

# Intézményi önreflexió, minőségirányítás és fejlesztés a magyar közoktatásban

## Bevezetés

Az alábbi háttér tanulmány három alapkérdés megválaszolására tesz kísérletet:

- Jelenlegi tudásunk alapján melyek az iskolák önfejlesztő-tanuló képességét meghatározó intézményi jellemzők?
- A rendszerváltás óta eltelt időszak és a jelenlegi oktatáspolitikai kezdeményezéseinek milyen hatást gyakoroltak az iskolák önfejlesztő-tanuló képességére?
- Melyek azok a legfontosabb oktatáspolitikai beavatkozási pontok és beavatkozások, melyek javíthatják az iskolák önfejlesztő-tanuló képességét?

A tanulmány ismerteti a témával kapcsolatos alapvető fogalmakat, összefoglalja a magyar közoktatásban a rendszerváltás óta zajló legfontosabb folyamatokat, tömör áttekintést nyújt az Európai Unió és tagországi minőségpolitikai rendszereiről, rövidesen ismerteti a szakértői és pedagógusi közvéleményben a témával kapcsolatban kialakult véleményeket, felsorolja az elemzés alapján azonosítható oktatáspolitikai beavatkozást igénylő problémákat és javaslatot tesz a szükséges rendszerszintű és korrekciós beavatkozásokra és fejlesztésekre.

## 1. Alapvető fogalmak, elemzési keret

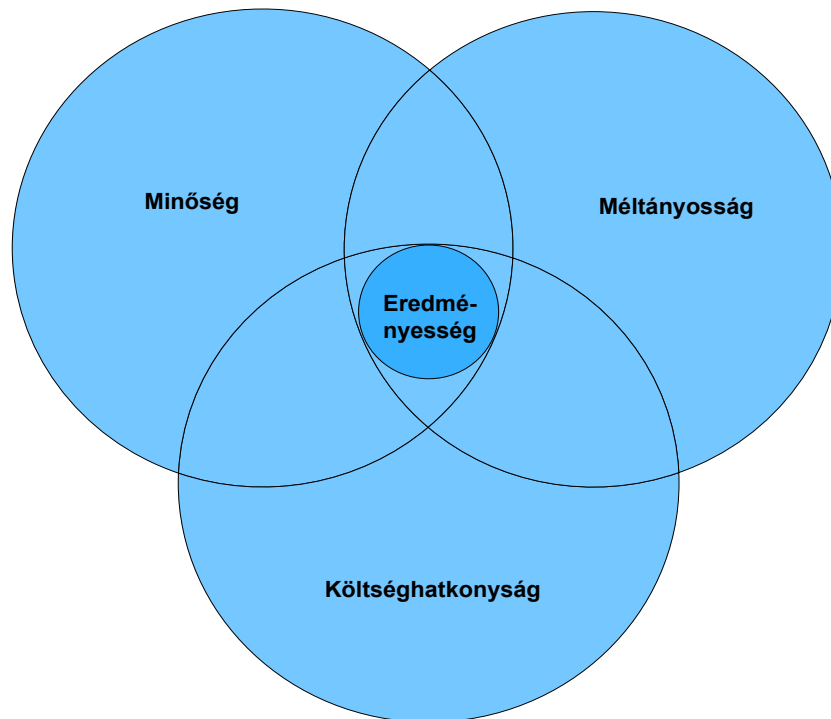
A közoktatási intézmények működésének két alapkövetelménynek kell megfelelnie:

- folyamatosan törekedniük kell az általuk nyújtott nevelési-oktatási szolgáltatások minőségének javítására, ami nem jelent mást, mint hogy javítaniuk kell az elvárt tanulási eredmények biztosítására való képességüket;
- törekedniük kell arra, hogy működésük megfeleljen a velük szemben támasztott kormányzati, helyi közösségi és szülői elvárásoknak, szakmai értelemben tehát elszámoltathatónak kell lenniük.

Ennek megfelelően egy a nevelési-oktatási intézmények működéséről szóló oktatáspolitikát megalapozó elemzésnek két problémára kell fókuszálnia: az *intézményekben zajló szervezeti tanulásra* és a szakmai elszámoltathatóság érvényesülésére.

Egy modern európai közoktatási rendszerben erős eredményességi fókusz érvényesül. Az elmúlt évtizedekben a közoktatással szembeni alapkövetelmények mindegyike a tanulási eredményeket középpontba állító megközelítés alapján értelmeződött újra. Ennek következményként egyre nagyobb hangsúlyt kap az eredményesség, mint a minőség egyik

aspektusa, a méltányosság egyre inkább az oktatási eredményekben kimutatható teljesítménykülönbségek csökkentést jelenti, a ráfordítások felhasználása hatékonyságát pedig egyre inkább az elért oktatási eredményekkel mérjük. A tanuló továbbhaladás és tanulási eredmények középpontba állításával összekapcsolt alapkövetelmények képezik a nevelési-oktatási intézmények működésével kapcsolatos elvárások alapját.



Mivel az eredményesség vált a magas minőséget nyújtani képes iskola legfontosabb – bár nem egyedüli – referenciájává, azt tekintjük „jó iskolának”, amely magas mérhető tanulási eredményeket biztosít tanulóinak számára. Az empirikus kutatásokon és az egyes országok intézményértékelési rendszereinek működésén alapuló nemzetközi összehasonlító oktatástudomány által végzett meta-értékelés folyamatosan megújítja az eredményesség javító intézményi jellegzetességek (*Effectiveness enhancing factors*) listáját. A következő lista egy Európában széles körben elfogadott kritérium rendszert tartalmaz (Scheerens et alia, 2003).

- **Teljesítmény-orientáció.** Ebbe beleértendőek a teljesítmény orientált intézményi politikák és a pedagógusok magas teljesítmény elvárásai egyaránt. Az *intézményi politikák* között szerepelnek például az alapvető tantárgyak magas óraszám, az alapvető tantárgyak hangsúlyozása az általános pedagógiai célokkal (például személyiség fejlesztés, kulturális és szociális fejlesztés) szemben, a hozzáadott érték hangsúlyozása és minimum kompetencia követelmények rögzítése, a hatékony iskolává válásnak az intézményi misszió középpontjába helyezése. A *pedagógus teljesítmény-elvárásainak* szempontja annak mértékére vonatkozik, hogy a pedagógusok mennyire vannak tudatában annak, hogy explicit és implicit elvárásaik milyen mértékben befolyásolják a tanulók teljesítményét, valamint hogy mennyire törekednek arra, hogy minden tanulóból „kihozzák a legtöbbet”.

- **Jó vezetés (leadership).** Magában foglalja az *általános vezetői készségeket* (mint például a vezető irányt szabó képessége, információ megosztó tevékenysége, vagy a részvételen alapuló döntéshozás menedzselésére és a koordinációra való képessége). Magában foglalja továbbá az alapvető *pedagógiai folyamatok irányításával kapcsolatos készségeket* (mint például a szűk értelemben tanítással kapcsolatos időráfordítás az adminisztratív feladatokkal szemben, az osztálytermi tanítás ellenőrzésére való képesség, a pedagógusok számára nyújtott tanácsadói szerepre való alkalmasság, munkacsoportokban zajló együttműködés facilitálása, a tanárok professzionalizálódásának előmozdítása, stb.).
- **Tantestületen belüli konszenzus és kohézió.** Mivel e faktorok a tanárok közötti együttműködés intenzitásától függenek, az ebbe a körbe tartozó legfontosabb szempontok a tanárok közötti értekezletek és konzultációk gyakorisága, az együttműködés tartalma (például a tanítási módszerek, tanulók teljesítménye, tanulási nehézségekkel küzdő tanulók, stb.), az együttműködéssel való tantestületi elégedettség és az együttműködés fontosságának felismerése.
- **A tanterv minősége, gazdag tanulási lehetőségek.** Mindenekelőtt: a tanterv prioritásai és minősége. A „tanterv” kiterjesztett értelemben magában foglalja a tankönyvek minőségét és kiválasztását, az extrakurrikuláris programok kínálatát, az alaptantárgyak tanítására szánt idő struktúráját, és a (kiterjesztett értelemben vett) tantervvel való elégedettséget.
- **Iskolai klíma (szervezeti kultúra).** Az iskola olyan jellemzőire vonatkozik, mint például a fegyelmezett atmoszféra, (az ezt előmozdító szabályok és szabályozások, a tanulók büntetésének és jutalmazásának módja, gyakorisága, a tanulók viselkedése, lemorzsolódás és hiányzás, az iskolai renddel kapcsolatos elégedettség) és az intézményen belüli kapcsolatok által teremtett klíma (tanulók és tanulók, tanulók és tanárok, tanárok és tanárok, vezetők és mindenki más közötti kapcsolatok). Ide tartozik még a különböző szerepekkel, a tanulók bevonódásának mértékével és az iskolaépülettel kapcsolatos elégedettség is.
- **Intézményi értékelési potenciál.** A pedagógiai értékeléssel kapcsolatos konzisztens megközelítés, az értékelés nagy hangsúlya az intézmény működésében, a tanulók teljesítményének folyamatos nyomon követése és a tanulók előrehaladásának dokumentálása (intézményi teljesítmény monitoring szisztéma), minden fontos területre kiterjedő és rendszeres intézményi önértékelés, az önértékelés eredményeinek felhasználása, az értékeléssel kapcsolatos elégedettség.
- **A szülők bevonódása.** A szülők bevonásának nagy hangsúlya az intézmény működésében, a szülőkkel fenntartott kapcsolat kiterjedtsége és technikáinak sokfélesége, a szülők elégedettsége és a szülőkkel fenntartott kapcsolattal való tanári elégedettség.
- **Tantermi klíma.** A tantermen belüli kapcsolatok (tanulók és tanulók, tanárok és tanulók között), tanítást-tanulást támogató tantermi klíma, az iskolai munkával kapcsolatos attitűdök, a tantermi munka élvezeti értéke (*fun factor*).
- **A tanulási idő hatékony kihasználása.** A tanulási idő (beleértve az otthoni tanulást is) hatékony kihasználása az intézmény működésének egyik prioritása, a hiányzás nyomon

követése, a tanítási idő kihasználására vonatkozó iskolai jelzőszámok folyamatos nyomon követése, a tanórai munka hatékony irányítása.

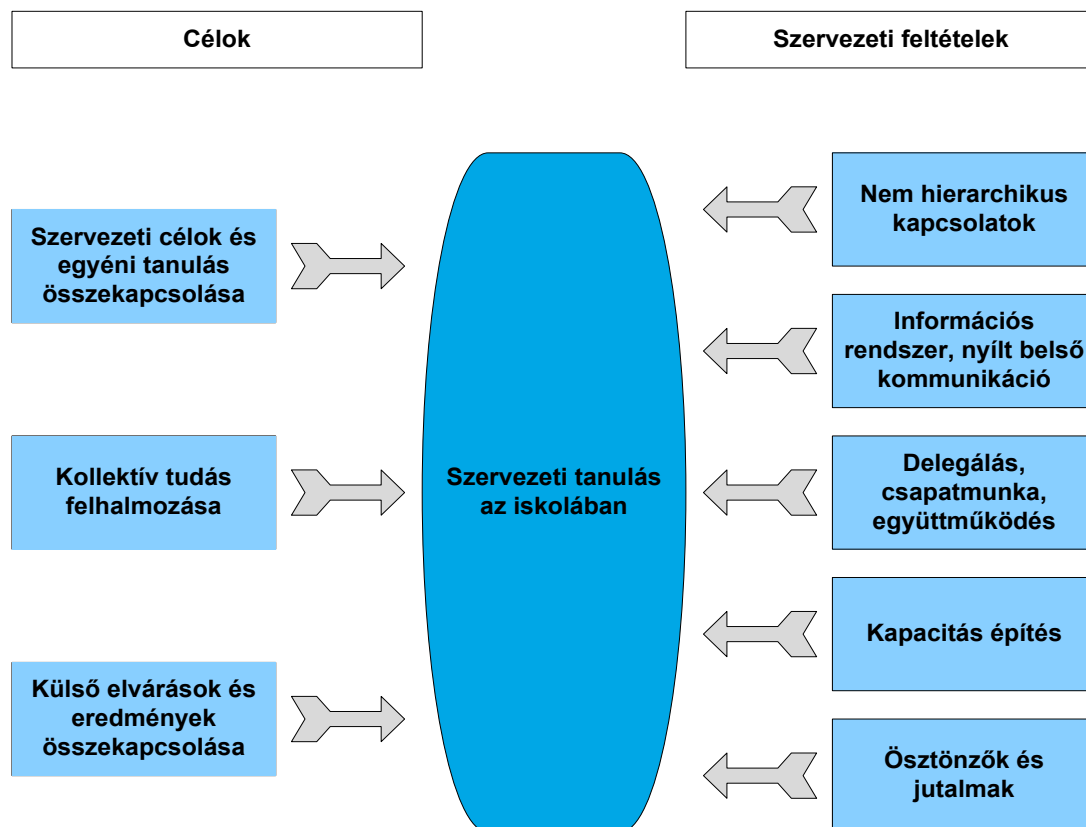
- **Strukturált tanítás.** Vonatkozik ez a strukturált tanítással kapcsolatos intézményi/vezetői elvárásokra, a tanórák szerkezetére, az órákra való felkészülésre, a tanítás során alkalmazott pedagógiai módszerekre és a tanulók munkájának értékelésre. (Lényegében mindaz, amit a modern pedagógia hatékony tanítási gyakorlat alatt ért.)
- **Differenciálás.** Ez nem más, mint olyan tanítás, amely adaptív minden tanulói csoport sajátos igényeivel szemben. A differenciálás sikere nem csak a tanítás módjától függ (mint például gazdag tanulásszervezési és értékelési repertoár, változatos tartalmak, az önálló tanulás lehetőségeinek gazdaságára és az egyes tanulóra jutó tanári figyelem), de legalább ennyire az iskola és osztályszervezettől is. (pl. az önálló tanulás hangsúlya az iskola működésében, a differenciálás feltételeinek intézményi biztosítása, a veszélyeztetett tanulóira irányuló figyelem és a nekik nyújtott egyéni támogatás feltételeinek biztosítása, stb.) Ehhez a szemponthoz érdemes hozzátennünk mindazt, amit összefoglalóan inkluzív oktatásnak szoktunk nevezni.
- **Megerősítés és visszajelzés.** A tanulás e két alapfeltételének biztosítása szintén részben az osztálytermi pedagógiai gyakorlat (az alkalmazott tanítási és értékelési módszertan) kérdése, de legalább annyira az intézmény működéséé: az iskolai értékelés politikájáé, a pedagógusok közötti együttműködésé, az értékelés eredményeinek visszajelzését szolgáló intézményi eszközökké.

