

Eredményességmérés, iskolaértékelés és teljesítményösztönzés a magyar közoktatásban

Kutatási zárójelentés¹

A kutatás kiindulópontjai

A versenyképes gazdaság fő motorja az emberi erőforrás, amelynek fejlesztése az Európai Unió tagjává vált Magyarország számára is egyre fontosabb. Az oktatási rendszer hozzájárulása a humánerőforrás-fejlesztéshez vitathatatlan. Mivel az alap és középfokú oktatás hagyományosan a világ majd összes országában közpénzekből finanszírozott, állami szolgáltatás, így elengedhetetlen, hogy az állam kialakítsa azokat a szabályokat, amelyek segítségével eredményes és méltányos rendszer alakulhat ki. Azonban ahhoz, hogy az oktatási rendszer eredményesen, ugyanakkor a méltányossági szempontokat is figyelembe véve tudja fejleszteni a humántőkét, az oktatási rendszer szereplői elé megfelelő ösztönzőket kell állítani. Az ösztönző mechanizmusok működtetéséhez viszont megbízható és részletes információkra, jól működő minőségmérésre és értékelésre van szükség.

Az oktatásban alkalmazott elszámoltathatósági rendszerek egyik alapvető, noha a szakirodalomban viszonylag kevés figyelmet kapó kérdése, hogy kinek a teljesítményét méri és ösztönzi a rendszer. A tanár, az iskola vagy az iskolafenntartó helyhatóság teljesítményösztönzésének egyaránt vannak előnyei és hátrányai. Az elszámoltathatóság szintjét elsősorban az alapján érdemes megválasztani, hogy melyik szereplő képes leginkább önmagában változtatni az iskola teljesítményén. Az ösztönzőktől akkor várhatunk pozitív eredményt, ha azokat a szereplőket vesszük célba, akiknek a döntései érdemben meghatározzák az oktatás minőségét. Ezen túl azonban érdemes figyelembe venni a teljesítméymérés gyakorlati problémáit és az ösztönzők esetleges nem szándékolt következményeit is.

A magyar közoktatási rendszerben többféle ösztönző mechanizmus is jelen van, noha mindegyik működését súlyos problémák jellemzik. A közoktatás megfelelő minőségét és méltányos, illetve hatékony működését egy olyan decentralizált önkormányzati rendszerben, amilyen a magyar, elsősorban az iskolafenntartó önkormányzatok hivatottak biztosítani. Az oktatás minőségét és megfelelő működését – más helyi közszolgáltatásokhoz hasonlóan – a helyi szavazók számon kérhetik az önkormányzatokon. Ezt az elszámoltathatósági elemet tovább erősíti az, hogy az iskolafenntartó önkormányzatoknak törvényi kötelezettsége is az iskolák működésének rendszeres értékelése. Az elszámoltathatóság, mint ösztönző jó működését elősegítheti az

¹ A zárójelentés az OFI – MTA KTI alkotta konzorcium *Eredményességmérés, iskolaértékelés és teljesítményösztönzés a magyar közoktatásban* című, JÁP B2/063/2006 nyilvántartási számú NKTH Jedlik Ányos program által támogatott kutatási projekt keretében készült munkák eredményét foglalja össze. A zárójelentést – az egyes részfeladatok elemző tanulmányainak felhasználásával – Lannert Judit állította össze.

iskolák teljesítményének mérése. Feltehetően sokkal inkább ellenőrizhető és számon kérhető az oktatás minősége a választók számára, ha az iskolák teljesítményére vonatkozó részletes adatok állnak rendelkezésre. Ugyanakkor az iskolák teljesítményének mérése az önkormányzatok számára is nélkülözhetetlen a minőség javítására irányuló helyi oktatáspolitikai kialakításában. Jelenleg az önkormányzatok iskolaértékelési gyakorlata meglehetősen vegyes képet mutat, egyikét nagyobb város működtet ugyan önálló mérési-értékelési rendszert, és az Országos kompetenciamérés adatait is egyre többen használják ilyen célra, ugyanakkor nincs egységes gyakorlat, sok önkormányzat a megfelelő kompetencia és kapacitás hiányában nem, vagy nem megfelelő minőségben tud csak eleget tenni az iskolafenntartót a szakmai munka értékelésére is kötelező törvényi előírásoknak.

