

OKTATÁSPOLITIKAI MEGFONTOLÁSOK

MINŐSÉG ÉS ÉRTÉKELÉS – E KÉT TÉMA A HETVENES ÉVEK közepe óta a legtöbb fejlett országban folyamatosan az állami oktatáspolitikai figyelmének előterében van. Az azóta eltelt időszakban az oktatás értékelése és minőségének javítása rövidebb vagy hosszabb időszakokra több országban kiemelt oktatáspolitikai prioritássá vált. Ez egyfajta korszakváltást jelentett a korábbi időszakhoz képest, amikor a figyelem elsősorban az esélyek egyenlőségének biztosítására, az oktatás demokratizálására és kiterjesztésére irányult.

Ez a váltás része volt egy sokféle okra visszavezethető átfogó változásnak, amelyről itt most részletesen nem szólnunk.¹ Okai közül csupán egyet emelünk ki: a második világháborút követő időszak töretlen gazdasági növekedésének megtorpanását és a korábbi költségvetési bőségnek a megszűntét. Ez a változás Európa nyugati felében része volt annak a nagyobb politikai átrendeződésnek, amelynek eredményeképpen számos országban konzervatív-liberális orientáció lépett a korábbi baloldali orientáció helyébe.

A költségvetési szigor hatása nemcsak abban érződött, hogy visszafogták a forrásokat, hanem abban is, hogy az államok jobban kezdték figyelni arra, vajon a szolgáltatások mit nyújtanak a rájuk fordított pénzért. A „*value for money*” meglehetősen direkt követelése ebben az időszakban jelent a politikusok szótárában, beleértve ebbe az oktatáspolitikusokat is. Ez a váltás Európában talán sehol nem volt olyan határozott és következetes mint a válság által különösen sújtott Egyesült Királyságban, ahol az oktatás korábbi viszonyait a legkeményebb bírálat érte és ahol az új orientáció jegyében a nyolcvanas évtizedben valóban szinte mindent felforgattak. A bírálat lényegét így foglalhatjuk össze: az oktatás túlságosan a szolgáltatók – értsd: a tanárok – ellenőrzése alá került, akik saját hivatásbeli értékeiket fontosabbnak tartják a fogyasztók – értsd: a társadalom különböző csoportjai, elsősorban szülők és munkáltatók – igényeinél.² A közszolgáltatások hatékonyságának és eredményességének értékelése,

¹ A változás részletes bemutatását és okainak elemzését lásd a *Változások az európai közoktatási rendszerek irányításában* c. tanulmányban, amely Az oktatás jövője és az európai kihívás (Educatio, 1993, 77–98.) c. könyvben jelent meg.

² Lásd például: Stuart Maclure, *Education re-formed*, Hodder & Stoughton, London, 1989

az ezt szolgáló intézményi keretek és eszközök megalkotása és működtetése a nyolcvanas évtizedben az egyik legfontosabb állami funkcióvá vált.³

Az oktatás minőségének és értékelésének kérdése Európa keleti felében jóval később lett fontos oktatáspolitikai téma. Az *esélyegyenlőség* vagy *méltányosság*, a *hatékonyság* vagy *minőség* és a *szabadság* jól ismert triászából a politikai demokrácia megteremtésének időszakában szükségképpen a szabadság került előtérbe. A legfontosabb cél az iskolai oktatásnak a politikai gyámkodás alól való felszabadítása, a tanárok és a helyi közösségek autonómiájának az újraépítése lett, ami egyértelműen kiszorította úgy az esélyegyenlőségre, mint a szolgáltatások hatékonyságára és minőségére való odafigyelést. A minőség értéke ebben a régióban még az újjászülető konzervatív oktatáspolitikai gondolkodás számára sem lett fontos érték vagy legalábbis nem olyan értelemben, ahogy a piac-orientált liberalizmussal szövetkező nyugat európai konzervatívok számára. Amíg ez utóbbiak minőség alatt egyértelműen a *szolgáltatás* minőségét vagyis a szolgáltatás *fogyasztója* által érzékelt minőséget értették, a nemzeti és vallási hagyományok felélesztésével elfoglalt kelet és közép európai konzervatívok számára a minőség gyakran csupán a *régi* szinonimájaként jelent meg.

Utaltunk az esélyegyenlőség (vagy méltányosság), a hatékonyság (vagy minőség) és a szabadság értékeinek triászára. Anélkül, hogy e fogalmak értelmezésébe itt most belemennénk, csak annyit jegyzünk meg, hogy nemcsak a logika, hanem a tapasztalat is azt mutatja: olyan oktatáspolitikai, amely e hármat egy időben próbálná meg realizálni, nemigen lehetséges. A leggyakrabban a három érték közül kettő hívei hoznak létre törekeny szövetséget a harmadik ellenében, majd rövidesen egymás ellen fordulnak. Másfelől – legalábbis az érdekek szabad artikulálódását engedő demokráciákban – az sem lehetséges, hogy a három érték közül bármelyik hosszabb ideig mellőzött legyen. Ebben az esetben ugyanis az emiatt érzett sérelmek felerősödnek, és előbb vagy utóbb utat törnek maguknak. Azért szükséges mindezt most itt hangsúlyozni, mert látnunk kell, hogy a minőség oktatáspolitikai prioritássá emelkedése – és prioritásként való kezelésének tartóssága – mögött milyen dinamika húzódik meg.