E kritérium lista legfontosabb jellegzetessége az, hogy alig tartalmaz olyan elemet, mely kizárólag a pedagógusok tantermi munkájára vonatkozna, többségük kizárólag az intézményi működés módjára, vagy a tantermi és intézményi folyamatokra egyaránt vonatkozik. A magas tanulási eredmények biztosítása érdekében tehát egyenlő hangsúlyt kell kapnia a pedagógusok személyes szakmai képességeinek és az iskolák szervezeti képességeinek. Ebből fakad az ún. *egész iskola megközelítés*: a központi oktatásirányítás és az oktatáspolitikai tevékenységének fókuszában egész oktatási intézmények és nem egyes pedagógusok állnak.

A fenti kritériumoknak csak olyan oktatási intézmények képesek megfelelni, melyek reflektálnak saját munkájuk minőségére és eredményességére és képesek azt fejleszteni. A minőség legfontosabb előfeltétele tehát az intézményi autonómia, melynek három aspektusa – gazdálkodási, szervezeti és szakmai autonómia – nem szétválaszthatóak. Egy PISA másodelemzést tartalmazó OECD tanulmány (OECD, 2011.) az összehasonlíthatóság biztosítása érdekében az intézményi autonómia két aspektusát különbözteti meg (a magyarországi helyzetkép elemzése során egy más szerkezetű elemzési keretet alkalmazok majd):

- *A szakmai autonómia négy kulcsterülete:* önálló tanulói értékelési politika, tankönyvválasztás, oktatás tartalmának meghatározása, tantárgyszerkezet meghatározása
- *Az erőforrások autonóm felhasználásának hat területe:* alkalmazott tanárok kiválasztása, tanárok elbocsájtása, tanárok kezdő fizetésének meghatározása, tanárok fizetésemelésének meghatározása, iskolai költségvetés tervezése, iskola költségvetésén belüli autonóm forráselosztás mértéke.

Egy autóm iskola képessé válhat arra, hogy működését a szervezeti tanulás három legfontosabb célja szolgálatába állítsa. E célok a következők: (1) szervezeti célok és a pedagógusok egyéni tanulásának összehangolása, (2) kollektív intézményi tudás felhalmozása és (3) külső elvárások és eredmények összekapcsolása. E célok szolgálatára akkor válik alkalmassá egy nevelési-oktatási intézmény, ha működésében érvényesül az alábbi ábrában jelzett öt szervezeti feltétel. (Radó, 2010)



Autonóm oktatási intézményekben a szervezeti tanulás feltételei és kultúrája nem alakulnak ki maguktól. Ehhez arra van szükség, hogy érvényesüljön a szakmai elszámoltathatóságot biztosító mechanizmusok ösztönző és kényszerítő hatása. Amikor tehát az intézményi működés jellemzőit vizsgáljuk, nem hagyhatjuk figyelmen kívül az intézmények környezete által kijelölt mozgásteret.

A szakmai elszámoltathatóság érvényesítése tekintetében két, egymástól sokban különböző jellegzetes megközelítés érvényesül: a teljesítményorientált és a minőségorientált rendszereké. A két fajta elszámoltathatósági rendszer közötti különbség a következőképpen foglalhatóak össze. A *teljesítményorientált rendszer* tanulói teljesítményekre vonatkozó standardokon, a tanulói teljesítmények rendszeres mérésén és közvetlenül a mérési eredményekhez kapcsolt következményeken alapszik (Hamilton, 2003). A *minőségorientált rendszer* ezzel szemben minőség (ezen belül eredményességi) standardokon, az oktatási intézmények külső értékelésén és azt informáló tanulói teljesítménymérésén, valamint az intézményértékeléshez

kapcsolt következményeken alapszik. A két különböző modell közötti különbség a következő táblázatban foglalható össze: (Radó, 2007).

1. táblázat

<b>Teljesítményorientált elszámoltathatósági rendszer</b>	<b>Minőségorientált elszámoltathatósági rendszer</b>
Teljesítménystandardok rögzítése	Minőség- és teljesítménystandardok rögzítése
Tanulói teljesítmények mérése	Külső intézményértékelés és azt informáló tanulói teljesítménymérés
Mérési eredmények nyilvános visszacsatolása	Értékelési és mérési eredmények nyilvános visszacsatolása
Teljesítményjavulással kapcsolatos célok, referencia értékek rögzítése ( <i>benchmarking</i> )	Alulteljesítő intézmények azonosítása
Az alulteljesítéshez kapcsolódó büntető vagy jutalmazó következmények	Alulteljesítő intézmények kötelező fejlesztése (fejlesztő beavatkozás)

A Magyarországon kialakult kormányzati rendszernek a kontinentális Európában általánosan alkalmazott minőségorientált szakmai elszámoltathatósági rendszer felel meg, azért a problémák azonosítása és az oktatáspolitikai javaslatok összeállítása során ezt a megközelítést fogom érvényesíteni.

## **2. A helyzetkép elkészítését szolgáló problémaelemzés a rendszerváltás óta eltelt időszakról**

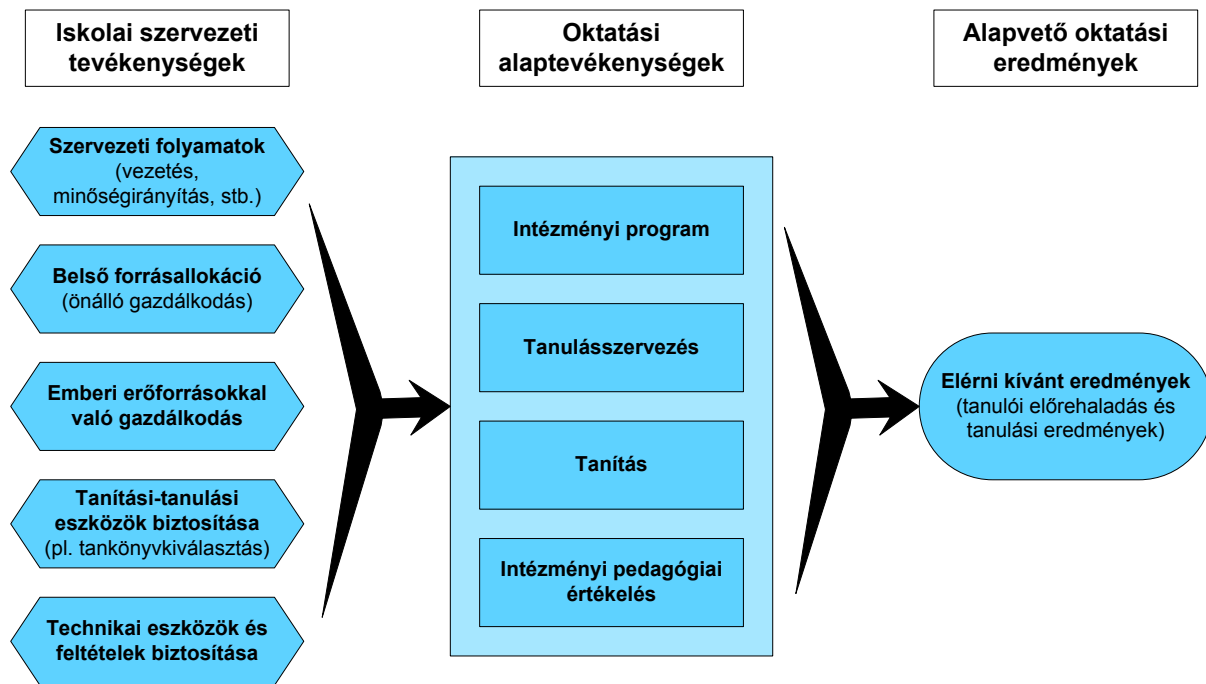
### **2.1 Intézményi önállóság általános keretei**

A magyarországi oktatási intézmények működésének elemzése során a kérdés két rétegének feltérképezésére van szükség: az intézményi működés általános kereteinek elemzésére, ezen belül pedig az intézmények reflexiós és önfejlesztő képessége keretében szolgáló mechanizmusok (pedagógiai program és minőségirányítás) elemzésére.

#### **2.1.1 Intézményi önállóság**

Az intézményi önállóság elemzése során célszerű megkülönböztetni az intézmények nevelési-oktatási alapfeladatainak ellátása során és a legkülönbözőbb, az alapfeladatok ellátását szolgáló gazdálkodási és szervezeti tevékenységek során élvezett önállóságát. A rendszerváltáskor e kétfajta feladatrendszer autonómmá válása többé-kevésbé egymással

összhangban történt meg. A közvetlen miniszteri irányítás megszűnése 1990-ben, a normatív finanszírozás bevezetése 1991-ben, majd pedig - a közoktatási feladatokat az önkormányzati alapfeladatok közé illesztő 1990-es önkormányzati törvényhez való alkalmazkodást szolgáló - 1993-as közoktatási törvény kialakította az intézményi autonómiának azt a körét, mely lényegében a 2011-es köznevelési törvény elfogadásáig fennállt. Ezt a szubszidiaritás elvét érvényesítő irányítási konstrukciót az 1995-ös tantervi reform tette teljessé, amely alapján az alapvető folyamatszabályozó eszköz az iskolák pedagógiai programja lett.



A rendszerváltáskor kialakított feladatmegosztás szerint az intézményi autonómia korlátait a tulajdonosi (önkormányzati és nem állami iskolafenntartói) döntési kompetenciák határozták meg, melyek közül a legfontosabbak a vezető kiválasztása, a költségvetés elfogadása és a költségvetési következményekkel bíró – a helyi-fenntartói prioritások érvényesítését is szolgáló – program elfogadása voltak. (A központi oktatásirányítás semmilyen közvetlen irányítási feladatot nem látott el.) Kisebb módosításoktól eltekintve az egyetlen lényeges intézményi feladatbővítés 2002-ben következett be, amikor a közoktatási intézmények kötelező feladatává vált az intézményi minőségirányítási rendszer működtetése.

A 2011-ben elfogadott köznevelési törvény 2013. január 1-től teljesen felszámolta a korábbi két évtized során működött oktatásirányítási rendszert. A közoktatás újra állami feladattá vált, az oktatási intézmények pedig közvetlen állami irányítás alá kerültek és működésüket közvetlen költségvetési finanszírozás biztosítja. Az új, központilag kiadott folyamatszabályozó kerettantervek 2013 szeptemberétől történő alkalmazásával együtt ez a változás lényegében felszámolja a közoktatási intézmények autonómiáját. Az intézmények gazdálkodási autonómiája teljesen megszűnt, nem rendelkeznek önálló költségvetéssel. Az intézmény vezetőinek humán erőforrás gazdálkodási feladatköre gyakorlatilag megszűnt: a munkáltatói jogok és a bérezéssel-juttalmazással kapcsolatos jogok teljesen, a munka tartalmának

meghatározásával és a pedagógus munkája értékelésével kapcsolatos döntési kompetenciák szinte teljesen az intézményfenntartó központhoz kerültek. A minőségirányítás működtetésének kötelezettsége teljesen kikerült az intézmények feladatai közül. A gazdálkodási autonómia megszűnése automatikusan maga után vonja a technikai feltételek biztosítása terén korábban élvezett intézményi autonómia felszámolását. A tanítási-tanulási eszközök kiválasztása terén az intézmények autonómiája elméletileg részben megmaradt, de a tankönyvpiac felszámolásának jogi feltételeinek megteremtése ezen a területen is előrevetíti az intézményi önállóság megszüntetését.

