a tantervi programok és a tankönyvek minőségéért aggódnak, hajlamosak megfélelkezni arról, hogy egy rosszul szervezett és vezetett iskolában a legjobb programok és tankönyvek sem tudnak eredményt létrehozni.

Végül nemcsak arról kell gondolkodnunk, hogy minek a minőségéről beszélünk, hanem arról is hogy kik azok a *szereplők*, akik a minőségért tehetnek valamit: így akár elronthatják, akár megjavíthatják. Ezzel kapcsolatban sem ritka gondolkodásunkban az egyoldalúság. Van, aki ezzel kapcsolatban csak az állami feladatokat látja, és nem veszi észre, hogy mennyi minden megoldható az intézmények vagy a fenntartók szintjén és milyen nagy hatása lehet a fogyasztói ellenőrzésnek. De vannak sokan olyanok is, akik mindent helyi szinten akarnának megoldani, és megfélelkeznek azokról az óriási lehetőségekről, amelyek az állami cselekvésben rejlenek. A közoktatás valamennyi szintjének és szereplőjének a lehetséges szerepét végig kell tehát gondolnunk, és pedig valamennyi említett területtel kapcsolatban. Könnyen lehet ugyanis, hogy amíg az egyik területen az egyik, a másik területen a másik szereplőtől várhatunk pozitív hatást. Például a tankönyvek minőségének a javítása valószínűleg kevésbé iskolai szintű feladat, ellenben a pedagógusok szakmai fejlesztésében az intézményi szintű döntéseknek is nagyon nagy szerepe lehet. E szerepet persze az intézmények csak akkor tudják betölteni, ha rendelkeznek nemcsak megfelelő felelősséggel, de megfelelő eszközökkel és érdekeltséggel annak érdekében, hogy cselekedjenek.



Mindezzel a minőségproblémák elemzésétől el is jutottunk a minőség jobbítását szolgáló politika vagy stratégia kérdéséhez.

## Hogyan biztosítható és javítható a minőség

### ***Ki és mit tehet a minőség biztosításáért***

Mindenekelőtt engedjék meg, hogy egy, a közelmúltban végzett nemzetközi összehasonlító vizsgálat eredményeit felhasználva segítsem a minőség elemzéséről és a minőségbiztosítás lehetséges eszközeiről folyó gondolkodást.<sup>2</sup> E vizsgálat egyik legérdekesebb eredménye egy olyan elemző keret megalkotása, amely lehetővé teszi nemcsak mindazoknak a tényezőknek a számbavételét, amelyekkel kapcsolatban minőségről beszélhetünk, hanem egy időben azoknak az *eszközöknek* az elemzését, amelyek alkalmazására egy-egy tényezővel kapcsolatban felmerülhet. Azokról az eszközökről van szó, amelyek általában az oktatáspolitikára rendelkezésre állnak, valójában persze nemcsak a minőség biztosítása, hanem egyéb célok érdekében is (lásd 5. Táblázat).

### **5. Táblázat**

#### **A minőség-biztosítás területe és a lehetséges eszközök.**

TERÜLETEK / FELADATOK	FELELŐSSÉG (Melyik szereplő milyen a felelősséggel rendelkezik)	ESZKÖZÖK (Melyik szereplő milyen eszközökkel rendelkezik)	INCENTÍVÁK (Melyik szereplő mennyire érdekelt a cselekvésben)
Személyzeti kérdések (pedagógusok)			
Tartalmi kérdések (tantervek, tankönyvek)			
Infrastrukturális kérdések (épületek, eszközök)			
A tanulói mozgásokkal kapcsolatos kérdések (beiskolázás, orientáció, kilépés)			
Értékelési kérdések (tanulók, intézmények értékelése)			
Gazdálkodási kérdések (pénzügyi hatékonyság)			

A politika az egyes szereplőkkel kapcsolatban három dolgot tehet: felelősséggel (hatáskörrel, feladattal, jogokkal) ruházhatja fel őket, emellé eszközöket (hatalmat, pénzt, tudást) társíthat és a mindezekkel rendelkező szereplőket érdekeltté teheti a cselekvésben (ösztönzéssel vagy elszámoltatással). Mindezt a minőségbiztosítással kapcsolatos