Mindehhez csupán annyit kell még hozzátennünk, hogy a minőség fogalmának átalakulása, amelyet az elmúlt évtizedben megfigyelhettünk – erről a következő részben lesz szó – mára átalakította e dinamikát. A kilencvenes évekre a minőség biztosításának és fejlesztésének céljai olyan célokká váltak, amelyek köré könnyű oktatáspolitikai konszenzust építeni. Az e célok irányába tett lépések ma már sokkal kevésbé veszélyeztetik a másik két alapvető cél teljesülését, mint korábban.

Mit is jelent a minőség az oktatásban?

Szó volt arról, hogy az oktatás minőségét középpontba helyező oktatáspolitikai gondolkodás mögött meghúzódik egy olyan szemlélet, amely az oktatás szolgáltatás jellegét hangsúlyozza különösen fontos célnak tekintve a szolgáltatás igénybevevőinek az elégedettségét. Ez a fajta szemlélet nem egészen úgy tekint az oktatásra és az iskolák-

3 Maurice Kogan, *Az új értékelő állam*, Educatio, 1993/3, 399–416

ra, mint ahogy azt megszoktuk. Nem csupán a nemzeti és egyetemes kultúra továbbadását vagy a gyermekekben rejlő képességek kibontakoztatását várja az iskoláktól, hanem azt is, hogy az iskola *használója*, másképpen mondva a fogyasztó elégedett legyen. Hagyományos szemléletünket első hallásra szinte biztos, hogy sokkolja az, ha az iskolával kapcsolatban valaki fogyasztói elégedettségről beszél. Akik azonban ezt hangsúlyozzák, joggal mondják: gondoljuk csak meg: vajon van-e olyan eleme a fogyasztói igényeknek, amit mi magunk nem tartunk fontosnak. Mit is vár az iskolától a fogyasztó, például a szülő? Azt, hogy a gyermeke örömmel menjen oda, azt hogy szellemben, testben és lélekben, erkölcsben és ízlésben gyarapodva lépjen ki onnan és hasonlókat. A fogyasztó nem vár mást, mint amit a pedagógia hivatásos művelői maguk is fontosnak tartanak. Ezért ha módot adunk arra, hogy igényeit megfogalmazza és érvényesítse, nagy hatékonyságú eszközt állítunk azon célok szolgálatába, amelyeket mi is el szeretnénk érni.

Azok számára, akik mindezt végiggondolták, éppenséggel az tűnik abszurditásnak, hogy miközben minden szolgáltatással kapcsolatban alapvető igényünk annak minősége, hogyan lehetséges az, hogy az iskolákkal kapcsolatban ez oly kevés figyelmet kap. Az állami oktatáspolitikára számunkra mindebben a legnagyobb kihívást azt jelenti, hogy minőség alatt végül is nem mindenki ugyanazt érti, azaz *egymással konkuráló minőségfogalmak* lehetnek. Valójában persze nem olyan nehéz ezt áthidalni, hiszen könnyen megtalálhatók azok a közös pontok, amelyekben mindenki egyet tud érteni. Az egyik ilyen például az, hogy a minőséget – bármi is legyen az – fontosnak kell tartani, azaz a hiányát bajnak kell tekinteni a meglétét pedig jutalmazni kell. A kérdés nem az, hogy például a természettudományos ismeretek hatékony átadása vagy a kooperativitás sikeres fejlesztése jellemzi-e inkább a minőségi oktatást, hanem sokkal inkább az, vajon ezt vagy azt jól vagy rosszul (azaz odaadással, eredményesen, önkorrekcióra képes módon stb.) csinálják-e. A minőség fogalma leegyszerűsítő, de ez nem hátrány. Hatása éppen ebben rejlik: a fogyasztó akkor is elég megbízható módon el tudja dönteni, vajon elégedett-e a szolgáltatással, ha nem tudja megfogalmazni, hogy miért az.

A minőség fogalmáról gondolkodva nem kerülhetjük meg néhány másik, olyan fogalomnak a körüljárását, amelyek a minőségorientált oktatáspolitikai fogalomtárban kiemelt szerepet kapnak. A korábbiakban a minőséget a *hatékonysággal* együtt említettük, ami nem véletlen, hiszen a minőségért aggódók gyakran egy táborat alkotnak azokkal, akik az oktatás hatékonyabbá tételét tekintik céljuknak. Aki e téma angol nyelvű szakirodalmát nyomon követi, megfigyelheti, milyen nagy gondot fordít mindenki arra, hogy a hatékonyság (efficiency) fogalmát világosan és következetesen megkülönböztesse a hatásosság vagy *eredményesség* (effectiveness) fogalmától. Egy-egy iskola lehet eredményes, azaz létrehozhat elismerésre méltó eredményeket úgy, hogy közben igen rossz hatékonysággal működik, azaz eredményeinek eléréséhez aránytalanul sok erőforrásra van szüksége. Vagy fordítva, egy hatékony intézmény nem feltétlenül hoz létre komoly eredményeket.