A kutatás során létrejött adatbázisok és információk

Ma Magyarországon három fő forrása van az egyes iskolák oktatási teljesítménye értékelésének: az Országos kompetenciamérés adatai, a továbbtanulási adatok és a helyi mérések szórványos gyakorlata. A 2001-ben indult Országos kompetenciamérések (OKM) az OECD Programme for International Student Assessment (PISA) felméréshez hasonló eszközökkel mérik a közoktatásban résztvevő diákok olvasási-szövegértési, illetve matematikai kompetenciáit. Az Országos Kompetenciamérés standardizált teszteken nyugszik, így a felmérés alkalmas arra is, hogy az eltérő iskolatípusok közötti összehasonlításokat támogassa. Az a tény pedig, hogy a diákok eredményei mellett a családi háttérüket is felméri, nagyban hozzájárul ahhoz, hogy kiváló eszköze legyen az iskolai munka számonkérésének. Az adatok ma már nyilvánosak és 2008-tól a tanulói azonosító bevezetésével lehetőség nyílik a tanulók időben való követésére. Jelen pályázat az első, amely kísérletet tett arra, hogy már ezt a lehetőséget megelőzően a magyar kompetenciamérés két időpontban történő mérési eredményét összekapcsolva olyan egyéni szintű adatbázis hozzon létre, amivel az oktatásgazdaságtani és oktatásszociológiai kutatásokban nemzetközileg elfogadott és az USA államaiban működő teljesítményösztönző rendszerek gyakorlatában is alkalmazott standardoknak megfelelő számításokat lehet végezni.

A kutatásban egy kismintás felmérést végeztünk el, amelyben 300–400 iskola tanulóinak 2004-es és 2006-os Országos Kompetenciaméréseken megírt teszteredményeit kötöttük össze tanulói szinten. 2004-ben az összes iskola 6. évfolyamos tanulóiból 20-20 diák tesztjeit dolgozta fel a Sulinova Kht. Értékelési Központja. 2006-ban ugyanezeket a tanulókat a 8. évfolyamon is felmérték. Az adatokat akkor még nem úgy rögzítették, hogy az lehetővé tette volna a teszteredmények tanulói szinten való összekötését, az iskolákban azonban lehetőség volt ezen eredmények összekötésére úgy, hogy a kutatók ne tudják azonosítani az egyes tanulókat, csupán azt láthassák, hogy egy identifikációs számmal ellátott tanuló milyen eredményt ért el az egyik illetve a másik évben. A felmérés során kérdezőbiztosokat küldtünk körülbelül 300–400 általános iskolába, ahol az iskolák Országos kompetenciaméréssel foglalkozó pedagógusai segítségével kerestük meg annak a 20 tanulóknak az identifikációs kódját mindkét évre, amely tanulók tesztjeit 2004-ben központilag feldolgozták.

A decentralizált magyar közoktatási rendszerben az iskolák eredményességének, az ott folyó munka minőségének biztosítása az iskolafenntartók feladata és felelőssége. Magyarországon a helyi oktatásirányítás területén reprezentatív kutatás, illetve adatgyűjtés 2001 óta nem történt. Jelen kutatás keretében *egy új, hozzávetőlegesen 400–500 önkormányzatra kiterjedő kérdőíves adatfelvételt végeztünk, amelynek során feltérképeztük a helyi intézményértékelési és mérési gyakorlatokat*. Habár éppen ezért lenne rá nagy szükség, mégis Magyarország azon kevés ország közé tartozik, ahol nem létezik rendszeres és szakmailag ellenőrzött színvonalú külső értékelés. Az egyes közoktatási intézmények szakmai munkájának értékelése az intézményfenntartók feladata, a legnagyobb fenntartói csoportot pedig az önkormányzatok képezik. A hazai szabályozási környezetben sok múlik azon, hogy egy-egy önkormányzat hogyan birkózik meg fenntartói kötelezettségeivel, milyen szinten látja el az iskolák értékelésével kapcsolatos feladatait. Ha ugyanis nincs arra garancia, hogy meghatározott időszakonként minden egyes iskolában elfogadható szakmai színvonalon elvégzett intézményértékelésre kerüljön sor, akkor nem lehet biztosítani és folyamatosan fenntartani a közoktatás minőségét.

A kutatás keretében két városban a helyi oktatáspolitikák eredményességet ösztönző gyakorlatát is vizsgáltuk két esettanulmányban. Az empirikus elemzést két középváros 22 önkormányzati és egyéb fenntartású iskolájánál 2008 októberétől gyűjtött, döntően *kvalitatív adatok* alapján végeztük. Az iskolai esettanulmányok a folyamat- és kimeneti szabályozás elemeinek két – több vonatkozásban egymás ellenpólusait képező – kombinációját mutatják be.