<sup>2</sup> Balázs Éva, Halász Gábor, Imre Anna, Moldován Judit, Nagy Mária, *A kormányzati szintek közötti felelősség-megosztás és a közoktatás Magyarországon*, Országos Közoktatási Intézet Kutatási Központ, Budapest, 1998 november (sokszorosított)

politikáról gondolkodva is érdemes számba vennünk. Erre itt természetesen nincs mód, de egyetlen példát mégis hadd említsek. Korábban szó volt arról, hogy nagyon sok települési önkormányzat nem végeznek intézményértékelést. A politika elveheti tőlük ennek a felelősségét és odaadhatja másnak, de megteheti azt is, hogy – az okok elemzését követően – egyszerűen eszközökkel ruházza fel őket és érdekeltté teheti őket abban, hogy végezzenek ilyet. Mindezt nyilván külön-külön végig kell gondolni a kisebb és a nagyobb települések önkormányzataival kapcsolatban. Ez utóbbit külön is szeretném hangsúlyozni: az alkalmazható oktatáspolitikai eszközök tekintetében Magyarországon olyan, hogy önkormányzat, valójában nincs. Csak nagyobb és kisebb önkormányzatok vannak.

A közoktatás mai szabályozása valójában már tartalmazza a minőség biztosításának egy többé-kevésbé kidolgozott eszközrendszerét, azaz semmiképpen nem kell a nulláról indulnunk. Ez az eszközrendszer persze nem mindig működik és nyilván újabakkal ki is kell majd egészíteni. Mégis érdemes, legalább vázlatosan szemügyre vennünk, hogy mi az, ami már most is megvan. Ezt mutatja a 6. Táblázat.

## 6. Táblázat

### A közoktatás minőségbiztosításában résztvevő szereplők és eszközeik

SZEREPLŐK	ESZKÖZ
<b>Kormány</b> (ágazati minisztérium)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- tartalmi követelmények meghatározása</li> <li>- központi tantervi kínálat minőségének ellenőrzése</li> <li>- tankönyvek minőségének ellenőrzése</li> <li>- vizsgakövetelmények meghatározása</li> <li>- mintavételes vizsgálatok, eseti szakértői elemzések (pl. térségi elemzések) (rendszerszintű értékelés)</li> <li>- közoktatási szakértők akkreditálása, képzési követelményeik meghatározása, képzésük fejlesztése</li> <li>- értékelési módszerek, technikák fejlesztése</li> <li>- vezetőképzés fejlesztése, vezetőkkel szembeni követelmények meghatározása</li> <li>- nemzetközi értékelésekben való részvétel</li> </ul>
<b>Iskolafenntartók / önkormányzatok</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- az iskolák programjainak jóváhagyása</li> <li>- intézmények értékelése <ul style="list-style-type: none"> <li>. szakértői jelentés</li> <li>. iskolai önértékelés</li> <li>. iskolaszéki vélemény</li> <li>. MPI által készített értékelések</li> <li>. vizsgaeredmények értékelése</li> </ul> </li> <li>- egyéb eszközök <ul style="list-style-type: none"> <li>. pl. vezetők kinevezése, költségvetés megállapítása</li> </ul> </li> </ul>
<b>Intézményi vezetés</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- tanulói teljesítmények iskolai szintű értékelése</li> <li>- a pedagógusok munkájának értékelése</li> <li>- belső önértékelési rendszer kialakítása <ul style="list-style-type: none"> <li>. pedagógiai program része</li> </ul> </li> </ul>

<b>Társadalmi partnerek / egyéb szereplők</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- nyilvánosság</li> <li>- testületek, szervezetek által készített értékelő jelentések <ul style="list-style-type: none"> <li>. Pl. OKNT jelentése</li> </ul> </li> <li>- iskolaszékek által adott intézményértékelés</li> <li>- iskolaszék véleményezi a pedagógiai programot</li> </ul>
---	---

A minőség biztosításának lehetséges eszközszeréről, ezen belül az oktatáspolitikai által alkalmazható eszközökről és intézkedésekről ennek az előadásnak a keretei között nem lehetséges eléggé részletes képet adni. Csupán az erről való gondolkodást szeretném segíteni néhány olyan pont bemutatásával, amelyek a minőségbiztosítás már meglévő elemei mellett mindenképpen gyenge pontoknak számítanak. Mindezek egy részéről már az eddigiekben is szó esett, most azonban nézzük meg együtt ezeket (lásd 7. Táblázat).