A minőséget és eredményességet középpontba állító oktatáspolitikák különösen nagy figyelmet szentelnek az *értékelés* és *mérés* kérdésének. A hazai szakmai közgon-

dolgozás, sőt ma már a területet érintő jogi szabályozás is impozánsan gazdag módon közelíti meg az értékelés és mérés kérdését. A pedagógia hagyományos megközelítésével szemben, amely az értékelés fogalmához általában a tanulói teljesítmények értékelését rendelte hozzá, ma már szinte közhellyé vált, hogy az oktatásban nagyon sok dolgot lehet és kell értékelni, és hogy az értékelő funkciót egy oktatási rendszerben nagyon sokféle szereplő kell, hogy ellássa. Így értékelhető az iskola mint intézmény, a tankönyvek, a tantervi programok, a pedagógus munka, az erőforrások felhasználása vagy éppen az értékelő funkció ellátása. A mérés fogalma hasonlóképpen gazdagodott. Ezt ma már csak kevesen korlátozzák a tanulmányi teljesítmények mérésre, illetve a tanulói szintű méréseket is egyre inkább megpróbálják kiterjeszteni a tantárgyakhoz nem köthető általános kompetenciákra, az ún. CCC (cross-curricular competencies) területre.

A minőséggel és az értékeléssel kapcsolatban feltétlen említést kell tenni a *hozzáadott érték* egyre gyakrabban használt fogalmáról, ami nemcsak egészen új perspektívákat nyitott meg ezen a területen, de – és ez az, amire az előző rész végén utaltunk – az említett három meghatározó oktatáspolitikai cél dinamikáját is átalakította. A minőség-elvű politikák korábban többek között azért kerültek konfliktusba az esélyegyenlőséget vagy méltányosságot szorgalmazó politikákkal, mert a minőség fogalma hagyományosan az elitoktatáshoz kapcsolódott. Ma már ez kevésbé van így, hiszen nyilvánvalóvá vált, hogy a leszakadókkal, az iskolai kudarcot szenvedőkkel vagy a deviáns gyerekekkel foglalkozó iskolák esetében éppolyan értelmes felvetni a minőség kérdését, mint a hagyományos elitszektorban. Egyre több olyan iskola van, amely nemcsak látványos eredményeket produkál az ilyen tanulókkal, de szervezeti működésének egészét nyilvánvalóan a minőségre és az eredményességre való törekvés hatja át. A hozzáadott érték fogalma és az ennek mérésére irányuló konkrét próbálkozások⁴ azt jelzik, hogy a minőség politikája ma már a kevésbé sikeres tanulókkal foglalkozó intézményi szektorok és az e mellett elkötelezett szakmai és társadalmi csoportok számára is vonzó lehet.

Valamennyi fogalom közül persze továbbra is a minőségé marad a legnehezebben megragadható. A minőség fogalmának a meghatározásával kapcsolatos nehézségekre néhány évvel ezelőtt meggyőző módon hívta el a figyelmet egy jelentés, amelyet az Európai Bizottság felkérésére készített egy felsőoktatási szakértői testület.⁵ A jelentés Robert Pirsig *A zen és a motorkerékpár karbantartás művészete* című, 1974-ben megjelent könyvének hősét idézi, aki hiába kereste a minőség lényegét, és amikor úgy vélte megtalálta, akkor megbolondult. A tanulság ez: a minőség lényegét nincs értel-

4 Lásd például a *Strategies for the Assessment of School performance* c. OECD tanulmányt, amely 1994-ben készült el a szervezet „Ami működik” (What works) munkaprogramjának a keretében; a fogalmat Magyarországon többek között Setényi János írásai és előadásai tették ismertté (pl. *A minőség iskolája: ellenőrzés, értékelés és biztosítás*, in: Hatékonyság és minőség: a kilencvenes évek iskolája, alapítványi és Magániskolák Egyesülete, Budapest, 1997, 103. o.

5 *Quality management and quality assurance in European Higher education – methods and mechanisms*, Commission of the European Communities, Brussels, 1993

me keresni, azt soha senki nem találhatja meg. A lényeg megragadására törekvő esszenzialista megközelítés helyett célravezetőbb nominalista módon közeledni a kérdéshez és elfogadni azt a meghatározást, amelyet C. Ball 1995-ben megjelent *Fitness for Purpose* című könyvéhez vezetnek vissza. Eszerint a minőség nem más, mint a „cél-
nak való megfelelés”. Kérdés marad persze az, hogy a célt ki határozza meg.

Ez a kérdés egy pillanatra visszavisz bennünket a fogyasztó fogalmához, aki végül is a szolgáltatás eredményét összeveti a céllal. Az oktatás esetében ugyanis egyáltalán nem magától értetődő, hogy kit is tekintünk fogyasztónak. Az eddigiekben elsősorban a szülőre figyeltünk, ő azonban csak egyike e szolgáltatás fogyasztóinak. Rajta kívül másokat is figyelembe kell vennünk: a munkáltatókat, a helyi közösségeket, a társadalom egészét vagy akár magát az államot, sőt természetesen a tanítás hivatásszerűen gyakorló pedagógusokat is, akik mind-mind megfogalmazhatnak igényeket az iskolákkal szemben, és mind-mind kifejezésre juttathatják elégedettségüket vagy elégedetlenségüket. A minőség meghatározásában ezek mind egyszerre vesznek részt, a minőség uralkodó definíciója valamennyiükről függ. Az is mondhatjuk: egy oktatási rendszer annál inkább képes minőséget produkálni, minél diverzifikáltabb, azaz minél több szereplő igényeinek képes megfelelni. Ha tehát a minőség fogalmát meg akarjuk határozni, akkor a legjobb az, ha abból indulunk ki, kik azok a szereplők, akiknek érdekeltségük van a szolgáltatás minőségében.