Az eredményességet mérő indikátorok, módszerek, modellek

Az ösztönző mechanizmusokat tekintve kulcsfontosságú az, hogy megbízható és széles körben összehasonlítható módon mérjük az oktatási teljesítményt. Az oktatás teljesítményének mérésére vannak ugyan kezdeményezések, de az adatok megbízhatósága, közérthető nyilvánossága és hasznosulása nem megoldott még. A tervezett kutatás a már meglévő adatok, új adatfelvételek, a nemzetközi gyakorlatok és elméleti modellek segítségével az oktatási teljesítmény mérését és annak az oktatás minőségét szolgáló hasznosulását járta körül több szempontból.

Horn Dánielnek a keresztmetszeti illetve a két időpontban történő mérési eredmények egyéni szintű összevetésére épülő eredményességi mutatókat elemző tanulmánya az iskolajelentésekben használt keresztmetszeti adatokon nyugvó iskolahatás becslést vetette össze számos elméletileg elképzelhető hozzáadott érték típusú eredményességi mutatóval. A tanulmány kilenc elméleti és három gyakorlatban is használt hozzáadott érték típusú mutatót mutat be. Az eredmények szerint a hozzáadott érték mutatók minden mutató esetében legalább 25%-ban, de legtöbb esetben ennél jóval nagyobb mértékben máshogyan értékelnék az iskolák eredményességét, mint a felhasznált iskolahatás mutató. Ez az arány annál nagyobb, minél bonyolultabb modellt használunk. Az elméleti szakirodalom vagy a fix hatás vagy a random hatás modellek használatát javasolja, vagy „kiigazított” vagy „fejlődés” típusú egyenletben. Ezek a modellek 25-36%-ban, illetve 46-55%-ban értékelnék másként az iskolákat a jelenlegi rendszerhez képest. A gyakorlatban is felhasznált amerikai modellekhez képest az eltérés 35-

55%-nyi. A tanulmány azt is hangsúlyozza, hogy nem elég a hozzáadott-érték típusú mutatók használata, nagyon fontos kérdés, hogy milyen modellel becsli azt az értékelő. A legegyszerűbb „kiigazított” típusú, egyéni hiba iskolai átlagát felhasználó modellek eltérése a bonyolultabb random hatást felhasználó modellektől is nagyon jelentős körülbelül 30%-nyi; az amerikai modellektől pedig 20-50%-nyi. Vagyis ha a szakirodalmi érvelést elfogadva feltesszük, hogy a hozzáadott érték típusú modellek valóságot jobban tükröző képet festenek az iskolák teljesítményéről, akkor **a jelenleg használt keresztmetszeti modellek az iskolák minimum 25%-ában tévesen ítélik meg az iskola teljesítményét.**

A verseny hatása az iskolák eredményességére és méltányosságára

A három jelentős közoktatásban megjelenő ösztönzési mechanizmus – a fenntartói elszámoltatás, az iskolák közötti verseny illetve a tanári munka minőségének az értékelése – különböző mértékben hat az oktatás eredményességére. Ugyanakkor a három mechanizmus közül Magyarországon talán éppen az iskolák közötti verseny hatásai a legszembetűnőbbek, noha leginkább nem a minőség javítására vonatkozóan, hanem kedvezőtlen mellékhatásokként. Különösen sok szó esik az iskolák közötti verseny szerepéről a szelekció erősödésében és ehhez kapcsolódóan az esélyegyenlőtlenségi problémák súlyosabbá válásában. A már meglévő és a kutatás során létrejövő adatok elemzésével például arra is választ kaphattunk, hogy a korai szelekció (6. évfolyam után) hogyan hat az általános iskolában maradó, illetve a szerkezetváltó gimnáziumokban továbbtanuló gyerekekre, vajon ez a gyakorlat fejleszti-e az elkerülő gyerekeket, illetve hátrányos-e az általános iskolában maradó gyerekekre?