## 7. Táblázat

### A közoktatás minőségbiztosítási rendszerének hiányzó elemei és gyenge pontjai

- . tantervi programkínálat minőségének biztosítása
- . intézményértékelési módszerek központi fejlesztése
- . a rendszeres, szervezett intézményértékelés
- . az alapoktatást lezáró, standard elemeket tartalmazó vizsgarendszer
- . önkormányzatok közoktatási tevékenységének értékelése
- . “fogyasztói panaszok” kezelése
- . szakértői tevékenység szabályozása

Ezeknek és a további gyenge pontoknak a megszüntetése, úgy gondolom, egy új, 2-3 éves fejlesztési program elindítását igényli, amely világos célokkal és megfelelő forrásokkal rendelkezik. A legtöbb itt jelzett feladat ugyanis egyértelműen fejlesztést, azaz új kompetenciák kialakítását, új intézmények felállítását, új szabályozók kipróbálását és rendszerbe iktatását, kommunikációs és tájékoztatási feladatok megoldását, a nemzetközi kapcsolatokban rejlő lehetőségek kihasználását és egyéb kutatásoki-fejlesztési feladatok elvégzését igényli. A továbbiakban egy ilyen fejlesztési program néhány lehetséges komponensét veszem sorra.

### **A minőség biztosítását célzó fejlesztés programja**

A minőség biztosítását célzó fejlesztés programjának az eddig elmondottak alapján sorra kell vennie a közoktatás mindazon elemeit, amelyekkel kapcsolatban a minőségbiztosítás igénye megfogalmazódhat. A figyelmünknek ki kell terjednie az input elemekre éppúgy, mint a folyamat és az output elemekre.

Az input elemek között természetesen meghatározó jelentősége van a tantervi programoknak és tankönyveknek. A tantervi programkínálat minőségének a biztosítása elsősorban olyan standard követelmények megfogalmazását teszi szükségessé, amelyeket a tantervi programoknak követniük kell. Magyarország ebből a szempontból kedvező helyzetben van, hiszen az elmúlt években létrejött a Nemzeti alaptanterv, amely ezt a szerepet betölti. Ez azonban nem elegendő, ugyanis maga a Nemzeti alaptanterv nem ad elegendő támpontot a tantervi programok megalkotásához. Itt egyéb, a tantervi programok formai követelményeit tartalmazó standardok megfogalmazására is szükség van. Olyan

standardokról van szó, mint amilyeneket tartalmaz például az a Profil szoftver, amely az elmúlt években jelentős szerepet játszott a tantervi programok formai egységesítésében.

A tantervi programok minőségének a biztosítását szolgálhatják az olyan információk, amelyek ezek gyakorlati bevalóságáról szólnak. Az iskolák ma úgy választanak tantervi programokat, hogy nem sokat tudhatnak meg arról, vajon egy-egy program milyen intézményi környezetben hatékony és milyenben nem vagy milyen tanári kompetenciák megléte esetén érdemes alkalmazni, illetve milyen egyéb fejlesztő beavatkozásokat igényel a sikeres alkalmazás. Szükség van arra is, hogy az iskolák számára felkínált tantervi programok alkalmazásáról nyilvános értékelések szülessenek, amelyek a programot választani készülő pedagógusok számára megismerhetők. Mindazt, amit a tantervi programokkal kapcsolatban elmondunk, természetesen érvényes a tankönyvekre is, hiszen a tanítás és tanulás minőségét ezek a tanterveknél jóval nagyobb mértékben befolyásolják. Ma például az új tankönyvek oly módon kerülnek az ajánlott tankönyvek listájára, hogy azok bevalóságáról a felhasználó semmilyen információt nem kap. Egy, a minőségbiztosítás kiépítését célzó fejlesztési program egyik legfontosabb feladata az ilyen visszajelzési mechanizmusok kiépítése.

A közoktatás minőségének a fejlesztésére irányuló fejlesztési programok gyakran felhívják a figyelmet egy másik input elem, a pedagógusok képzése és továbbképzése fontosságára, az azonban már jóval ritkább, hogy ezek minőségének a biztosítása is a figyelem előterébe kerüljön. Hiába történik meg ugyanis az, hogy a minőség fejlesztése érdekében a pedagógus-továbbképzésbe jelentős forrásokat áramoltatunk, ha ezzel egy időben nem építjük ki a garanciáit annak, hogy a képzések releváns tartalmakat közvetítsenek, az azokat leginkább igénylőkhöz jussanak el, módszertani szempontból hatékonyak legyenek és így tovább. A kiépülőben lévő hazai akkreditációs mechanizmus ebből a szempontból ígéretesnek tűnik, bár a mostani időszakban még itt is elkerülhetetlenül a mennyiségi szempont a meghatározó.