Az alapfeladatok tekintetében a központi tantervekre való átállás lényegében kiüresíti a formálisan megmaradt intézményi programot. Ennek – és a gazdálkodási-szervezeti autonómia szinte teljes felszámolásának – következtében sem a tanulás-szervezés, sem pedig a tanítás területén élvezett autonómia nem maradhat meg, noha azok formális korlátozására nem került sort. A tanítás autonómiáját tovább csökkenti majd a pedagógusok munkájának közvetlen állami ellenőrzése. Az intézményi értékelési rendszerek működtetése korábban sem volt kötelező iskolai feladat, a számos intézményben kialakult intézményi szintű pedagógiai értékelési gyakorlat a minden más területen élvezett önállóság elvesztése miatt döntő valószínűséggel elhalásra van ítélve.

Összefoglalva: a rendszerváltás utáni első években kialakult intézményi autonómia elméletileg lehetőséget biztosított a reflexív és adaptív intézményi működésre. A 2011-es új törvény által létrehozott és 2013-ban életbe lépő intézményi működési konstrukció szerint azonban a központi elvárásokhoz való alkalmazkodás kikényszerítése adminisztratív irányítási feladat, a helyi igényekhez és az eltérő tanulói szükségletekhez való intézményi alkalmazkodás képessége pedig teljesen megszűnik.

### 2.1.2 Intézményi működési keretek

Az rendszerváltás után kialakult intézményi működés egyik sajátos ellentmondása az volt, hogy miközben az autonóm intézményi működés formális keretei kialakultak, az intézmények jelentős része e kereteket nem „lakta be”. Noha erre irányuló kutatások és rendszeres külső intézményértékelés hiányában nem pontosan tudható, hogy a megváltozott formális keretek és az ezek használatba vételét támogató fejlesztések hatására az iskolák mekkora hányada ment keresztül valóban mély működési módját érintő változáson, de szakértői becslések szerint a többségük nem. Ennek az ellentmondásnak az alapvető oka az, hogy az iskola egy olyan szervezet, melynek minőségét és karakterét nem a formális szervezeti kapcsolatok, hanem a személyes kapcsolatok minősége által meghatározott *szervezeti kultúra*, az *alaptevékenységek ellátásának módja*, (pedagógiai kultúra, tanulás-szervezési eljárások, stb.), a különböző alapdokumentumokba foglalt formális és az iskolai praxis alapján disztillálható informális stratégia határozzák meg. Mindezt összefoglalóan az iskola „szervezeti építményének” („*organizational architecture*”) hívjuk (Radó, 2010). Nagy általánosságban azt mondható, hogy a különböző fejlesztési programokban tartósan és intenzíven résztvevő intézmények



kivételével az iskolák többségét ma is a nyolcvanas években jellemző keretek határozzák meg. E működési mód jellemző tulajdonságai a következők:

- A kollektív döntési kompetenciákban testet öltő erős formális tantestületi jogosítványok, amit a hatékony vezetés érdekében az iskolavezetés sokszor informális eszközökkel ír felül.
- Tagolatlan belső szervezet, az intézményi vezetés hiányzó középszintje, a tantárgyi munkaközösség vezetők és az osztályfőnökök inkább többletmunkát vállaló pedagógusok, semmint középvezetők.
- 2011 előtt az igazgatói szerep egyes számú referenciája az általa vezetett tantestület volt, ami legyengítette vezetői mozgásterét. (A vezetők gyakran elsősorban az intézmény pedagógusainak érdekeit tartották szem előtt.)
- A pedagógusok között együttműködést tantestületi rituálék helyettesítik.
- A pedagógus szakma semmiféle előmeneteli lehetőséget nem kínál, ezért a pedagógusok nehezen ösztönözhetőek szakmai fejlődésre és jobb munkavégzésre. Ennek feltételei (egyéni teljesítményértékelés, anyagi és szimbolikus ösztönzők, differenciálás, stb.) a legtöbb iskolában nem működnek.
- Az iskolákban a szervezeti kapcsolatok helyett a személyes kapcsolatok a meghatározóak.
- A pedagógusok igen kevés szakmai segítséget kapnak saját intézményüktől, ami életben tartja a „magára hagyott pedagógus” mítoszt.
- A szülők részvétele az iskolák működésében alapvetően a pedagógusok munkájának támogatására korlátozódik, szülőkkel való együttműködés többnyire nem partneri kapcsolat.
- A diákönkormányzatok szinte kizárólag szabadidős tevékenységek szervezésében vesznek részt, az iskolák intézményi tevékenységében nem.
- Igen sok iskolában változatlanul egyéni pedagógus monopóliumok működnek, mint például a tankönyvkiválasztással vagy a továbbképzési programok kiválasztásával kapcsolatos döntésekben.
- Az iskola által nyújtott alapszolgáltatások körének bizonytalansága tartósan megmaradt, nem egyértelmű, hogy bizonyos kulturális, egészségügyi, szociális tevékenységek az intézmény feladatai közé tartoznak, vagy sem.
- Az iskolák felszereltsége egy „óragyár” funkciójához illeszkedik, az iskola nem olyan munkahely, ahol adottak a tanítás órákon kívüli bármilyen munkavégzés feltételei. (Ez erősíti azt az érzést, hogy a pedagógus a tanítási órák után „bent marad” az iskolában.)

A tipikus intézményi működés e jellegzetességei egy erősen tradicionális, a pedagógusokat individualizáló és az intézményen belül munkájukat a tanítási órák megtartására szűkítő modellt erősítenek, melyen belül igen kevés tere van a szervezeti tanulást és önfejlesztést szolgáló tevékenységeknek. A 2011-ben elfogadott köznevelési törvény lényegében ennek a tradicionális modellnek a helyreállítását és megerősítését szolgálja egyetlen nagyon fontos

különbséggel: a vezetés egyes számú referenciája ezentúl a külső adminisztratív irányító elégedettsége lesz, ami felszámolja a tantestületek eddig élvezett relatív „védeltségét”.

## 2.2 Intézményi szintű reflexió specifikus keretei

Az intézményi autonómia a szervezeti tanulás általános kerete és előfeltétele, mely nélkül az óvodák és iskolák nem képesek munkájuk minőségének fejlesztésére, tehát felelősséget sem vállalhatnak azért. Azt is látnunk kell azonban, hogy az autonómia önmagában és automatikusan nem eredményez intézményi minőségfejlesztést. Ehhez szükség van specifikus és intézményesült szervezeti mechanizmusok működtetésére. A magyar közoktatásban a rendszerváltás óta három olyan mechanizmus jelent meg, melyek magukban hordozták ezt a lehetőséget: (1) az intézményi pedagógiai programok megalkotása és felülvizsgálata, (2) az intézményi minőségirányítás és (3) a különböző fejlesztési programokban való részvétel.

### 2.2.1 Pedagógiai program

Az 1995-ös tantervi reform nem egyszerűen egy új nemzeti alaptanterv (NAT) bevezetését jelentette, hanem egy teljesen új rendszerszabályozási eszköztár bevezetését is. A többszintű szabályozásra való átállás során a központi szabályozás elvesztette azt a szerepét, hogy közvetlenül befolyásolja az iskolákban zajló tanítás-tanulás tartalmát, szerkezetét és időbeosztását, ezt a szerepet az intézmények saját pedagógiai programja, illetve az annak részét képező „helyi tanterv” vette át. A központi szabályozás ettől kezdve közvetetté vált, egy részben szabályozott interpretációs láncon keresztül volt hatást gyakorolni a tanításra. Az állam kivonulása a közvetlen szabályozásból egyúttal megnyitotta annak lehetőségét, hogy a már akkor is látható, és azóta felerősödött nemzetközi trendeknek megfelelően a szabályozás hangsúlya a folyamatokról áthelyeződjön az eredményekre, a nagyobb pedagógiai szakaszok végére megállapított teljesítmény követelményekre (standardokra).

Ez a szabályozási rendszer akkor működik jól, ha:

- az alaptanterv kiegészül azzal kompatibilis – azokat nem felülíró - kimeneti szabályozókkal,
- az oktatási intézményekben megtörténik a helyi tantervek minőségének, valamint a helyi tantervek és a tanítási gyakorlat közötti összhang értékelése.

Magyarországon lényegében egyik feltétel sem teljesült. Kimeneti követelmények csak a 2005-ben elindult új kétszintű érettségi vizsga számára készültek, melyek NAT kompatibilitása számos szakértő szerint nem volt biztosított. Mivel az erősebb következmények az érettségi követelményekhez kapcsolódtak, azok a középiskolákban felülírták a tanterveket. Az általános iskolai oktatás végére, valamint a szakiskolai oktatás általános képzési tartalmi számára nem készültek kimeneti követelmények, így a szabályozás

féloldalas maradt. Nem történt meg a helyi tantervek belső intézményi szabályozó erejének biztosítása sem, így azok minősége nem is lehetett kérdés. Tanfelügyelet Magyarországon nem volt, a szakmai értékelésért felelős és a pedagógiai programokat jóváhagyó fenntartók pedig lényegében csak a pedagógiai programok finanszírozhatóságát vizsgálták.

A többszintű tartalmi szabályozási rendszer intézményi szintű használatba vételét akadályozta a tantervi reformok megszakadt, vagy elmaradt implementációja is. Az egyébként jól megtervezett NAT implementációs folyamat 1998-ban megszakadt, s ettől kezdve minden új kormány tantervi reformot vagy felülvizsgálatot hajtott végre, melyekhez nem kapcsolódott komoly implementációs program. Ennek megfelelően – nem meglepő módon – általában elmaradt a központi szabályozó eszközök bevalás vizsgálata és a különböző tartalomhordozók (elsősorban tankönyvek) tantervi céloknak való megfelelésének értékelése.

Mindezek következtében a köznevelési törvény elfogadásáig tartó időszakban igen alacsony hatásfokú tartalmi szabályozási rendszer működött, amely nem készítette és ösztönözte az intézményeket komoly értékelésen alapuló önálló tantervfejlesztésre. A köznevelési törvény elfogadása 2011-ben az egész problémát „hatályon kívül helyezte”, visszatért a semmilyen intézményi szakmai önállóságot nem biztosító központi tanterveken és azokat gyakorlatilag tanmenet mélységben operacionalizáló kerettanterveken alapuló szabályozáshoz. Az oktatási intézmények önálló – akár részleges – programalkotói mozgásteret 2013 szeptemberétől teljesen megszűnik.

### 2.2.2 Minőségbiztosítás

Az önértékelésen alapuló iskolafejlesztés Magyarországon a kilencvenes évek közepén elindult, a Soros Alapítvány által kezdeményezett Önefejlesztő iskola programmal kezdődött. A következő erre irányuló, de más megközelítésen alapuló, ekkor már kormányzati befektetés a 2000 és 2004 között zajló COMENIUS kísérleti program volt. A program 800 iskolában zajlott tanácsadói támogatással és az európai minőségbiztosítási modell (EFQM) adaptációján alapult. (Lásd: 3. rész.) A program két szintre tagozódott, egy legyengített bevezető szintre bizonyos kötelező elemekkel, mint például a partneri elégedettség felmérése (Com 1.), és a teljes körű irányított önértékelést tartalmazó szintre (Com 2.). A program keretében az iskolák minőségi köröket (minőségértékelésben közreműködő team-eket) hoztak létre, melyek 12 területen értékelték az intézmény munkáját. A programban résztvevő intézmények többségének működésére az ekkor megszerzett szervezeti kompetenciák tartós hatást gyakoroltak, az önértékelés beépült működési rendjükbe. Az intézményi minőségirányítás egyik legfontosabb referenciájává a COMENIUS programmal párhuzamosan létrejött Köznevelés Minőségéért Díj (KMD) részletes kritérium rendszere vált.

Egy 2002-es törvénymódosítás a minőségirányítást kiterjesztette az egész köznevelési rendszerre. Minden oktatási intézmény kötelező feladata lett intézményi minőségirányítási programok (IMIP) készítése. Az intézményi minőségirányítás – elméletileg – önkormányzati fenntartói minőségirányítással kapcsolódott össze, az intézmények saját programjaikat az önkormányzati minőségirányítási programok (ÖMIP) keretei között kellett, hogy elkészítsék. A minőségirányítás rendszerszintű kiterjesztéséhez nem kapcsolódott komoly implementációs

program, a költségvetés ehhez nem különített el forrásokat és nem épült ki a szükséges szakmai támogató rendszer sem. (Az egyetlen kivétel a 2003-ban elindult szakiskolai fejlesztési program volt, mely minőségirányításba ágyazott fejlesztési elemeket tartalmazott.) Az említett minőségirányítási endszereken kívül – egységes standardok hiányában – számos más modell is elterjedt a magyar közoktatásban. Ezek közül a legfontosabbak a Közszolgáltatás Minőség Audit modell (Quality of Public Service Audit - QPSA), a Belső gondozás rendszere (BGR) és a Szakképzési Minőségbiztosítási Keretrendszer (SZMBK).

Az elmaradt implementáció és a szükséges támogató rendszer hiánya következtében az intézményi minőségirányítás lényegében csak azon óvodák és iskolák működésében szervesült, melyek korábban részt vettek valamilyen fejlesztési programban. (Az önkormányzatok és az intézmények többségében a kötelező minőségirányítás csupán addicionális adminisztratív kötelezettségeket generált.) Az intézmények többségében a szervezeti kultúraváltás elmaradásának legfőbb oka azonban az volt, hogy külső tanfelügyelet hiányában lényegében kizárólag az egyes intézmények vezetőin illetve pedagógusain múlott az önértékelés és azon alapuló fejlesztés működtetése.