Horn Dánielnek „A verseny hatása az eredményességre – a kisgimnáziumi szelekció és eredményesség” című tanulmánya a 6 és 8 osztályos gimnáziumok, vagyis kisgimnáziumok eredményességét vizsgálja a 2006. évi 8. évfolyam és a 2008. évi 10. évfolyam országos kompetenciamérés eredményeinek egyéni szinten összekötött panel adatbázisa segítségével. A tanulmány azt vizsgálja, hogy jobb-e a hozzáadott értéke a kisgimnáziumoknak, mint a többi iskolának; azok, akik nem kisgimnáziumba járnak, veszítenek-e azáltal, hogy a jobb tanulók elmennek 4. vagy 6. évfolyam után az osztályból; illetve, hogy képesség vagy státusz szerint szelektálnak-e a kisgimnáziumok? Az eredmények egyértelműen azt mutatják, hogy a 6, de különösen a 8 osztályos gimnáziumok hozzáadott értéke – azaz a tanulók 10. évfolyamos matematika vagy szövegértés pontszámai, megtisztítva a saját 8. évfolyamos pontszámaiktól és különböző családi háttér mutatók hatásától – magasabb, mint a hagyományos gimnáziumoké (vagy bármely más iskolatípusé). Ez az eredmény különböző robusztussági tesztek után is érvényes marad, illetve nem pusztán a kompetencia pontszámra, de az átlagos továbbtanulási arányra is igaz. További eredmények azt mutatják, hogy azokon a településeken, ahol magasabb a 8 osztályos gimnáziumba járók aránya, ott az általános iskolába járó tanulók 6. és 8. évfolyam közötti hozzáadott értéke kisebb. Vagyis ahonnan több gyereket visz el a kisgimnázium, a többiek átlagosan is rosszabbul teljesítenek azokhoz képest, ahonnan nem visznek el annyi diákot. Az adatok alapján tehát arra lehet következtetni, hogy a kisgimnáziumok általában a diákokat képességeik és nem a családi háttérük alapján veszik fel. Ez azonban nem jelenti azt, hogy nem a magasabb státuszúak járnak inkább ezekbe az intézményekbe, hiszen a képességek és a státusz erősen korrelál. Bár a kisgimnáziumok a jobb képességű diákokat „fölszik le” 4. vagy

6. évfolyam után, mivel a képességek erősen korrelálnak a státusszal, a kisgimnáziumok a státusz szerinti egyenlőtlenségeket is növelik, hiszen a hozzáadott értékük jobb, tehát az ide járó tanulók az évek során még inkább jobbak lesznek, mint az általános iskolába járó társaik, azaz a különbségek e két csoport között is növekedni fognak. **Vagyis a 4. és a 6. évfolyam utáni szelekció felerősíti a későbbi teljesítménybeli különbségeket, azaz növeli az esélyegyenlőtlenséget.**

A magyar közoktatásban meghatározó módon jelen lévő, de meglehetősen felemás módon működő ösztönző mechanizmus a *szabad iskolaválasztás* és az ennek nyomán kialakuló *iskolák közötti verseny*. Egy jól működő szabad iskolaválasztási rendszerben a tanulók, illetve szülei lehetősége és felelőssége, hogy válasszanak a versengő iskolák között, amelyek a diákok létszámának növelésében érdekeltek, és ezáltal abban, hogy minél jobb minőségű oktatást nyújtsanak. Magyarországon több tényező gyengíti, illetve torzítja a szabad iskolaválasztásnak a minőség javítására ösztönző hatását. Először, az iskolák szintjén a finanszírozás csak részben követi a diákok számát, az iskolafenntartó önkormányzatok elvileg ellensúlyozhatják az iskolák közötti verseny finanszírozási hatását. Másodsorban, az iskolai kínálat meglehetősen rugalmatlan, ami elsősorban a legnépszerűbb iskolák esetében jelent gondot: ezekben jellemzően a túljelentkezés ellenére sem bővül jelentősen a férőhelyek száma (ami elvileg a jó minőségű oktatás kiterjedését jelentené a gyengébb minőségű iskolák rovására, és így a minőség átlagos szintjének emelkedésével járhatna), így az iskolák gyakran a jelentkező diákok közötti válogatással igyekeznek presztízsüket fenntartani. Ezáltal kevésbé érvényesül a versenynek a minőség javítását ösztönző hatása, ráadásul az iskolai szelekció súlyos méltányossági problémákhoz vezet. Harmadsorban, a szabad iskolaválasztás ösztönző hatásának egyik alapfeltétele, hogy a szülők meg tudják ítélni az iskolák minőségét. Feltételezhető, hogy ezt nagy mértékben elősegítené az, ha az iskolák oktatási teljesítményére vonatkozó megbízható, széles körben összehasonlítható, ugyanakkor közérthető minőségértékelési adatok állnának a szülők rendelkezésére.