A definíciós kérdések jelentőségét persze nem szabad lebecsülnünk. Mindenképpen érdemes megkülönböztetnünk a minőség szűkebb szakmai-pedagógiai, és tágabb társadalmi vagy szervezeti értelmezését. A szűkebb szakmai-pedagógiai értelmezésen belül beszélhetünk tanulmányi eredményekről, a szocializációs folyamat eredményességéről és hasonlókról. Ebben az értelemben akkor jó az oktatás minősége, ha szakmai értelemben eredményes. Emellett azonban gondolkodásunkban ott kell lennie a tágabb értelmezésnek is. Ezek közé tartozik a szolgáltatást igénybe vevők elégedettsége. Emellé még egy elemet mindenképpen érdemes odatenni: 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 szűkebb és tágabb értelmezés kérdését nemcsak a minőség, hanem a minőség biztosítása fogalmával kapcsolatban is föl kell tennünk. A hazai oktatáspolitikában mind uralkodóbbá váló szóhasználatban minőségbiztosításon egyre inkább azt értik, amikor *egy-egy iskolában* kialakítják azokat a szervezeti mechanizmusokat, amelyek lehetővé teszik a folyamatos odafigyelést a minőségre. Ebben az értelemben a minőségbiztosítás egyértelműen intézményi szintű, szervezeti folyamatokra utaló fogalom. Valójában persze beszélünk kell tágabb értelemben is, azaz az oktatási rendszer egésze – esetleg helyi rendszerek – szintjén is minőségbiztosításról. Ebben az értelem-

ben a minőségbiztosítás az oktatási rendszer egy átfogó, *általános funkciója* (aminek az ellátása egyébként szintén történhet jó vagy rossz minőségben).⁶

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 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 különösen fontos, hogy sorra vegyük mindazokat a feladatokat vagy területeket, amelyekkel kapcsolatban a minőség és a minőség biztosításának 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, holtan 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 (el)ronthatják, akár (meg)javíthatják. 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 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 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.

⁶ Ebben az értelemben esik szó minőségbiztosításról például abban az elemzésben, amely a Világbank Gazdaságfejlesztési Intézetének az irányítása mellett öt közép és kelet-európai ország részvételével 1998-ban készült (Balázs, Halász, Imre, Nagy, Moldován: *A kormányzati szintek közötti felelősség-megosztás és a közoktatás*, OKI, Budapest, 1998 – sokszorosított).

Említést kell tennünk arról is, hogy a minőség mennyire mérhető. Az elmúlt évtizedben számos országban tettek erőfeszítéseket ún. minőségindikátorok kidolgozására és alkalmazására. Ezek persze általában csak a korábban említett tényezők egyikére vagy másikára terjednek ki. Különösen jelentősek azok a kezdeményezések, amelyek az intézményi szintű indikátorok kifejlesztésre irányultak.⁷ E kezdeményezések szinte minden esetben túlléptek az egyszerű minőségértékelésen a *minőségfejlesztés* vagy iskolafejlesztés (*school improvement*) pozitív irányába. A kidolgozott indikátorok mára bekerültek az oktatásügyi értékelés átfogó eszköztárába és a gyakorlatban folyamatosan alkalmazzák őket.⁸

Rendkívül nagy előrelépés történt az oktatási rendszerek egészének értékelését lehetővé tevő indikátorok kidolgozásában és alkalmazásában az OECD ún. INES (*Indicators of Education Systems*) programjában, amelynek eredményei az évente megjelenő és Magyarországon is gyakran idézett *Education at a Glance* c. kiadványban olvashatók. Az INES program egyik legfontosabb célja újabb és újabb indikátorok kidolgozása elsősorban azzal a céllal, hogy az oktatáspolitikai döntéshozatalt segítsék.

A minőséget prioritásként kezelő oktatáspolitikai

A minőség biztosítását és fejlesztését középpontba helyező oktatáspolitikai iránti igény az elmúlt években folyamatosan erősödött a magyar közoktatásban.⁹ Egy ilyen politika koherens formába öltésének lehetősége azonban csak a kilencvenes évtized végére teremtődött meg. E politika egyik legfontosabb eleme egy olyan állami *fejlesztési program* megalkotása lehet, amelynek keretei között fokozatosan kiépíthetők mindazok a mechanizmusok, amelyek az oktatási rendszer egészében és az oktatás valamennyi funkciójával kapcsolatban biztosítani tudják a minőség meglétét és állandó javítását. E programhoz megfelelő erőforrásokat, valamint a tervezés, a végrehajtás és a monitorozás megfelelő formáit szükséges társítani. A minőség biztosítását célzó oktatáspolitikai természetesen másfajta logikával – például fejlesztési elemeket nem vagy alig tartalmazó jogi-igazgatási keretek között – is elképzelhető, ebben az esetben azonban kétséges, vajon elvezet-e a kívánt célhoz.