A 2011-es köznevelési törvényből kikerült az intézményi minőségirányítás, mint az óvodák és iskolák kötelező feladata. Az új rendszerben az oktatás minőségéért a felelősséget kizárólag a központi oktatásirányítás viseli, melynek a folyamatok és ráfordítások erőteljes standardizációjával és adminisztratív (bürokratikus) irányítással kíván megfelelni. Ez az archaikus rendszer végletesen elszegényíti a közoktatás minőségnek fogalmát, abban kizárólag a központi követelményeknek való megfelelés kap helyet, s kizárja a minőség minden más európai közoktatási rendszerekben ezzel egyenrangúnak tekintett aspektusát.

### **2.2.3 Intézményi szintű fejlesztés („jó gyakorlatok”)**

Miután az EU kohéziós alapjai 2004-től hozzáférhetővé váltak Magyarország számára a közoktatásban közpolitikát helyettesítő fejlesztések zajlottak. Mint az eddigiekből látható volt, az oktatási intézmények működésébe kötelező feladatként beágyazott, intézményi stratégiai dokumentumok elkészítését magukban foglaló mechanizmusok csak az óvodák és iskolák kis hányadában okoztak szervezeti kultúraváltást. 2004 után voltak azonban olyan nem rendszeres, projektszerű fejlesztések melyek tartalmazták az önfejlesztés néhány elemét. A 2004-2006 közötti időszakban a központi programok domináltak, az intézményi programok többsége (például a kompetencia alapú programcsomagok bevezetése) lényegében a központi fejlesztések szolgálatában álltak. Elméletileg ez a helyzet a 2007-ben kezdődött uniós költségvetési időszakban megváltozott, ugyanis az oktatásfejlesztési rendszer egy decentralizált mechanizmusra állt át, amely nagyszámú közoktatási intézmény bevonásával járt. A fejlesztés stratégiája azon alapult, hogy az intézményi szintű fejlesztések helyi önkormányzati fejlesztési stratégiákba ágyazódnak, intézményi szinten pedig a minőségirányítás által felkínált keretek között szerveződnek. A fejlesztési programok értékelése azonban azt bizonyította, hogy számos – itt nem részletezhető – okból ezek a várakozások egyáltalán nem teljesültek.

A fejlesztő rendszer témánk szempontjából legfontosabb eleme egy a minőségértékelési rendszer fejlesztését szolgáló központi program (3.1.8) lett volna. A program tervezése alapjául szolgáló stratégiát az Oktatáspolitikai Elemzések Központja 2006-ban elkészítette, a program részletes, projektszintű tervezése 2007-ben megtörtént. Ennek ellenére a program lényegében csak 2011-ben indult el, amikor a köznevelési törvény már kihúzta alóla a szabályozási alapokat. (A törvény által létrehozott új rendszer a 2004 után zajlott fejlesztések döntő részét használhatatlanná tette.)

A fejlesztő rendszer tehát nem volt képes pótolni a rendszerszerűen működtetett mechanizmusok gyengeségét. Az intézményi önértékelés és azon alapuló fejlesztés tehát elszigetelt innovációs szigetekbe szorult, a közoktatási rendszer egészének minőségére és eredményességére alig gyakorolt hatást.

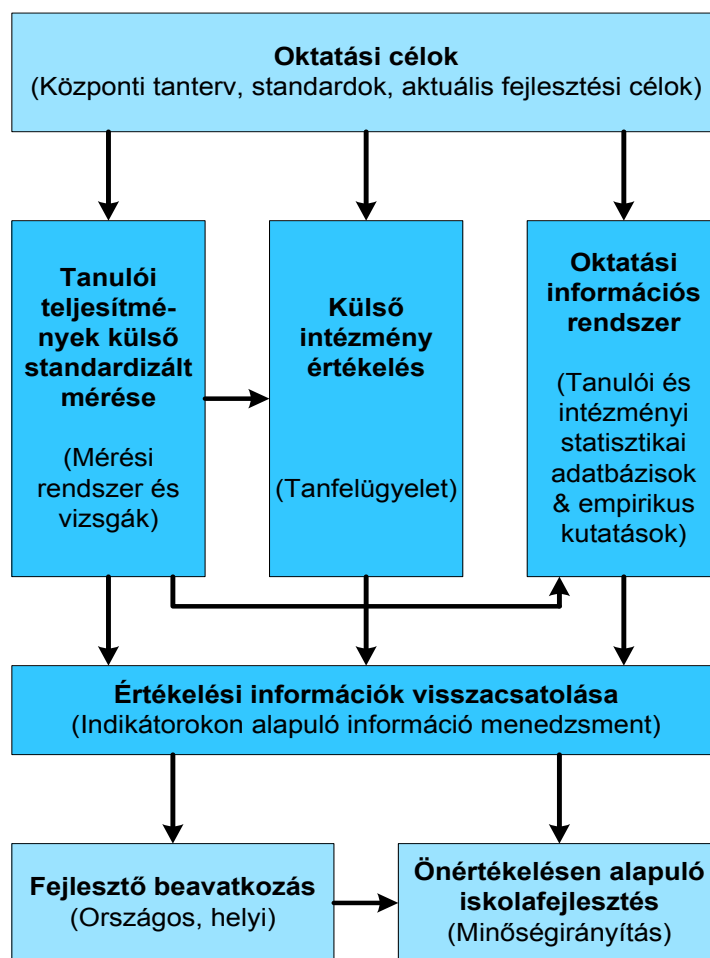
## **2.3 Intézményi szintű reflexió külső referenciái**

Mint azt az alapvető fogalmakról szóló részben jeleztem a közoktatási intézményekben zajló fejlesztési potenciál nem kis részben attól függ, hogy az intézmények kormányzati környezete azt mennyire kényszeríti ki, ösztönzi és támogatja. Szükség van tehát az intézményi reflexió és fejlesztés külső referenciáinak elemzésére is.

### **2.3.1 Teljesítménymenedzsmentbe ágyazott minőségértékelés**

Az intézményi szintű reflexió, szervezeti tanulás és önfejlesztés legfontosabb külső referenciája az állami minőségértékelés. A minőségértékelés azonban nem szakítható ki a kormányzás más eszközeinek kontextusából, akkor működőképes, ha egy közoktatási teljesítménymenedzsment rendszerbe illeszkedik. (Teljesítménymenedzsment alatt célok kitűzését, a célok teljesülésének értékelését, az értékelési eredményeinek visszacsatolását és alulteljesítés esetén kezdeményezett beavatkozást értjük.) Az értékelés alapját az intézmények számára célokat kijelölő tartalmi szabályozás biztosítja, az értékelés következménye pedig részben valamilyen oktatásirányítói beavatkozás vagy az intézmény saját problémamegoldó fejlesztő korrekciója, illetve a kettő valamilyen összekapcsolt kombinációja.

Egy teljesen kiépült minőségértékelési rendszer három pilléren nyugszik: a tanulói teljesítmények rendszeres külső mérésén, az intézmények szakmai értékelésén és a közoktatás információs rendszerén. E három pillért vagy a tanfelügyelet jelentési rendszere integrálja, vagy pedig egy önálló kulcsindikátorokon alapuló visszacsatolási rendszer.



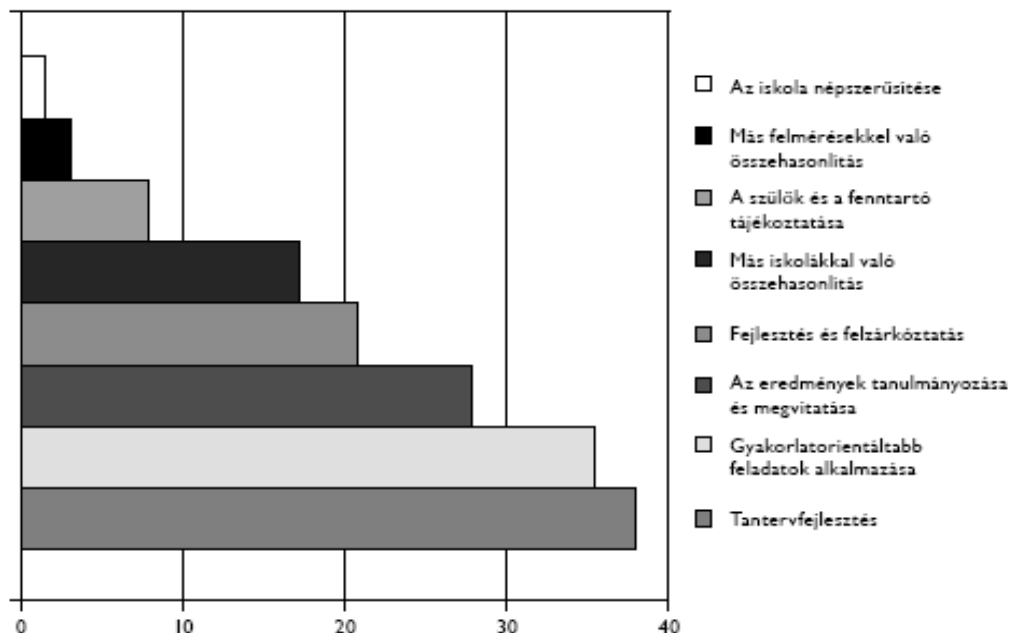
Mivel a magyar közoktatás relative fejlett információs rendszerének fejlesztése és egy integrált visszacsatolási (jelentési) mechanizmus létrehozása nem oktatáspolitikai, hanem technikai probléma, ebben a tanulmányban csak a mérési és értékelési rendszerrel foglalkozom.

### 2.3.2 A kompetenciamérés

A 2001-ben létrejött hazai tanulói teljesítménymérési rendszer („kompetenciamérés” az évtized során stabilizálódott és folyamatosan gazdagodott. A rendszer 2007-re teljes körűvé vált, azóta megtörténik minden 6., 8. és 10. osztályos tanuló szövegértés és matematika kompetenciáinak felmérése. A tanulói azonosító 2008-as bevezetése óta a rendszer képes az egyes tanulók teszteredményeinek összekapcsolására is, ami lehetővé teszi a tanulók fejlődésének nyomon követését és a pedagógiai hozzáadott érték mérését is. A mérési rendszer visszacsatolási (jelentési) rendszere is egyre komplexebb, a mérés eredményei pedig nyilvánosak. (Nem csupán az iskolák, de a szülők és az oktatás irányítói is felhasználhatják.) A mérési adatok felhasználása ennek ellenére nem vált általánossá a közoktatási intézményekben. Egy 2005-ös kutatás szerint az intézmények alig több mint harmada

használta fel a tanulói teljesítmény adatokat a helyi tanterv elkészítése során. (Nincs okunk feltételezni, hogy ez az arány a későbbiekben jelentősen változott.)

**1. grafikon: A kompetenciamérés eredményeinek felhasználása az iskolaigazgatók válaszai alapján, 2005. (%)**



*Forrás:* Horn-Sinka, 2006.

A mérési információk kihasználatlanságának legfőbb oka, hogy a kompetenciamérés – mint a többi korábbi életkorban lebonyolított mérés is - alapvetően fejlesztő célokat követ, a méréseredményekhez nem kapcsolódik semmilyen következmény. 2007-től a közoktatási törvény rögzített egy teljesítményminimumot, melynek nem elérése esetén a fenntartónak be kellett avatkoznia. Ez a rendelkezés gyakorlatilag semmilyen hatást nem gyakorolt az intézmények működésére, mert a teljesítményminimum nagyon alacsonyan lett megállapítva és nem történt meg az alulteljesítő intézmények célzott fejlesztése. A kompetenciamérés tehát továbbra is csak részben kihasznált referenciája az intézményi önértékelésnek és fejlesztésnek.

Mivel a 2011-es köznevelési törvény – az osztálytermi pedagógiai értékelésen kívül - lényegében megszüntette az összes olyan oktatási intézményekben zajló tevékenységet, melyet a kompetenciamérés informálhatna, az általa szolgáltatott eredmények hasznosulása erősen romlani fog.

### 2.3.3 Külső intézményértékelés

A magyar intézményértékelési szisztéma rendszerváltás utáni fejlődését két körülmény határozta meg: a szakfelügyelet 1985-ben történt megszüntetése óta Magyarországon nem működött tanfelügyelet, a külső szakmai ellenőrzés feladatainak ellátása pedig egy erősen decentralizált oktatásirányítási rendszerhez illeszkedett.