Ami a folyamat elemeket illeti, ezek között a tanítás és tanulás intézményi szintű megszervezésének van kiemelkedő jelentősége. A legtöbb oktatásügyi szakértő megegyezik ma abban, hogy a tanítás minőségét alapvetően meghatározzák az iskolák szervezeti és vezetési jellemzői, azaz a minőség biztosításának a stratégiája is kiemelt figyelmet kell, hogy szenteljen ennek. A szervezeti működés minőségének a biztosítása rendkívül összetett folyamat, ebből itt most csak egyetlen elemet emelnék ki: az intézményértékelést. Ezen belül is két elemet hangsúlyoznák: az egyik az intézményértékelés módszertana és eszközei, a másik azoknak a garanciáknak a megteremtése, hogy a rendszeres vagy folyamatos intézményértékelés valóban beépüljön a magyar közoktatásba.

Noha az intézményértékelés módszereinek és eszközeinek a fejlesztésében az elmúlt években Magyarországon jelentős előrelépés történt, a rendelkezésre álló eszközök ma is meglehetősen szegényesek, és – ami különösen aggasztó – nagyon kevés olyan felkészült szakértő van, aki ezeket az eszközöket valóban alkalmazni tudja. Az intézményértékelés eszköztárának a fejlesztése komoly programokat igényel, beleértve ebbe az eszközök alkalmazásához szükséges kompetencia fejlesztését is. E területen azonban nemcsak fejlesztésre van szükség, hanem a fejlesztést megalapozó kutatásra is. Például olyan kérdéseket kell tisztázni, hogy milyen legyen a belső önértékelés és a külső értékelés aránya és ezek egymáshoz való viszonya, a külső értékelésben hogyan kapcsolódjanak a fejlesztő és a szummatív értékelő elemek, egy-egy értékelő eszköz alkalmazásának milyen nem kívánt mellékhatása lehetnek, és így tovább.

Ami az intézményértékelés rendszeres elvégzésének a garanciáit illeti, itt is sokféle megoldásban lehet gondolkodni. Az egyik garancia nyilván az, ha a közoktatás vezetői olyan felkészülésben vesznek részt, amely egyértelművé teszi a számukra, hogy ez a feladat a vezetői szerep kiiktathatatlan eleme és egyúttal rendelkezésükre is bocsátja azokat az eszközöket, amelyekkel e feladatnak eleget tehetnek. A közoktatási vezetőképző programok akkreditálásának egyik alapvető feltétele kel, hogy legyen az, hogy ezek a programok megfelelő figyelmet szenteljenek az intézményértékelés és általában a minőségbiztosítás kérdésének. Emellett szükség van az intézményértékelést végző aktorok felelősségének a pontosabb meghatározására. Ma például az közoktatás törvényi szabályozása a fenntartók feladatává teszi az intézmények szakmai eredményességének az értékelését, azonban ennek tartós elmulasztása vagy teljesen szakszerűtlen folytatása semmilyen szankcióval nem jár. Ugyancsak pontosításra szorul az értékeléssel kapcsolatos állami feladatok megfogalmazása, és tisztázni kell azt is, hogy az értékeléssel kapcsolatos állami feladatok ellátásához milyen szervezeti-intézményi feltételek megteremtésére van szükség. Az állami feladatok között kiemelkedően fontosnak tartom az intézményértékelés általános standardjainak a meghatározását, amire például a szakértői működés állami szabályozásának a keretei között kerülhetne sor. Más országokhoz hasonlóan nálunk is szükség lenne azoknak az alapvető szakmai követelményeknek a rögzítésére, amelyeket az intézményértékelést végző szakértőknek tiszteletben kell tartaniuk (pl. annak rögzítésére, hogy egy értékelő jelentésnek minimálisan mire kell kitérnie).