Az egyik kiindulási pont, amire egy ilyen fejlesztési programot építhetünk – ezt nem győzzük újra meg újra hangsúlyozni –, a közoktatás mindazon elemeinek számbevétele, amelyekkel kapcsolatban a minőség és a minőségbiztosítás igénye megfo-

7 Ezek áttekintéséhez lásd például a már idézett *Strategies for the Assessment of School Performance* c. OECD tanulmányt valamint különösen a *Measuring the Quality of Schools* c. OECD kiadványt (Paris, 1995)

8 Lásd például az angol Office for Standards in Education (OFSTED) által megjelentetett *Guidance on the Inspection of Secondary Schools* c. kiadványt, amely az iskolaértékelést piaci alapon végző iskola-felügyelők munkáját szabályozza.

9 Olyan események jelezték ezt, mint az évente megrendezett szegedi minőség-konferenciák, az ugyancsak évente szervezett budapesti vezetőképzés és vezetésfejlesztés konferenciák, az Alapítványi és Magániskolák Egyesülete által elindított iskolaminősítő program (ezek mindegyikét támogatta a Soros Alapítvány közoktatás-fejlesztési programja), az intézményi minőségbiztosítással foglalkozó magánvállalkozások szolgáltatásai iránt támadt egyre nagyobb érdeklődés, a minőségi bérpótlék bevezetése az előző kormányzati ciklusban, az értékelés és minőségbiztosítás kiemelt célként való megfogalmazása a közoktatás fejlesztési stratégiája különböző tervezeteiben, valamint a téma megjelenése az 1998-ban hivatalba lépett kormány programjában és törvénymódosítási javaslatában.

galmazódhat. Ezek lehetnek input elemek éppúgy, mint folyamat- és output elemek. A programnak mindezekkel kapcsolatban konkrét fejlesztési lépéseket kell tartalmaznia, amelyek lehetnek például új szabályozási kezdeményezések, új intézmények létrehozása vagy régiék átalakítása, az érintett szereplők kompetenciájának fejlesztése, erőforrások biztosítása, érdekeltségek és ösztönzők megteremtése, a szereplők viselkedésének befolyásolása szakmai kommunikáció útján, szövetségesek keresése és hasonlók. A továbbiakban néhány példán mutatjuk be, milyen jellegű fejlesztő lépésekben érdemes gondolkodni.

A *bemenet*-elemekkel kezdve mindenekelőtt a tanítást és tanulást meghatározó tantervi programokra és tankönyvekre szükséges figyelmet szentelni. A minőség átfogó biztosítását célzó politikának ez kiemelt területe kell, hogy legyen, hiszen ezek döntő mértékben meghatározzák az oktatás eredményességét. A feladatot az teszi bonyolulttá, hogy a modern oktatási rendszerben gazdag tantervi program és tankönyvkínálat áll az intézmények rendelkezésére, amelyek a központi előírások tág keretei között saját igényeiknek megfelelően választhatnak e kínálatból. Ilyen körülmények között ennek a input-elemnek a minősége nyilván nehezebben biztosítható, mint az olyan hagyományos rendszerekben, ahol mindössze egyetlen központi program minőségére kellett ügyelni. A tantervi programkínálat minőségének biztosítása csak akkor lehetséges, ha megtörténik azoknak az alapvető követelményeknek a megfogalmazása, amelyeknek minden program meg kell, hogy feleljen. A Nemzeti alaptanterv ezt a szerepet csak részben tölti be, hiszen az ebben megfogalmazott követelmények kizárólag a kialakítandó képességekre vagy az átadandó ismeretekre vonatkoznak. Egyéb, a tantervi programok formai követelményeit tartalmazó standardok megfogalmazására is szükség van, amelyek előírják például olyan dolgokat, hogy minden tantervi programhoz megfelelő taneszközöknek, írott vagy multimédiás ismerethordozóknak, tanári kézikönyveknek, értékelési szempontoknak, továbbképzési programoknak, a célcsoportokra vonatkozó információknak, esetleg beválási mutatóknak és egyéb hasonlóknak kell kapcsolódniuk. Azt a fajta gyakorlatot, hogy valaki leül egy íróasztal mellé és ott leírja azt, hogy mit milyen sorrendben és időtartamban kell tanítani, majd ezt elnevezi tantervnek, nyilván nem lehet folytatni.¹⁰

A tantervi programok minőségének biztosításához nélkülözhetetlenek az olyan információk, amelyek ezek gyakorlati beválásáról szólnak. Az iskolák és a pedagógusok ma úgy választanak tantervi programokat, hogy alig tudnak valamit arról, hogy, vajon egy-egy program milyen intézményi környezetben, milyen célcsoportok esetében, milyen módszertani követelmények betartása mellett hatékony, milyen tanári kompetenciák és milyen eszközök megléte esetén érdemes alkalmazni, illetve milyen egyéb fejlesztő beavatkozásokat igényel a sikeres alkalmazás. Az iskolák számára felkínált tantervi programok alkalmazásáról a programot választani készülő pedagógusok számára hozzáférhető nyilvános értékeléseknek kellene születniük. Mindez még

10 Érdemes itt is hangsúlyozni a tanterv szó sokféle értelmét. Ebben a szövegben a tantervi program fogalmát használom, ami alatt természetesen nem központi jogi szabályozó eszközt, hanem a tanítás konkrét helyi gyakorlatának a közvetlen megszervezését segítő szakmai eszközt értek.

inkább érvényes a tankönyvekre, hiszen a tanítás és tanulás minőségét ezek minden-nél nagyobb mértékben befolyásolják. Azt a mai helyzetet, hogy az új tankönyvek oly módon kerülnek az iskolákba, hogy bevételeikről felhasználóik semmilyen információt nem kapnak, sokan ahhoz hasonlítják, mintha a gyógyszereket kipróbálás és a mellékhatások ismertetése nélkül terjesztenék. A minőségbiztosítás kiépítését célzó fejlesztési program egyik legfontosabb feladata ennek a helyzetnek a megváltoztatása.