Hermann Zoltán tanulmánya *a középfokú iskolai kínálat alkalmazkodását vizsgálta az iskolák iránti kereslethez* a kétezres években. A kérdés különösen fontos, hiszen közvetett módon a szabad iskolaválasztás és az iskolák közötti verseny pozitív hatását vizsgálja. Az iskolák közötti verseny várhatóan akkor vezethet az oktatás minőségének javulásához, ha az iskolák teljesítménye hatással van az iskolák piaci részesedésére. Ha a jól teljesítő iskolák teret nyernek a gyengébbek rovására, ez kétféle módon is pozitívan hathat az átlagos minőségre. Egyrészt, a legrosszabbul teljesítő iskolák végül kiszorulhatnak a piacról. Másrészt ennek a lehetősége, ez a fenyegetés a teljesítményük javítására ösztönözheti az iskolákat. Ezek a hatások azonban csak akkor érvényesülnek, ha az egyes iskolák kínálata az iskolák teljesítményét követi; azaz az iskolafenntartók a gyengébben teljesítő iskolák férőhely-kínálatát csökkentik, a jól teljesítőket pedig növelik. Persze a kínálati alkalmazkodás költségei miatt elképzelhető, hogy az iskolák fenntartói nem érvényesítik, hanem inkább ellensúlyozni próbálják a verseny hatását; azaz a rosszul teljesítő iskolákat is fenntartják és a jól teljesítőket sem bővítik.

A keresletet egyrészt a jelentkező diákok kinyilvánított preferenciái alapján képzett presztízspontszámmal, másrészt egy jelentkezésiáramny-mutatóval mérte a szerző. A kínálati alkalmazkodást az alapján ítéltük meg, hogy a beiskolázási létszám, illetve a meghirdetett

férőhelyek számának változása összefügg-e az időszak elején mért kereslettel. Az iskolai presztízs esetében nem volt tapasztalható robusztus összefüggés a kínálat változásával. A jelentkezési mutatóval mért kereslet azonban úgy tűnik, összefügg a beiskolázási létszám változásával, noha a hatás csak a szakközépiskolai programok esetében mutatható ki robusztus módon. Összességében úgy tűnik, hogy **az iskolai kínálat a kétezres években a magyar középfokú oktatásban legfeljebb csekély mértékben reagál az egyes iskolák iránti keresletre,** és így az iskolák közötti verseny aligha jelenthet erős ösztönzőt az iskolák számára a teljesítményük javítására.

Az iskolák közötti verseny hajtóereje a közgazdasági megközelítésmód szerint a pedagógusok törekvése a hasznosságuk növelésére, amelyet – a korlátozott anyagi ösztönzők mellett – zömmel a munkafeltételek különböző elemei határoznak meg. A verseny tárgya lehet a teljesítmények növelésén kívül a különböző munkafeltételeket jelentő feladatok elosztásában egymás rovására szerezhető előny. Ez növeli az egyes pedagógusok és tantestületek hasznosságát, ám nem növeli az együttes teljesítményüket, és jelentős erőforrásokat emészthet fel. Forrása lehet egyaránt a verseny szabályozatlansága, illetve a szabályozási döntések befolyásolását célzó versengés. Különösen azoknak az iskoláknak a versenyében játszhat szerepet, melyek ugyanazokért a tanárokért, pedagógusokért, fenntartói forrásokért versenyeznek. A szabályozás központi, fenntartói és intézményi eszközeinek jelentős szerepük van abban, hogy a pedagógusok és tantestületek számára növelje a teljesítménynövelésből származó hasznosságot az egymás rovására történő előnyszerzéshez képest. A Bódis Lajos által írt tanulmány arról tanúskodik, hogy az esettanulmányok azt mutatják, hogy az átlagosnál összetettebb pedagógiai feladatok elosztásának az iskolák számára nagy jelentősége van, és a szabályozás eszközei is bővültek és finomodtak az elmúlt években. **Mind a HHH, mind az SNI gyerekek egyenletesebb elosztása az iskolák közötti verseny egyik korlátjának lebontását jelentheti.**

Főleg a halmozottan hátrányos helyzetű (HHH) gyerekek nevelésével kapcsolatos elemeket tartalmaz az iskolák kötelező felvételi körzetének meghatározására, az előnyben részesítésre, a felvételi eljárásra vonatkozó szabályozás. Az elmúlt években fokozatosan bevezetett eljárási design összekapcsolja a módszertani megsegítést, az anyagi ösztönzést, az inputok és folyamatok módszeresebb ellenőrzését. **A fejlesztési pályázatok beadásának esélyegyenlőségi terv készítéséhez kötése, kiegészítve az esélyegyenlőségi szakértők támogató és ellenőrző szerepével, elég erős ösztönzőnek bizonyult, hogy néhány érdemi változtatásra ösztönözze a megfigyelt önkormányzatokat.**

Az iskolák szabályozatlan versenye általában csak egyes fogyasztói szegmensekben zajlik. Az iskolák érdeke a verseny korlátozása, amit a preferenciák változatos formákban való meghirdetésével, egyes pedagógiai koncepciók márkaként való használatával, a párhuzamos osztályok megkülönböztetésével, a különórák normává válásával érnek el. A verseny kiszélesítését, az iskolák azonos kritériumok – például a tanulói kompetenciák mérése vagy a kompetencia alapú középiskolai felvételi pontszámok – alapján történő összehasonlítását leginkább az iskolákon kívüli szereplő kezdeményezheti.