A közoktatási intézmények által nyújtott nevelési-oktatási szolgáltatások minőségéért viselt felelősség megoszlott az ágazati irányítást végző miniszter, az intézmények fenntartói és maguk az intézmények között. A miniszter ezzel kapcsolatos felelősségi köre a közoktatási törvény szerint az intézmények közvetlen értékelését nem, de számos más minőséggel kapcsolatos feladatot tartalmazott: legalább háromévenként értékelte az Óvodai nevelés országos alapprogramja és a Nemzeti alaptanterv alkalmazásának eredményeit. Meghatározta az érettségi vizsga követelményeit, ellenőrizte a tankönyvkiadást- és forgalmazást. Közvetlen értékelési tevékenységének körébe tartozott, hogy gondoskodott a pedagógiai munka országos, térségi, megyei és fővárosi szintű szakmai ellenőrzéséről és értékeléséről. A minisztérium költségvetésének terhére országos, térségi ellenőrzést, mérést, átvilágítást, elemzést készíttethetett. Fejlesztési feladatai között a miniszter évenként mérési, értékelési feladatokat rendelt el, kiépítette az ágazati „minőségpolitika rendszerét”, országos szolgáltató rendszert működtetett. Országos pedagógiai-szakmai szolgáltatásokat épített és működtetett, felelős volt a pedagógusok, intézményvezetők továbbképzését biztosító állami rendszer működéséért. Az oktatási miniszter feladata volt a közoktatás információs rendszerének működtetése és felelős volt az Országos szakértői névjegyzék, az Országos vizsgáztatási névjegyzék valamint a Pedagógus-továbbképzési Akkreditációs Testület működtetéséért. Az utolsó időszakban a miniszter mindezzel kapcsolatos feladatot jórészt az Oktatási Hivatalon keresztül látta el.

Az intézmények közvetlen szakmai ellenőrzése alapvetően azok fenntartójának feladata volt, ennek tartalma az elmúlt évtizedekben folyamatosan bővült. 2003-tól az önkormányzati minőségirányítási program / ÖMIP / fogalmazza meg az intézményekkel szemben támasztott fenntartói elvárásokat, az ezekkel kapcsolatos intézményi feladatokat, az ágazati együttműködések, valamint a tervezett szakmai, törvényességi, pénzügyi ellenőrzések rendjét. A szabályozás megkülönböztette az állami és a nem állami, nem önkormányzati iskolafenntartó kötelezettségét, amikor a közoktatási intézményrendszer működésének minőségirányítási programja elkészítését csak az önkormányzati iskolafenntartók számára írta elő. Az intézményi és fenntartói minőségirányítási programnak elméletileg egymással összhangban kellett működnie. A fenntartói irányítás körében legalább négyévente ellenőrizni kellett az intézmény gazdálkodását, működésének törvényességét, hatékonyságát, a szakmai munka eredményességét, a gyermek- és ifjúságvédelmi tevékenységet, valamint a tanuló – és gyermekbalesetek megelőzésére tett intézkedéseket. Noha a közoktatási törvény világosan megkülönböztette az ellenőrzést és az értékelést, de a szabályozás során e két fogalom nem különült el következetesen, rendszeres formában elsősorban a városokban, különösen pénzügyi-gazdálkodási területen jelent meg. A fenntartói törvényességi működés általános gyakorlata, elsősorban a kötelezően beküldött dokumentumok vizsgálatára korlátozódott, valódi szakmai értékelési tevékenység – melyhez az önkormányzatok a névjegyzéken szereplő szakértők munkáját vehették igénybe – a legtöbb településen nem folyt.

A 2011-ben elfogadott köznevelési törvény a korábbi időszak tanulságai alapján újra kötelező állami feladattá nyilvánította a nevelési-oktatási intézmények szakmai ellenőrzését. E célra azonban nem korszerű tanfelügyeletet, hanem egy szélsőségesen központosított irányítási rendszerbe illeszkedő, a pedagógusok közvetlen ellenőrzését és minősítését végző szakfelügyeletet hozott létre. A szakfelügyelet lényegében alkalmatlan arra, hogy az általa



szolgáltatott eredmények intézményi önértékelés számára biztosítsanak külső szakértő támopontokat. Ez a rendszer tehát sem az intézményi szervezeti tanulását nem támogatja, sem pedig a közoktatási intézmények szakmai elszámoltathatóságát nem biztosítja.

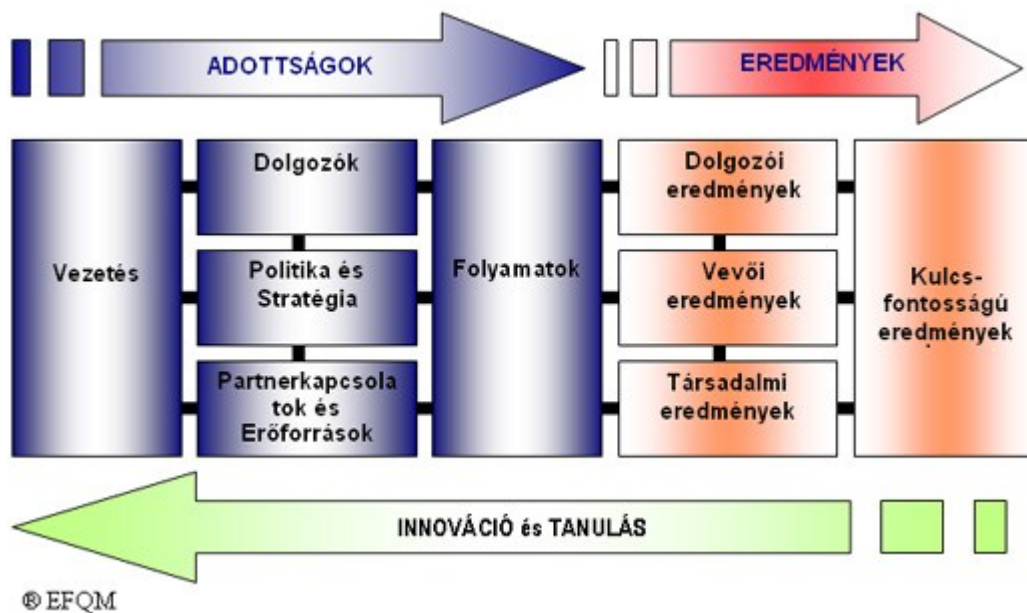
### 3. Az Európai Unió és a tagállamok közoktatási minőségpolitikája

A köznevelési rendszerek minőségfejlesztése szempontjából a legfontosabb nemzetközi referencia az Európai Bizottság és a Tanács 2001-ben kiadott ajánlása „az iskolai minőségértékelés területén való együttműködésről” (Recommendation..., 2001). Az ajánlások legfontosabb elemei a következők:

- Átlátható minőségértékelési rendszer kialakítása (a szerepek, területek és szempontok pontos definiálása)
- Az érdekelték (érdekcsoportok, partnerek, iskolahasználók) bevonása a külső intézményértékelésbe és az intézményi önértékelésbe.
- Önértékelés és külső értékelés összekapcsolása.
- Az önértékelést segítő képzések hozzáférhetővé tétele.
- Az intézmények közötti horizontális tanulás támogatása.

Az oktatási rendszerekben folytatott minőségpolitika alapvetően nemzeti ügy maradt, ami fenntartotta a közösségen belüli nagy változatosságot, ugyanakkor minden uniós tagállam az ajánlásokhoz igazította minőségfejlesztési rendszereit. Ez a változatosság különösen azon minőségfejlesztési rendszerek esetében maradt nagy, amelyekre nem terjedtek ki az uniós ajánlások, mint például a tanulói teljesítmények mérése vagy az iskoláknak nyújtott szolgáltatások minőségbiztosítása (akkreditációja).

Az oktatási minőségbiztosítás szempontjából Európában a legfontosabb modell az EFQM (*European Foundation for Quality Management*). A kilencvenes évek elején az alapítvány a világon ismert addigi tapasztalatokra támaszkodva kidolgozta az önértékelésen alapuló, az Európai Minőségi Díj alapját képező EFQM Üzleti Kiválósági Modellt. Azóta a legtöbb közoktatási minőségirányítási rendszer az EDQM alkalmazásával vagy nemzeti adaptációjával jött létre. (Ezek közé tartozik például a Magyarországon kifejlesztett Comenius modell és a Közoktatás Minőségért Díj (KMD) is. Az EFQM modell a legfontosabb minőségterületek azonosítása során felöleli az intézmények belső adottságait és az intézmények által produkált eredményeket egyaránt.

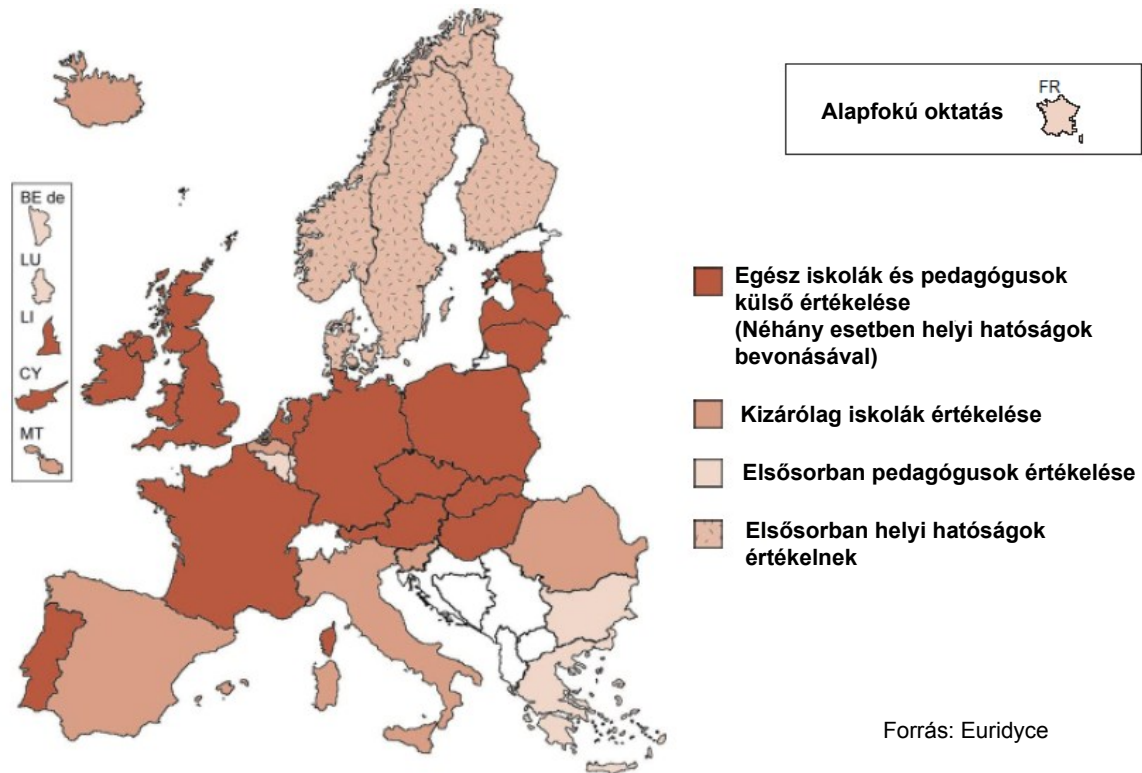


Ami az egyes európai országok minőségértékelési gyakorlatát illeti, az intézményi önértékelés az Európai Tagállamok nagy többségében az iskolák kötelező feladatai közé tartozik. Van néhány ország, ahol az önértékelés nem kötelező, de ajánlott és támogatott; ezek az országok: Dánia, Finnország, Írország, Litvánia és Portugália. Egyetlen olyan uniós tagállam van, ahol az önértékelés sem nem kötelező vagy ajánlott, ez Bulgária. (Ez alapvetően azzal függ össze, hogy Bulgária az egyetlen uniós tagállam, ahol az iskolák nem rendelkeznek valamilyen mértékű szakmai autonómiával.)

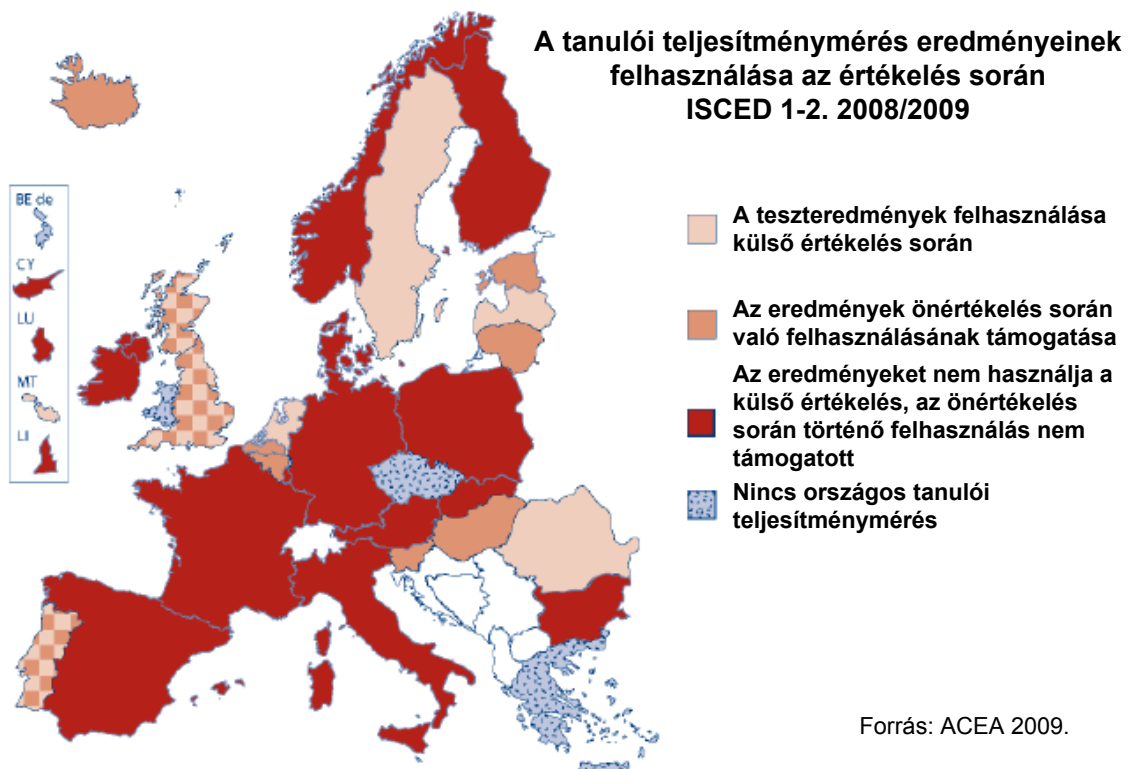
Ami az intézmények külső értékelését illeti, Európában alapvetően három alaptípus található:

1. Azok az országok, ahol kizárólag az iskolák, mint intézmények külső értékelése zajlik, a pedagógusok munkájának értékelése ennek megfelelően az iskolavezetés feladata. Ebbe a csoportba tartozik Dánia, Norvégia, Olaszország, Románia, Spanyolország és Svédország.
2. Azok az országok, ahol a külső értékelés során megtörténik a pedagógusok munkájának értékelése is, ebbe a csoportba tartozik az EU tagállamainak többsége.
3. Azok az országok, ahol a külső értékelés gyakorlatilag kizárólag a pedagógusok munkájának értékelésére korlátozódik (a Magyarországon meghonosodott szóhasználatban ezt nevezzük szakfelügyeletnek). Ebbe a csoportba csupán két balkáni tagállam tartozik: Bulgária és Görögország.