A közoktatás fejlesztésére irányuló programok gyakran felhívják a figyelmet egy másik fontos bemeneti elem, a pedagógusok képzése és továbbképzése fontosságára. Az azonban már jóval ritkább, hogy az ezek minőségbiztosítását célzó törekvéseknek is kiemelt figyelmet szenteljenek. A pedagógusok képzése és továbbképzése több vonatkozásban is kulcsszerepet játszhat az oktatás minőségének biztosításában (pl. e keretek között lehet megtanulni a minőség biztosításának technikáit), itt azonban csak egy vonatkozást emeljünk ki: magán a pedagógusképzésen és továbbképzésen belül is szükséges a minőségbiztosítás mechanizmusainak a megteremtése.¹¹ Így például a továbbképzés esetében folyamatos erőfeszítéseket kell tenni annak érdekében, hogy a képzés tartalma a pedagógusok számára releváns legyen, elsősorban a közoktatás stratégiai fejlesztési céljait szolgálja, motiváló és dinamizáló hatással legyen a pedagógusokra és így tovább. A Magyarországon létrejött pedagógus-továbbképzési akkreditációs mechanizmus ebből a szempontból különösen nagy figyelmet érdemel.

Ami a folyamatelemekről illeti, ezek között a tanulás és tanítás intézményi szintű megszervezését érdemes külön kiemelni. A tanulás és tanítás minőségét alapvetően meghatározzák annak az intézményi környezetnek a jellemzői, amelyben ezek zajlanak, és ez semmiképpen nem redukálható a pedagógusok és a tanulók közötti osztálytermi interakciókra. Amennyiben az iskolák szervezeti környezete ehhez nem ad bátorítást, a legjobban felkészült pedagógusok sem képesek önmagukban eredményesebbé tenni a tanulás és a tanítás folyamatát. Olyan szervezeti környezet megteremtésére van szükség, amely bátorítja a kezdeményezőkézséget, az eredményesebb tanítási módszerek bevezetését, az iskolahasználói igényekre való odafigyelést, a folyamatos szakmai önreflexiót és megújulásra való törekvést. Az ilyen szervezeti környezet megteremtése kétségtelenül az egyik legnagyobb hatású eszköz a minőség biztosítására és fejlesztésére törekvők kezében. Ezért kiemelt figyelmet kell szentelnünk mindazon szervezeti és vezetési jellemzők fejlesztésének, amelyek az iskolákban a tanulás és a tanítás környezetét alkotják.

A szervezeti működés minőségének biztosítása rendkívül összetett folyamat, amelynek itt most csak egyetlen elemet emelnénk ki: az *intézményértékelést*. Ezen belül is két elemet érdemes hangsúlyozni: az egyik az intézményértékelés módszertanának és eszközeinek a fejlesztése, a másik pedig azoknak a garanciáknak a megteremtése, hogy a rendszeres vagy folyamatos intézményértékelés valóban beépüljön a magyar közoktatásba.

¹¹ Egy 1998 májusában Budapesten tartott OECD szeminárium önálló témaként foglalkozott a pedagógus továbbképzés minőségbiztosításával (*Pedagógus-továbbképzés: befektetés a jövőbe*, Pedagógus-továbbképzési Módszertani és Információs Központ, Pilisborosjenő, 1998, 99–117.o.)

Az intézményértékelés módszereinek és eszközeinek fejlesztésében az elmúlt években Magyarországon kétségtelenül jelentős előrelépés történt, azonban a rendelkezésre álló eszközök ma is meglehetősen szegényesek, és kevés olyan felkészült szakértő van, aki ezeket az eszközöket a gyakorlatban valóban alkalmazni tudja. Az intézményértékelés eszköztárának fejlesztése ezért az itt javasolt fejlesztési programnak kiemelt eleme, beleértve ebbe az eszközök alkalmazásához szükséges kompetencia fejlesztését is. E kompetencia persze nemcsak az értékelési standardok és eszközök technikai ismeretét kell, hogy jelentse, hanem bizonyos *viselkedésmódozó jellemzők* meglétét is. Nevezetesen annak a képességét, hogy az értékelő olyan egyenrangú partnerségen alapuló kommunikatív viszonyt tudjon kialakítani az értékeléssel, amely nélkül eredményes és hosszú távú hatással bíró értékelés aligha képzelhető el. A fejlesztést e területen komoly kutatásoknak kell megalapozniuk, emellett érdemes megragadni mindazokat az alkalmakat, amelyek e területen lehetővé teszik a nemzetközi *know how* behozatalát és hazai adaptálását. Szükséges olyan kérdéseket tisztázni, mint például a belső önértékelés és a külső értékelés egymáshoz való viszonya, a külső értékelésben a diagnosztizáló, a minősítő és a fejlesztő elemek kapcsolata, vagy egy-egy értékelő eszköz esetében az alkalmazás várt és nem kívánt hatásai.¹²