Ami az output elemeket illeti, ezzel kapcsolatban legtöbbünknek először a tanulmányi teljesítmények értékelése és a vizsgarendszer jut eszébe. Ezzel itt nem akarok sokat foglalkozni, csupán arra a közismert tényre szeretném a figyelmet felhívni, hogy a tanulmányi teljesítmények értékelése egyszerre szolgálhatja az egyéni és az intézményi teljesítmények értékelését. Ma már – legalábbis ebben a körben – felesleges figyelmeztetni arra, hogy a tanulmányi teljesítményeknek az intézményértékelés céljára való felhasználás milyen kockázattal jár. Ezeket csakis a bementi teljesítményekkel összevetve lehet az intézmények értékelésére felhasználni, azaz – amint arra már utaltam – a *hozzáadott értéket* kell vizsgálni.

A tanulmányi teljesítmények értékelése és a vizsgarendszer mellett azonban más elemek fejlesztésére is gondolni kell, így például az un. fogyasztói vélemények vagy panaszok kezelésére. A fogyasztóknak a szolgáltatás minőségéről adott visszajelzései, ezek kivizsgálásának, figyelembe vételének, megválaszolásának a kötelezettsége minden szolgáltatás esetében a minőség biztosításának egyik leghatékonyabb eszköze. Az oktatás területén ezzel az eszközzel kevésbé élünk, holott ebben is nagy tartalékok rejlenek. Ha a közoktatásnak komolyan oda kell figyelnie a szülőknak, diákoknak, a végzeteket alkalmazóknak és más fogyasztói csoportoknak a véleményére, ha panaszait komolyan meg kell válaszolni, akkor ez feltehetően pozitív módon hat vissza az iskolák működésére, az oktatás egészének a minőségére.

Végezetül a minőségbiztosítás fejlesztésére irányuló fejlesztési programnak még két fontos eleméről szeretnék említést tenni. Az egyik ezek közül az iskolafenntartói viselkedés. E program ugyanis nem érhet el hatást akkor, ha a minőség biztosítására való törekvést nem sikerül az iskolafenntartói viselkedésben is érvényre juttatni. Nemcsak arról van szó, hogy a minőség biztosításának a követelményét a fenntartóknak közvetíteniük kell intézményeik felé, hanem arról is, hogy ez saját magukkal szemben is érvényre kell jutatniuk. Ha ennek az intézményfenntartók maguk nem tulajdonítanak jelentőséget, akkor az intézmények szintjén sem lehetséges eredményeket elérni. Ezzel kapcsolatban itt is

szeretnék utalni a fenntartók közötti együttműködés jelentőségére. A kisebb fenntartók ugyanis nem rendelkeznek és a jövőben sem fognak rendelkezni azokkal az eszközökkel, amelyek a minőség biztosításához szükségesek. Ezért a minőség biztosítására irányuló fejlesztési programnak is meghatározó eleme kell, hogy legyen a fenntartók, mindenekelőtt természetesen az önkormányzatok közötti együttműködés, a közös feladatellátás bátorítása, illetve adott esetben akár kikényszerítése.

A másik fontos elem a nemzetközi együttműködés és a nemzetközi együttműködésben rejlő lehetőségek kihasználása. Az elmúlt években a minőség biztosítására való törekvés, az ezt célzó eszközök feltárása és alkalmazása a legtöbb fejlett országban az oktatáspolitikai egyik meghatározó törekvésévé vált. Számos országban olyan értékes tapasztalatok halmozódtak fel, amelyeket hiba lenne nem megismernünk vagy – ha indokolt – nem átvennünk. Erre a bilaterális együttműködés keretei között számtalan lehetőség adódik. A bilaterális együttműködésénél is nagyobb lehetőségek kínálóznak azonban a többoldalú együttműködésben, amelyeket elsősorban a nemzetközi szervezetek által szervezett programokon keresztül használhatunk ki. Így például az Európai Unió oktatási programjai, amelyeknek ma már teljes jogú résztvevői vagyunk, többféle lehetőséget is nyújtanak a számunkra a minőségbiztosítás korszerű technikai átvételére és gyakorlati kipróbálására. Hasonló lehetőséget nyújtanak az OECD programjai, így például az ún. PISA program, amely a tanulmányi eredményesség nemzetközi összehasonlítását célozza vagy az a program, amelynek keretein belül intézményi eredményesség indikátorok kidolgozására és gyakorlati kipróbálására kerül sor. Magyarország részt vesz ezekben a programokban, így lehetősége van arra hogy előnyeiket a minőségbiztosítás hazai fejlesztésében közvetlenül kihasználja.