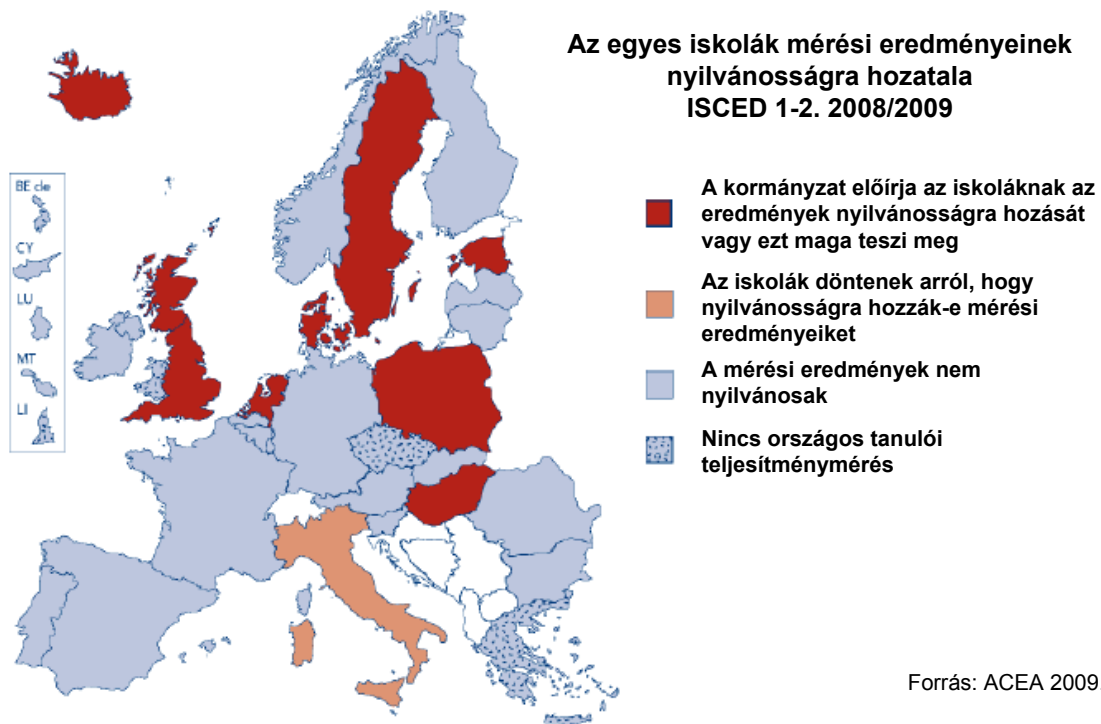
Az EU tagállamai között abban a tekintetben is elkülöníthető két csoport, hogy az iskolák külső értékelését alapvetően helyi hatóságok vagy tanfelügyeletek végzik. E tekintetben az uralkodó minta az állami tanfelügyeletek működtetése, mely alól csak négy skandináv ország képez kivételt: Dánia, Finnország, Norvégia és Svédország.



Mint az alábbi térképen is látszik, az EU tagállamai között az ISCED 1. és 2. szinten csak Csehországban és Görögországban nem működik valamilyen mérési rendszer. Az alábbi térkép azonban azt is jól illusztrálja, amit korábban mondtunk az európai rendszerek minőségorientált jellegével kapcsolatban: a mérési eredményeket külső intézményértékelés során csak az Egyesült Királyságban, Hollandiában, Lettországban, Portugáliában, Romániában és Svédországban használják. Ez azt jelenti, hogy a tanulói teljesítmények mérése során részben az oktatáspolitikát informáló funkció érvényesül, részben pedig a fejlesztő funkció azokban az országokban, ahol támogatást kap az eredmények önértékelés során való felhasználása. (Ez történik Belgiumban, Észtországban, Horvátországban, Izlandon, Litvániában és Magyarországon.) A tanulói mérési eredmények elszámoltathatósági célból történő alkalmazása, ami a teljesítményorientált minőségfejlesztési rendszerek alapja, ugyan igen ritka az Európai Unió tagállamai között, de az ebbe az irányba elinduló országok száma növekszik.



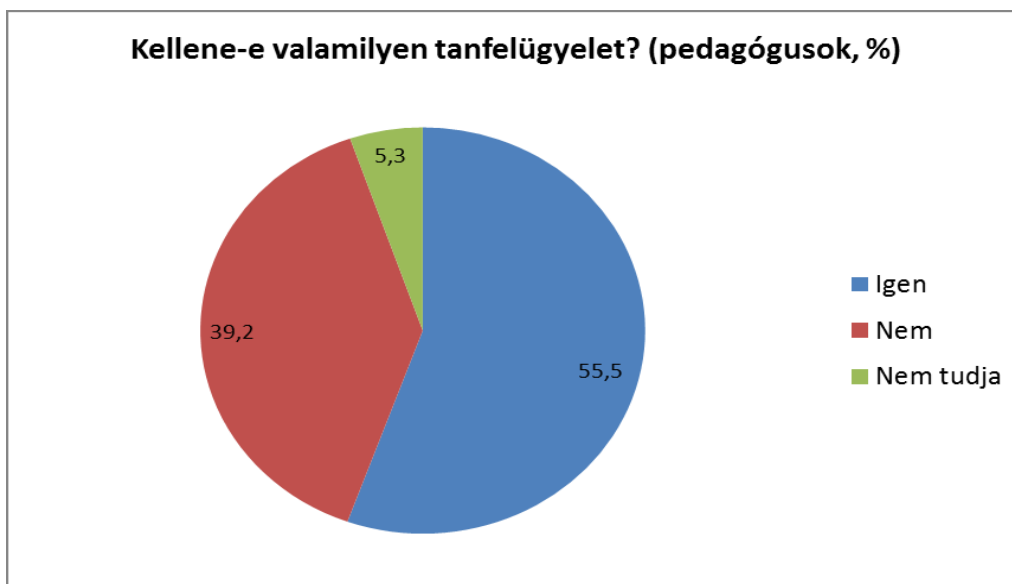
Az EU tagállamai minőségfejlesztési rendszereinek ugyanezt a sajátosságát igazolja az is, hogy a szakmai elszámoltathatóság érvényesítését szolgáló másik fontos eszköz, az országos mérési eredmények intézményi szinten aggregált adatainak nyilvánosságra hozatala igen kevés országban történik meg. Dániában, az Egyesült Királyságban, Észtországban, Hollandiában, Izlandon, Lengyelországban és Magyarországon a kormányzat kötelezővé teszi az intézményi eredmények publikálást az iskolák számára, vagy ezt maga teszi meg, míg Olaszországban az iskolák maguk döntenek el, hogy nyilvánosságra hozzák-e eredményeiket.



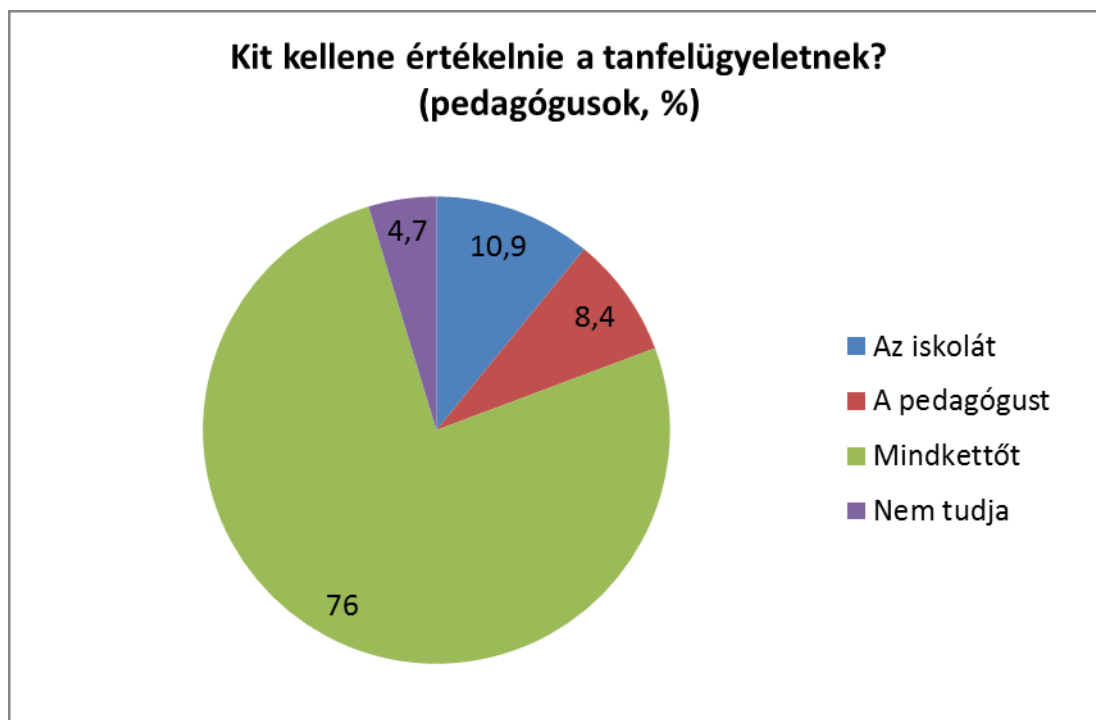
Forrás: ACEA 2009.

#### 4. Szakértői és pedagógus vélemények

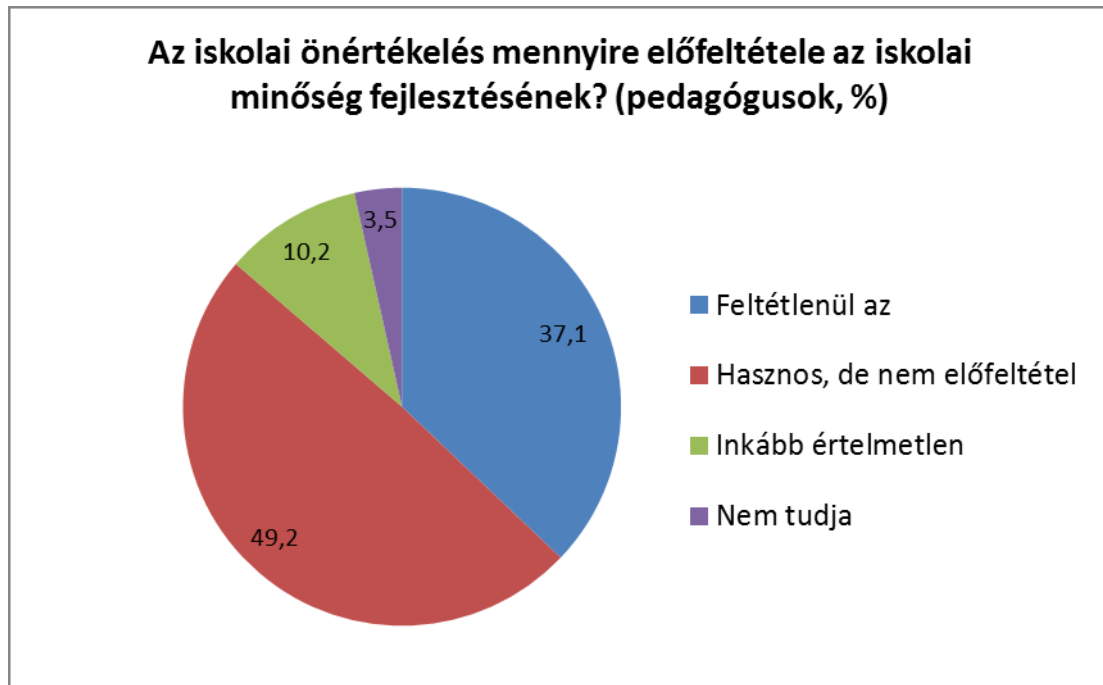
A Haza és Haladás Alapítvány megbízásából a TÁRKI által 2012 decemberében lebonyolított pedagógusokat reprezentáló közvélemény kutatás eredményei szerint a pedagógusok több mint fele szükségesnek tartja valamilyen tanfelügyelet bevezetését.