Ami a rendszeres és magas színvonalú intézményértékelés elterjesztésének garanciáit illeti, érdemes sokféle párhuzamos megoldásban gondolkodni. Az egyik ezek közül a közoktatási vezetők felkészítésében található, amely a minőség politikájának megint csak kiemelt eleme. A vezetői felkészítést célzó programokkal szemben világosan meg kell fogalmazni azt az igényt, hogy tegyék egyértelművé: az intézményi szintű önértékelés megszervezése a vezetői szerep kiemelkedően fontos eleme. Emellett a vezetőképző programoktól elvárható, hogy bocsássák a vezetők rendelkezésére mindazokat az eszközöket, amelyekkel e feladatnak eleget tehetnek. Ez feltétele lehet a közoktatási vezetőképző programok akkreditálásának is.

Emellett természetesen szükség van az intézményértékelést végzők felelősségének pontosabb meghatározására is. A közoktatás törvényi szabályozása a fenntartók feladatává teszi az intézmények szakmai eredményességének értékelését, azonban ennek tartós elmulasztása vagy teljesen szakszerűtlen folytatása nem jár semmilyen szankcióval. A törvényi szabályozás meghatározza az értékeléssel kapcsolatos állami feladatokat, de azokat a szervezeti és intézményi garanciákat már nem teremti meg, amelyek e feladatok eredményes ellátásához szükségesek.¹³

Végül az állami feladatok között kiemelkedően fontos az intézményértékelés általános standardjainak meghatározása. Erre az elmúlt években több országban is sor került: a legismertebb a már idézett brit példa. Az Egyesült Királyságban az intézményeket értékelő szakértők immár évek óta olyan, központilag meghatározott standar-

12 E tekintetben kiemelt figyelmet érdemelnek az Európai Unió újabb kezdeményezései (lásd: *Evaluating Quality in School Education. A European Pilot Project, Final Report*. Bruxelles, European Commission, June 1999.)

13 Az Országos Közoktatási Értékelési és Vizsgálóközpont létrehozása – amelyet a Közoktatási törvény 1999-es módosításának terve kilátásba helyezett – lehetőséget ad ezen intézményi garanciák megteremtésére, de csak akkor, ha e szervezet modern értékelési és minőségbiztosítási filozófiát követ, és emellett a pedagógus szakma bízalmát is élvezzi.

dok szerint végzik, amelyeket alapos szakmai vitákat követően tettek közzé. Ezek nemcsak azt határozzák meg, hogy mi az, amire az intézményeket értékelő szakértőknek figyelniük kell, hanem az értékelő beavatkozás alapvető normáit is rögzítik. E normák közül talán kettőt érdemes itt megemlíteni. Az egyik az értékelés szakmai dialógusban való végzésének normája, ami azt jelenti, hogy az értékelő olyan kommunikatív kapcsolatban áll az értékelt intézménnyel, amely lehetővé teszi számára, hogy egyfajta facilitátorként segítse hozzá az intézményt ahhoz, hogy saját maga tárja fel gyengeségeit és erősségeit és saját maga vonja le az ebből adódó következtetéseket. A másik norma az értékelés nyilvánosságára vonatkozik. Eszerint az értékelés eredményeit megismerhetik az intézmény használói is.

Továbbá az output-elemekhez, ezzel kapcsolatban leggyakrabban a tanulmányi teljesítmények értékelése és a vizsgarendszer jut eszünkbe. Ezzel összefüggésben itt csupán arra a problémára szeretnénk utalni, amely a tanulmányi teljesítmények értékelésének intézményértékelési célokra való felhasználásával függ össze. Az egyéni tanulói teljesítményekből valóban lehetséges az intézmény eredményességére következtetni, de ez csak akkor lehetséges, ha – amint arra már utaltunk – a *hozzáadott értéket* tudjuk vizsgálni, azaz a bemeneti teljesítményekről is rendelkezünk adatokkal és ezeket tudjuk összevetni a kimeneti teljesítményekkel.

A tanulmányi teljesítmények értékelése és a vizsgarendszer mellett azonban más kimeneti elemekre is érdemes gondolni, így különösen a már sokat emlegetett fogyasztói véleményekre vagy panaszokra. Azoknak a visszajelzéseknek az összegyűjtése és értékelése, amelyeket a fogyasztók adnak a szolgáltatások minőségéről, a minőség biztosításának kétségtelenül egyik legnagyobb hatású eszköze. Az oktatás területén ennek az eszköznek az alkalmazása kevésbé elterjedt, holott ebben itt is igen nagy tartalékok rejlenek. Bárki, aki oktatott már olyan intézményi környezetben, ahol a fogyasztói visszajelzés – így például a hallgatói értékelés – fontos szerepet játszik a tanárok értékelésében megerősítheti: kevés olyan eszköz van, ami ennél jobban sarkalna az alapos felkészülésre, a tanulói motiváltság felkeltésére vagy a tananyag relevanciájának biztosítására. Mint mindenben, természetesen ebben is rejlenek kockázatok, de ha ezeknek tudatában vagyunk, akkor a pozitív hatások messze erősebbnek bizonyulnak, mint a negatívak. A minőségbiztosítás kiépítését célzó fejlesztési programnak ezért érdemes prioritásként kezelnie az olyan intézményi feltételek megteremtését, amelyek garantálják a szülők, a diákok, az oktatásból kikerülőket alkalmazók és más fogyasztói csoportok véleményének figyelembevételét.