Az iskolák versenyeznek a központi fejlesztési forrásokhoz való hozzájutásban. Az önkormányzat esélyegyenlőségi intézkedéseinek elégtelensége kizárhatja a pályázatokból az általa fenntartott iskolákat. Van példa arra is, hogy az átlagosnál gondosabban megtervezett, jó gyakorlatnak minősített intézkedéscsomag a pályázati forrásokhoz való biztos hozzájutást eredményez. A kisebb központi pályázatoknál – mint például a tanári teljesítménymérés alapján elosztható bérkiegészítés támogatása – a fenntartó iskolái gyakorlatilag nem befolyásolják egymás esélyeit. A jelentős összegű épületfelújítási illetve módszertani fejlesztésekre azonban a fenntartó csak meghatározott számú intézményével pályázhat.

A kompetencia alapú oktatás módszereire történő intenzív felkészítés (TIOK–HEFOP 3.1.2., HEFOP 3.1.3., TÁMOP 3.1.4.) vonzerejét növeli, hogy párosul informatikai eszközök vásárlásának lehetőségével és tanári bérkiegészítéssel. Azonban komoly negatívum sok pedagógus és iskolavezető szemében, hogy a korszerű tanítási technológiák alkalmazása a hagyományosokhoz képest sokkal több felkészülést és figyelmet igényel. **A pedagógusok fajlagos erőfeszítésének csökkentése nagymértékben a tantestületi munkamegosztáson, a különböző iskolákban tanító pedagógusok hálózatos együttműködésén múlik. A módszerek eredményessége, az osztálytermi folyamatok szabályozása szintén főleg helyi szinten dől el.**

A kollegiális támogatás és ellenőrzés formáinak kialakulatlansága, tartalmi szegényessége, az iskolavezetés és a fenntartó csekély összehangoló szerepe lassítja a korszerű osztálytermi technológiák terjedését. **A módszertani fejlesztés megtérülése azért is bizonytalan az iskolavezetők szemében, mivel a kompetencia alapú központi kimeneti mérés még nem alkalmas a különböző módszereket alkalmazó iskolák eredményeinek összehasonlítására.** Saját mérésekre csak elvétve hivatkoznak a megfigyelt iskolák. A márkázás, az iskolai szolgáltatások megkülönböztetése céljából is gyakrabban hangsúlyozzák az eszközfejlesztést, mint a korszerű tanítási módszereket.

Az önkormányzati, fenntartói szint szerepe

Hermann Zoltán másik tanulmánya összefoglalja azokat az érveket, amelyek amellet szólnak, hogy a központi elszámoltathatósági politika célpontjai Magyarországon ne, ill. ne kizárólag az iskolák legyenek, hanem a helyi oktatási rendszert irányító nagyobb önkormányzati egységek. Az országos kompetenciamérés adatai alapján két szempontból empirikusan is megvizsgáltuk egy ilyen elszámoltathatósági rendszer lehetőségét. Egy olyan oktatási rendszerben, mint a magyar, több érv is szólhat az iskolafenntartó helyhatóságok szintjén történő értékelés és ösztönzés mellett. Nem tekinthetjük magától értetődőnek, hogy döntően az iskolák képesek javítani az oktatás minőségén és a helyi oktatáspolitikának ebben nincsen jelentős szerepe. Ha a helyi oktatásirányítás hatása meghatározó, például az erőforrások iskolák közötti elosztása vagy a beiskolázási körzetek és az egyes iskolák specializációjának szegregációt erősítő vagy az ellenható meghatározása révén, akkor jogosan merülhet fel a helyhatósági szintű értékelés és elszámoltatás lehetősége. Ezek a tényezők az egyes iskolák számára külső adottságként jelennek meg; ezek hatásán aligha változtathat az iskolák értékelése és ösztönzése. Hermann Zoltán számításai azt mutatják, hogy a városok és a kistérségek oktatási teljesítménye között

számottevő különbségek vannak. Lényegesen kisebb ugyan a szóródás, mint az iskolák szintjén, de nem elhanyagolható mértékű. Ez arra utal, hogy feltehetően nem kizárólag az iskolai szintű döntések határozzák meg az iskolák teljesítményét, hanem a helyi oktatáspolitikai szint is érdemben befolyásolja azt, hiszen ha csak az iskolai döntések számítanának, akkor a települések közötti szóródás várhatóan csekély mértékű lenne (csak abból adódna, hogy véletlenszerűen egyes településeken több a jó, máshol pedig a gyenge iskola). Ha pedig **a helyi oktatáspolitikai szint is fontos hatást gyakorol az oktatás minőségére**, akkor érdemes lehet az elszámoltathatósági rendszert erre a szintre kiterjeszteni.