A megkérdezett pedagógusok óriási többsége szerint a tanfelügyeletnek az iskolát és az egyes pedagógusok munkáját is értékelnie kellene. A csak az iskolát értékelő tanfelügyelet és a csak a pedagógusok munkáját értékelő szakfelügyelet támogatottsága a pedagógusok körében egyaránt igen gyenge.



Ami az intézményi önértékelés fontosságát illeti, csupán alig több mint a pedagógusok harmada tekinti azt a minőségfejlesztés előfeltételének, ami a korszerű minőségirányítás alapjainak gyenge elfogadottságát jelzi. Másfelől azonban csupán a pedagógusok 10 százaléka tartja az önértékelést haszontalannak.



Ugyanezekről a kérdésekről vallott szakértői véleményekről a Budapest Intézet által 2013-ban készített szakértői Delphi kutatás eredményei alapján alkothatunk képet. A szakértők és a pedagógus véleménye néhány kérdésben markánsan eltér a pedagógusoktól. Ez elsősorban a tanfelügyelet kívánatos funkciója terén érhető tetten: a pedagógusok véleményével szemben a szakértők nem értenek egyet azzal, hogy annak a pedagógusok munkáját is értékelnie kellene. A szakértők elsősorban egy fenntartói döntéseket is informálni képes tanfelügyelet létrehozását támogatják, mely feltárja az intézmények támogatási igényeit, s amelynek értékelése az alulteljesítő intézmények számára következményekkel bír.

Az is nyilvánvaló, hogy a szakértők nem támogatják a jelenlegi kormányzat által bevezetni szándékozott szakfelügyeleti értékelésen alapuló pedagógus előmeneteli rendszert.

## Az adott területen magukat szakértőnek vallók állatással való átlagos egyetértése 1-5 skálán.



### 5. Azonosított, oktatáspolitikai beavatkozást igénylő problémák

Az eddigiek alapján összeállítható azoknak a problémáknak a listája, amely az intézményi reflexió általánossá válását, a közoktatási intézmények abszorpciós és önfejlesztő képességét valamint a szakmai elszámoltathatóság elve érvényesülést akadályozó legfontosabb körülményeket tartalmazza. A problémafeltár funkciója az, hogy segítse a szétszaggató hatású rendszerszintű oktatáspolitikai beavatkozások azonosítását.

1. Noha 1985 és 2003 között kialakultak a közoktatási intézmények önfejlesztő képességéhez szükséges általános (intézményi önállóság) és specifikus (intézményi pedagógiai program, intézményi minőségirányítás) keretek, ezek nem váltak egy országosan egységes rendszer részévé, implementációjuk megszakad, vagy elmaradt, és a működésükhöz szükséges szakmai támogató rendszer elégtelen maradt. Mindennek következtében az intézmények többsége nem „lakta be” ezeket a kereteket, csak az intézmények egy kisebb része vette azokat használatba.
2. Mindennek megfelelően a magyar közoktatási intézmények többségének működését még ma is a nyolcvanas évekre jellemző archaikus működési mód határozza meg, amely erősen pedagógus központú, nem teszi lehetővé a pedagógusok szakmai fejlődésének intézményi célokkal való összekapcsolást, amelyben a vezetés nem gondoskodik a pedagógusok közötti együttműködés intézményesítéséről, s nem biztosítottak a szervezeti tanulás egyéb feltételei sem. Mindezek miatt a magyar oktatási intézmények többségének önfejlesztő képessége és fejlesztési forrásokat abszorbeáló képessége rendkívül gyenge.



3. Az Európai Unióhoz való csatlakozásunk után a magyar közoktatásban közpolitika helyettesítő fejlesztések folytak, melyek érdemben nem segítették az önértékelés és intézményi önfejlesztés kultúrájának és gyakorlatának megerősödését. Noha e fejlesztések mérhető teljesítményjavulást okoztak, az eredmények javulása nem volt arányban a befektetések mértékével.
4. A magyar közoktatás tanuló méréseken és önkormányzati szakmai ellenőrzésen alapuló értékelési rendszere az ezredfordulótól folyamatosan fejlődött ugyan, de mindvégig kizárólag fejlesztő és törvényességi ellenőrző célokat szolgált. A szakmai elszámoltathatóságot szolgáló értékelési mechanizmusok (teljesítménystandardokon alapuló összegző mérés, tanfelügyelet, nemzeti indikátor rendszer) teljes hiánya miatt a fejlesztő célú eszközök hasznosulása is gyenge maradt, ugyanakkor a legitim külső elvárásoknak nem megfelelő gyenge intézményi minőség és eredményesség láthatatlan maradt, vagy semmi konzekvenciája nem volt. Ilyen körülmények között nem történhetett meg az alulteljesítő intézmények azonosítása és célzott kötelező fejlesztése.
5. A jelenleg hatályos köznevelési törvény teljesen felszámolta az óvodák és iskolák szervezeti, gazdálkodási és szakmai autonómiáját, ami már középtávon az intézmények alkalmazkodó képességének leépüléséhez, az intézmények „elbutulásához”, a minőség romlásához és a szakmai elszámoltathatóság elvének érvényesíthetlenségéhez vezet. Az intézményi önállóság felszámolásával a jelenlegi kormányzat szinte teljesen megszüntette az intézmények abszorpciós képességét. Az új törvény az intézmények szakma értékelése helyett egy az egyes pedagógusok szakmai ellenőrzésére és minősítésére hivatott atavisztikus rendszert hoz létre.

## **6. Javasolt oktatáspolitikai beavatkozások**

A fentiekben azonosított problémák megoldása érdekében részben rendszerszintű korrekciókra, illetve azok szisztematikus implementációjára, részben pedig korrekciót és implementációt szolgáló fejlesztésekre van szükség. A javasolt minőségpolitika legfontosabb elemei a következők:

1. Az intézményi autonómia kereteinek helyreállítása.
2. A szervezeti tanulást és szakmai elszámoltathatóság céljait egyaránt szolgáló minőségpolitika.
  - a. Egységes minőségstandardok kidolgozása és elfogadása.
  - b. Kötelező önértékelésen alapuló iskolafejlesztés bevezetése.
  - c. 6 éves „Nemzeti közoktatási minőségprogram” elindítása
3. A tanulói teljesítményérés rendszerének továbbfejlesztése.
4. Intézményértékelésen alapuló független tanfelügyelet létrehozása.

## 6.1 Az intézményi autonómia kereteinek helyreállítása

Mint az a korábbiakból egyértelműen kiderült, egy olyan közoktatási rendszer létrehozása, melyben a nevelési-oktatási intézmények képesek alkalmazkodni a legkülönbözőbb legitim külső elvárásokhoz (tehát képesek a szervezeti tanulásra és az önfejlesztésre), elsősorban azt teszi szükségessé, hogy egy új közoktatási törvény maradéktalanul helyreállítsa az intézmények 2011 előtt élvezett szervezeti, gazdálkodási és szakmai autonómiáját. Ez szükségessé teszi a tartalmi szabályozási rendszer, az irányítási rendszer és a finanszírozási rendszer közoktatási intézményi autonómiát középpontba állító újraszabályozását. Ez a szabályozási beavatkozás minden további javasolt beavatkozás kiinduló feltétele. (Az intézményi autonómia helyreállítása nem jelenti a 2011 előtti irányítási rendszer teljes helyreállítását, egy közigazgatási reformba ágyazott oktatásirányítási reform számára az intézményi autonómia biztosítása csupán az egyik peremfeltétel a sok közül.)

A 2011 előtti szervezeti autonómia helyreállítása két ponton nem kell, hogy a korábbi állapotok egyszerű helyreállítása legyen:

- Szükség van a nevelési-oktatási intézmények belső működési szabályait rögzítő keretszabályok részleges újragondolására. Így például a szakmai munkaközösség vezetők és az osztályfőnökök valódi középvezetői státuszt kell, hogy kapjanak kibővített felelősségi és feladatkörrel, valamint az intézmények vezetőinek felelősségi körét egyértelműen ki kell egészíteni a pedagógusok munkája rendszeres egyéni értékelésével.
- A 2011 előtti rendszerben kötelező feladatként az intézmények által elkészített és végrehajtott minőségirányítási programot célszerű felváltani egy számos más országban alkalmazott és a nevelési-oktatási intézmények szervezeti kultúrájához jobban illeszkedő – de céljait és eszközeit tekintve attól lényegesen nem különböző – kötelező önértékelésen alapuló iskolafejlesztési program elkészítésével és megvalósításával. (Lásd: 6.2.2)

## 6.2 A szervezeti tanulás és a szakmai elszámoltathatóság céljait szolgáló minőségpolitika

A minőségpolitikai beavatkozások és fejlesztések három legfontosabb pillére az (1) egységes minőségstandardok kidolgozása és elfogadása, (2) a kötelező önértékelésen alapuló iskolafejlesztés bevezetése, és (3) egy 6 éves, a szociális alaptól finanszírozott „Nemzeti közoktatási minőségprogram” elindítása.

### 6.2.1 Egységes minőségstandardok kidolgozása és elfogadása

A legkülönbözőbb intézmények és az óvodák-iskolák minőségfejlesztési tevékenységének rendszerbe szervezése azok tartalmának bizonyos mértékű egységesítését teszi szükségessé. Ennek érdekében egységes minőségstandardok kidolgozására van szükség, amely tartalmazza a minőségértékelés területeit, azon belül az értékelés szempontjait és az egyes szempontokhoz tartozó minőség követelményeket. Azok összhangjának érdekében a standardok alapján kell kidolgozni a külső értékelés (tanfelügyelet) és az intézményi önértékelés során alkalmazott eszközöket és eljárásokat.

A standardok kidolgozása során törekedni kell arra, hogy azok:

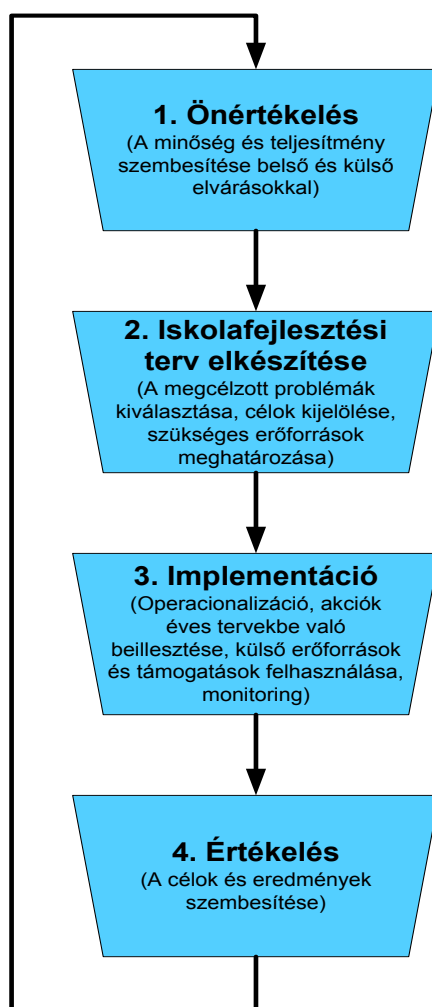
- összhangban legyenek az EU közoktatási minőségértékelési ajánlásaival,
- ráépüljenek a Magyarországon széles körben elterjedt intézményi minőségértékelési modellekre,
- forrásként felhasználják és beépítsék a nemzetközi „eredményes iskola” kutatások és értékelések eredményeit.

## 6.2.2 Kötelező önértékelésen alapuló iskolafejlesztés

Az iskolafejlesztés intézményi önértékelésen, külső (tanfelügyeleti) értékelésen és tervezésen alapuló, többnyire projektszerűen menedzselt intézményi változtatás folyamat. Az iskolafejlesztés két meghatározó eleme a minőségfejlesztés („ugyanazt jobban”) és a pedagógiai innováció („valami mást máshogy”). Az iskolafejlesztés általában erősen tanítás/tanulásfejlesztésre orientált, a szervezeti működés fejlesztése – a minőségirányításhoz hasonlóan – a folyamat részét képezi, de általában kisebb hangsúlyt kap. Az alapjául szolgáló önértékelés lebonyolítása során a Magyarországon elterjedt technikák alkalmazhatóak és hozzáigazíthatóak az egységes minőségértékelési standardok alapján elkészítendő intézményi önértékelésről szóló irányelvekhez. (Az iskolafejlesztési algoritmus legfontosabb elemeit az alábbi ábra szemlélteti.)

Az önértékelésen alapuló iskolafejlesztés jogi keretszabályozásának (közoktatási törvény, irányelvek) az egységes minőségértékelési standardokon kell alapulnia, bevezetést (a szabályozás implementációját) a Nemzeti közoktatási minőségprogramnak, illetve a szakmai szolgáltató rendszernek kell támogatnia.