Egy kiemelt eszköz: a horizontális együttműködés

Végül még egy olyan elemet emelnénk ki, amelynek a minőségbiztosítás fejlesztési programján belül érdemes kiemelt figyelmet adni: ez a *horizontális együttműködésben* rejlő lehetőségek kihasználása. A horizontális, azaz egyének, intézmények, szakmai csoportok, helyi rendszerek vagy akár országok közötti együttműködési kapcsolatok szinte mindig tartalmaznak olyan kölcsönös értékelő, visszajelző mozzanatot, amelyek az együttműködésben résztvevőket saját tevékenységük javítására ösztönzi. Eb-

ben óriási tartalékok rejlenek, amelyek mozgósítására a legkülönbözőbb eszközök használhatók fel (így például kooperatív akciót feltételező pályázati kiírások, a szakmaközi kapcsolatok erősítését ösztönző támogatások, a településközi együttműködés különböző formáinak erősítése, az intézményközi kapcsolatokra épülő továbbképzési vagy értékelési módszerek fejlesztése és így tovább). A minőségbiztosítás és minőségfejlesztés programjának egyik fontos eszköze lehet tehát a horizontális kapcsolatok erősítése a rendszer minden olyan pontján, ahol ennek értelme lehet.

A horizontális együttműködés sajátos formáját alkotja a nemzetközi együttműködés, amiről érdemes külön is néhány szót szólni. A nemzetközi együttműködésben sajátos többlettartalékok vannak, amelyek a horizontális együttműködésnek ezt a formáját fölé emelik minden más formának. Ennek során ugyanis nemcsak arra nyílik lehetőségünk, hogy – amint arra már utaltunk – átvegyük más országok tapasztalatait és kipróbált technikáit, hanem megjelenik egy olyan többletérték is, amelyet semmi más nem tud pótolni. Ez a többletérték abban rejlik, hogy a másik kultúrával, a számunkra ismeretlen de másutt nyilvánvaló módon bevált szakmai megközelítésekkel való találkozásunk rákényszerít bennünket arra, hogy rákérdezzünk saját gyakorlatunk addig magától értetődőnek tekintett elemeire is. Ez a rákérdezés rávezethet bennünket arra, hogy ott is megpróbáljunk a dolgokon javítani, ahol korábban nem is gondoltuk volna, hogy bármi javítása szorul.

A nemzetközi együttműködésen belül egyre nagyobb súllyal jelenik meg az Európai Unió keretein belül megvalósuló együttműködés. Ezért számunkra különösen fontos, hogy a minőség kérdése az Unió oktatáspolitikájában is kiemelt figyelmet kap. A *minőségi oktatás* (quality education) fogalma megjelenik az Európai Unióról szóló Szerződésnek az oktatásra vonatkozó cikkelyeiben, amit sokan úgy értelmeznek, hogy az oktatás minőségének javítása ezzel bekerült azok közé a célok közé, amelyekkel kapcsolatban a közösségnek joga van a tagországok irányába akciókat kezdeményeznie.¹⁴ Nem véletlen, hogy a Socrates programon belül közvetlen brüsszeli irányítással folyó ún. „közös érdeklődésre számot tartó oktatáspolitikai kérdések” c. alprogramban¹⁵ a legtöbb kezdeményezés az oktatás minőségének kérdéséhez kapcsolódik, mint ahogy az sem, hogy az Unió és a társult országok oktatási miniszterinek 1998-as Prágai ülésén elhatározott új programok egyike éppen egy közös európai minőségindikátor rendszer kidolgozása.¹⁶

HALÁSZ GÁBOR

14 „A közösség támogatást nyújt ahhoz, hogy minőségi oktatás jöjjön létre...”. Az Európai Unióról Szóló (Maastrichti) Szerződés, 126. Cikkely. E cikkely „lehetővé teszi majd a Bizottság számára, hogy konkrét tevékenységet fejtsen ki különféle intézkedések elfogadása révén, illetve olyan programok előterjesztésével, amelyek javíthatják az oktatás és szakképzés színvonalát.” (Léonce Bekemans – Athanassios Balodinos: *Az oktatás, a szakképzés és a kultúra a Maastrichti Egyezményben*, in: Zarándy Zoltán (szerk.), *Európa az iskolában – az iskola Európában: Kézikönyv az oktatás Európai Dimenziójáról*, 199. o.)

15 Socrates pályázati útmutató 1997, Európai Bizottság, 1996 július, 76. o.

16 A megfogalmazott cél: „Whilst recognising that education was a matter of national competence, establishing a small number of key indicators or benchmarks to assist national evaluation of systems” (Conference of European Ministers of Education, Prague, 25–27 June 1998, Final Report)