A nagyobb helyhatósági egységekre épülő elszámoltathatósági rendszer másik előnye, hogy a helyi oktatási rendszerek teljesítményét másként, több szempontból is értékelheti a központi kormányzat, mint az egyes iskolákét. **A diákok átlagos teljesítménye mellett egy nagyobb területi egység esetében az esélyegyenlőség is megjelenhet az értékelési szempontok között** (akár a hátrányos helyzetű tanulók külön mért átlagteljesítményként, akár a hátrányos helyzetűek és a többiek teljesítménye közötti különbségként). Erre az iskolák esetében nincs lehetőség, részben az alacsony esetszámból adódó mérési problémák miatt, részben pedig azért, mert ez a diákok közötti szelekció erősítésére ösztönözhetné az iskolákat. Ezzel szemben az önkormányzatok számára adottság a területükön élő diákok összetétele.

Az empirikus elemzések azt mutatják, hogy az esélyegyenlőség szempontjából jelentős különbségek vannak a városok, ill. a kistérségek között, és ezek csak részben függenek össze a helyi oktatási rendszerek átlagos teljesítményével. Ez lehetőséget ad arra, hogy az oktatás minőségének értékelésekor ne csak az átlagos teljesítményt vegyük figyelembe, hanem egy másik szempontként az esélyegyenlőséget is. Az elszámoltathatósági rendszer kialakításakor elképzelhető akár a két szempont valamilyen kombinációja (pl. csak azon települések vagy térségek jutalmazása, amelyek mindkettő szerint jól teljesítenek) vagy egymástól független érvényesítése is (pl. beavatkozás az egyik vagy másik szempont szerint leggyengébben teljesítő települések vagy térségek esetében).

A helyhatósági szintű elszámoltathatóság hátránya ugyanakkor, hogy nem ad közvetlen visszajelzést az iskolák számára, és így kevésbé alkalmas az iskolavezetés és a tanárok viselkedésének közvetlen befolyásolására; azaz arra, hogy nagyobb erőfeszítésre ösztönözze a tanárokat. **Ez azt jelenti, hogy a helyhatósági szintű értékelés és ösztönzés nem feltétlenül az iskolai szintű elszámoltathatóság alternatívája, hanem adott esetben egy azt kiegészítő közpolitikai eszköz lehet.**

Az önkormányzati adatbázis alapján módunk volt az önkormányzatok oktatásért felelős vezetőinek véleményét és a helyi oktatáspolitikát feltérképezni az elszámoltathatóság és intézményértékelés terén, az eredményekről Sinka Edit két tanulmánya ad számot. A kutatás hozadéka az is, hogy az Országos Közoktatási Intézetben 2001-ben végzett hasonló önkormányzati kutatás eredményeihez tudta viszonyítani a 2007-es képet. 2007 őszén olyan változások indultak el a közoktatási intézményrendszerben, amelyek alapvetően átalakíthatják a tulajdonosi, fenntartási viszonyokat, az intézmények struktúráját. A szabályozás az együttműködés szorgalmazásával próbálja hatékonyabb működésre szorítani az

önkormányzatokat, akik körében az intézményfenntartó társulások száma 2005-től valóban növekedett, de az új típusú intézményfenntartási formára való áttérés, az intézmények többcélú kistérségi társulásnak való átadása még kevésbé jellemző. Az önkormányzatok számára a vagyonukkal való megfontolt gazdálkodás, a választópolgáraiknak való megfelelés és a helyi intézmények, iskolák megmaradása mint célok együttes követése szinte megoldhatatlan feladattá válik, a folyamat óhatatlanul konfliktusokkal jár.