### **Az iskolafejlesztési folyamat**

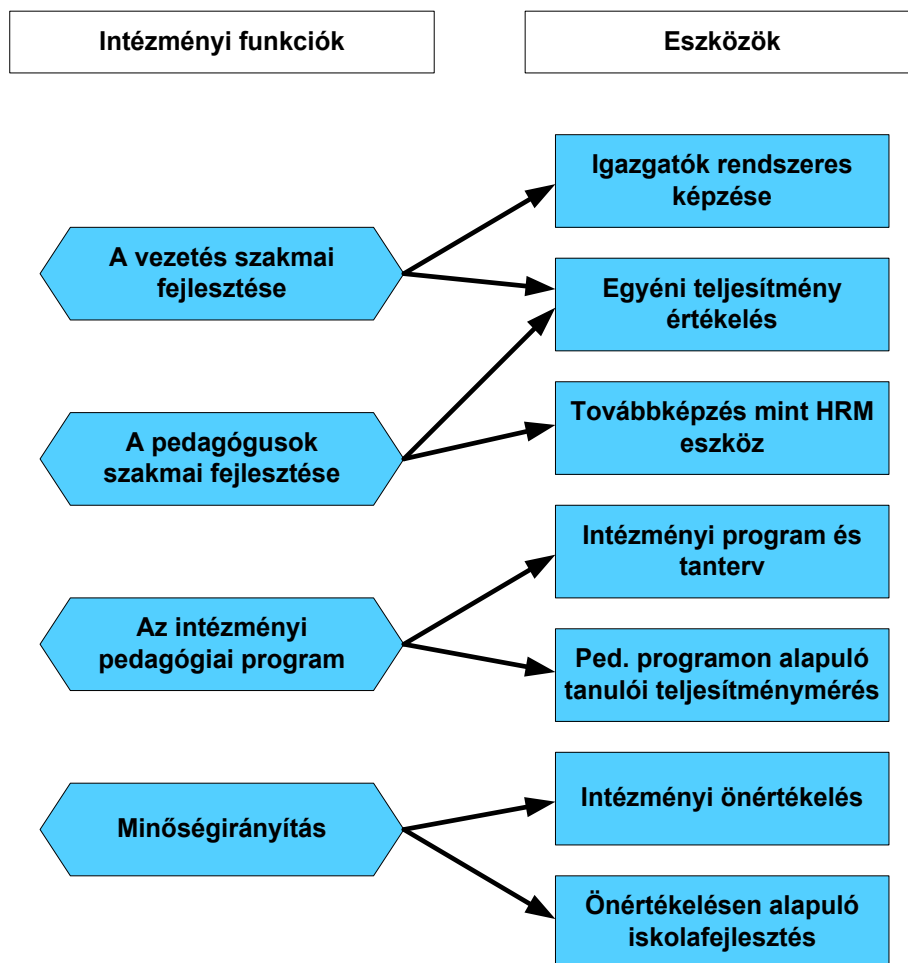


#### **6.2.3 Nemzeti közoktatási minőségprogram**

Egy olyan kohéziós alapokból finanszírozott hét éves fejlesztési program elindítására van szükség, amely javítja az intézményi minőségfejlesztés külső szakmai támogatottságát, s amely erősíti az intézmények minőségfejlesztési képességét. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy a fejlesztések nem „élhetnek önálló életet”, az eddigieknél sokkal erőteljesebben közpolitikák implementációját kell szolgálniuk. Egy Nemzeti közoktatási minőségprogram legfontosabb célja, hogy a nevelési-oktatási intézmények alapdokumentumainak (pedagógiai program és az iskolafejlesztési terv) elkészítése valóban reflexión (önértékelésen) alapuljon, s hogy az intézmények működésébe tartósan beépüljenek az adaptivitást szolgáló mechanizmusok. A program tervezése és lebonyolítása során fontos stratégiai célként kell

érvényesíteni, hogy célzottan azokat az intézményeket vonja be, melyek nem vettek részt korábbi minőségirányítási programokban, s amelyekben a nevelési-oktatások gyenge színvonala ezt indokoltá teszi.

A programnak négy intézményi funkció fejlesztésére kell irányulnia: (1) a vezetés szakmai fejlesztésére, (2) a pedagógusok intézmény célokkal összehangolt szakmai fejlesztésére, (3) az intézményi pedagógiai program megalkotására, működtetésére, értékelésére és felülvizsgálatára, valamint (4) a minőségirányítási rendszerek működtetésére. A program hét prioritás területét az alábbi ábra tartalmazza.



Mindezekon felül a Nemzeti közoktatási minőségprogramnak tartalmaznia kell a szükséges szakmai támogató rendszer fejlesztését is. A programot önálló Programirodának kell irányítania.

### 6.3 Tanulói teljesítménymérés továbbfejlesztése

Elsődleges oktatáspolitikai érdek, hogy megmaradjon a tanulói teljesítménymérés kialakult rendszerének stabilitása. A jelenlegi kompetenciamérési rendszerben olyan kisebb fejlesztő kiegészítésekre és korrekciókra van szükség, melyek lehetővé teszik, hogy a mérési eredmények a fejlesztő célok mellett – a tanfelügyelet informálásán keresztül - a szakmai elszámoltathatóságot is szolgálják és javítják a mérési eredmények felhasználhatóságát. A szükséges fejlesztések a következők:

- A kompetenciamérést ki kell terjeszteni a természettudományi kompetenciák értékelésére.
- A 8. osztályban végzett mérés alapjául szolgáló keretet hozzá kell igazítani a 8. évfolyam végére rögzített teljesítménystandardokhoz (általános iskolai kimeneti követelményekhez).
- Meg kell erősíteni a kompetenciamérés minőségbiztosítását, az alulteljesítő intézmények szakmailag fair azonosítása érdekében gondoskodni kell a családi háttérkérdőívek teljes körű kitöltéséről.
- A kompetenciamérés adataiból képzett indikátorokon alapuló jelentések rendszerét hozzá kell igazítani a várhatóan átalakuló oktatásirányítási struktúrához és a létrehozandó tanfelügyelet információ igényéhez.
- Egy kutató-fejlesztő intézményben meg kell teremteni a (részben) kompetenciamérési adatokon alapuló politika-, program-, tanterv-, tankönyv- és taneszköz értékeléshez szükséges szakmai kapacitásokat.

#### 6.4 Független tanfelügyelet létrehozása

Olyan tanfelügyelet létrehozására van szükség, amely külső intézményértékeléssel tükröt állít az intézményi önértékelés számára, amely képes feltárni a gyenge intézményi eredményesség minőséggel összefüggő okait, amely biztosítja a szakmai elszámoltathatóság érvényesülését, rendelkezik azokkal a kapacitásokkal, melyek lehetővé teszik, hogy minden iskola értékelésére sor kerüljön egy-egy iskolafejlesztési ciklusban, s amely „intelligens”, gyűjti, feldolgozza és visszacsatolja az értékelés és az ahhoz kapcsolódó kutatások során felhalmozott tudást.

Mindezen elvárásoknak megfelelni képes tanfelügyeletnek a következő jellegzetességekkel rendelkezik:

- A tanfelügyelet elsődleges funkciója az egész intézmény értékelése („*full inspection*”). Ez magában foglalja a törvényességi felügyeletet is, de a pénzügyi audit és a rendszeres törvényességi felügyelet az intézmény fenntartójának feladata kell, hogy legyen. A pedagógusok egyéni teljesítményének értékelése intézményi vezetői feladat kell, hogy legyen, a tanfelügyelet e feladat ellátását kell, hogy értékelje. (A tanfelügyelők nem tantárgy-specialisták, hanem értékelési szakemberek.)

- A tanfelügyelet elláthat addicionális feladatokat is, melyek közül a legfontosabbak: éves tematikus értékelés (pl. sajátos nevelési igényű tanulók oktatása), közreműködhet vizsgák és tanulói teljesítménymérések minőségbiztosításában, egyéni panaszok kivizsgálása, alulteljesítő intézményekben a feltárt problémák célzott követő értékelése, stb. (Az értékelő funkciónak ellentmondó, például szakmai szolgáltató vagy hatósági ellenőrző addicionális feladatok nem telepíthetők a tanfelügyelethez.)
- A külső intézményértékelés hitelessége és stabilitása érdekében a tanfelügyelet és a tanfelügyelők státuszát oly módon kell szabályozni, hogy az biztosítsa függetlenségüket. Mivel Magyarországon a közintézményekkel szembeni bizalom rendkívül alacsony, a státusz szabályozásakor a bíróságok és a bírák, esetleg a pénzügyi szervezetek felügyeletének státuszát kell mintául alkalmazni.
- A külső intézményértékelés és az intézményi önértékelés komplementer viszonyának biztosítása érdekében a tanfelügyelet tartalmát – és az annak alapján kidolgozott értékelési eszközök és módszertan fejlesztését – az egységes minőségstandardokra építve kell alapozni.
- Önálló törvényben szükséges rögzíteni a tanfelügyelet és tanfelügyelők státuszát, a tanfelügyelők kiválasztásának kritériumait, a tanfelügyelet procedurális és nyilvánossággal összefüggő szabályait, valamint a tanfelügyeleti értékelés konzekvenciáit.

## Irodalom

A közoktatás tartalmi szabályozásának rendszere Magyarországon. Az Oktatáspolitikai Elemzések Központja nyilvános közpolitikai elemzése. Budapest, 2003. Országos Közoktatás Intézet.

Bruggen, J.C. (2000): Inspection of Schools as an Engine for Sustainable Change. SICI Report,

Cseh Györgyi (2008): Tanuló iskola, tanuló szervezet. Szeged, KÖVI. (Kézirat)

Darling-Hammond, L (2004): Standards, Accountability and School Reform. In: Teacher College Record Vol. 106. Teachers College, Columbia University.

Evaluation of Schools providing Compulsory Education in Europe. European Commission, Eurydice, 2004.

Hamilton, L. (2003): Assessment as a Policy Tool. In: Review of Research in Education. Vol. 27.

Hamilton, L.- Koretz, D.M. (2002): Test and their Use in Test-based Accountability Systems. In: Making Sense of Test-Based Accountability in Education. Rand Corporation.

Horn Dániel – Sinka Edit (2006): A közoktatás minősége és eredményessége. In: Jelentés a magyar közoktatásról 2006. Budapest, Országos Közoktatási Intézet

Kaposvári Anikó (2002): Approaches to Quality in Education. In: Local Government Brief 2002/Fall.

Kertesi Gábor (2008): A közoktatási intézmények teljesítményének mérése-értékelése, az iskolák elszámoltathatósága. In: Zöld könyv a magyar közoktatás megújításáért. (Szerk. Fazekas Károly – Köllő János – Varga Júlia) Oktatás és Gyermekesély Kerekasztal. Budapest, ECOSTAT

National Testing of Pupils in Europe (2009): Objectives, Organisation and Use of Results. Education, Audiovisual and Culture Executive Agency

Radó Péter (2010): A tanulási eredményekre orientált megközelítés érvényesülése az oktatási szektorban. In: Oktatás és képzés 2010. Műhelybeszélgetések 2007. Budapest, Oktatási és Kulturális Minisztérium 2008.

Radó Péter (2007): A szakmai elszámoltathatóság biztosítása a magyar közoktatásban. In: Új Pedagógiai Szemle december.

Radó Péter (2010): Governing Decentralized Education Systems. Systemic Change in South Eastern Europe. Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute Budapest.

Scheerens, J. – Glas, C. – Thomas, S.M. (2003): Educational Evaluation, Assessment and Monitoring. A Systemic Approach. Lisse, Swets & Zeitlinger Publishers.

School autonomy and accountability (2011): Are they related to student performance? PISA In Focus 2011/9. OECD

Dr. Setényi János (1999): A minőség kora. Bevezetés az iskolai minőségbiztosítás gyakorlatába. Budapest, RAABE

Spreng, Connor (2005): Policy Options for Interventions in Failing Schools. Rand Corporation.

Standaert, Roger (2000): Inspectorates of Education in Europe. A critical analysis. Ministry of Education Flanders, Utrecht



## Felhasznált dokumentumok

1. A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC törvény
2. A 2012. évi CXXIV. törvény a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény módosításáról
3. A közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény
4. A 3/2002. (II. 15.) OM rendelet a közoktatás minőségbiztosításáról és minőségfejlesztéséről
5. A 17/2007. (III. 14.) OKM rendelet a minőségbiztosítás, mérés, értékelés, ellenőrzés támogatása és a teljesítmény motivációs pályázati alap igénylésének, döntési rendszerének, folyósításának, elszámolásának és ellenőrzésének részletes szabályairól
6. Egységes közoktatási minőségértékelési (intézményértékelési és tanulói teljesítménymérési) rendszer kialakítása. Oktatáspolitikai Elemzések Központja (OPEK) – suliNova Kht. 2006.
7. European Report on the Quality of School Education. Sixteen quality indicators. Report based on the work of the Working Committee on Quality Indicators 2000. European Commission
8. Recommendation of the European Parliament and of the Council of 12 February 2001 on European cooperation in quality evaluation in school education (2001/166/EC) Az Európai Bizottság és a Tanács ajánlása az iskolai minőségértékelés területén való együttműködésről.