Az általános iskolát fenntartó önkormányzatok, amelyek többsége kistéleplési önkormányzat, sokkal kiszolgáltatottabb helyzetben vannak, mint a középiskolát fenntartók, amikor az intézményeiknek alkalmazkodnia kell a demográfiai változásokhoz, illetve a finanszírozási metódusokhoz. A városoknak adottságaikból következően az intézményrendszerük átalakítására sokkal több lehetőségük van, mint a községeknek, akiket passzívabb és inkább követő magatartás jellemez. Magasan **a legfontosabb célnak azt tartják az önkormányzatok, hogy az iskolák gazdálkodását takarékosabbá, hatékonyabbá tegyék.** Az önkormányzatok kétharmada ezt a szempontot a 18 megadott közül az első három hely egyikére választotta, kétötöde pedig kifejezetten az első helyre, azaz ezt tartja a legfontosabb oktatáspolitikai célnak a településen. Jól mutatja ez, hogy a fenntartóknak legtöbb gondot az intézmények finanszírozása jelenti, és emellett minden más oktatási szempont háttérbe szorul. A képviselőtestületeken belül, ha oktatási kérdésről vita alakul ki, az nagy valószínűséggel az intézmények fenntartásáról, bezárásáról, összevonásáról szól, a legritkábban pedig az fordul elő, hogy az iskolák szakmai munkája, a helyi oktatás minősége kerülne szóba.

Az adatok ugyanakkor azt is mutatják, hogy az önkormányzatok intézményértékelési tevékenysége, és ezzel együtt a közoktatás minőségének fenntartói biztosítása mutat előrelépést az elmúlt évek viszonylatában. Gyakrabban kerül elő ez a téma, kicsivel több adatot használnak fel, figyelnek a nyilvánosságra, reményeink szerint kicsivel tudatosabban alakítják a helyi oktatáspolitikát ma, mint az évezred elején. A kutatások elsődleges eredménye szerint 2007-ben ugyan valamivel kevesebben (20% helyett 16%) választották azt, hogy ilyen jellegű értékelést egyáltalán nem végeznek, ám ez továbbra is azt jelenti, hogy minden hatodik intézményfenntartó önkormányzat a törvényi előírást nem tartja be. Érdekes azonban, hogy hat év alatt a településtípusok különbsége eltűnt, mára már nem lehet azt kijelenteni, hogy a városok inkább értékelnek, mint a községi önkormányzatok.

Abban azonban már meglehetősen nagy különbségeket tapasztaltunk, hogy mit tartanak fontosnak, amikor egy iskola eredményességét próbálják megítélni. Az önkormányzati fenntartók nagyon hasonlóan rangsorolnak bizonyos szempontokat, ám vannak olyan szempontok is, amelyek megosztják a válaszadókat. **A 'kiváló továbbtanulási mutatók' például egy olyan szempont, amelyet a nagy többség nagyon fontosnak tart, ellenben a '(túl)jelentkezési arány' a válaszok alapján sokak számára a legkevésbé fontos.** A szülői elégedettséget és a nevelési szint alakulását a többség közepesen fontos szempontnak ítélte, és bár a 'tanulói esélykülönbségek kiegyenlítése', valamint az 'alacsony lemorzsolódás' is átlagosan közepesen fontosnak tűnnek, szinte egyenletesen kaptak ezek a szempontok mindenféle rangsorolást. Ez jól jelzi, hogy ezek azok a problémák és helyzetek, amelyekkel bizonyos iskolák

és fenntartók küzdenek ma Magyarországon, máshol viszont fel sem merül, hogy az iskolát egy ilyen feladat megoldásában való sikeressége alapján lehetne megítélni.

Ötből négy fenntartó mérési eredményeket is figyelembe vesz akkor, amikor megítéli valamelyik iskolája eredményességét. Ez az objektivitás és az összehasonlíthatóság miatt sem elhanyagolható, és valószínűleg az egyre több adat közvetlen és egyszerű elérhetősége (például az Országos kompetenciamérés esetében is) hozzájárul ahhoz, hogy ilyen, viszonylag nagy arányban támaszkodjanak a tanulók tudását leíró mérésekre. **Minden hatodik önkormányzat rendelkezik saját méréssel.** Az ilyen mérés létezése szignifikánsan összefügg a településtípussal, ugyanis míg a városok negyedében, addig a falvaknak csak nyolcadában találkozhattunk ezzel. Várakozásainkat azonban felülmúlja az, hogy az önkormányzati saját méréseknek több mint kétharmada községekben történik. **Az alkalmazott mérés jellege azonban szignifikáns összefüggést mutat a település jellegével. Falvakban sokkal inkább alkalmaznak csak egyféle típusú mérést illetve mérőeszközt, ugyanakkor a városok több mint felében többféle tesztet használnak, vagy pedig az alkalmazott teszteken belül vegyesen fordulnak elő tantárgyi tudást illetve kompetenciákat mérő résztesztek, kérdések.** Általánosságban azt mondhatjuk, hogy az önkormányzati mérés jellemzően az általános iskolákat, azon belül is a felső tagozatot érinti. Ugyanakkor ezen mérőeszközök minősége és azok felhasználása, értékelése igen változatos lehet, ezen a területen nem működik tökéletesen a minőségbiztosítás.

A közoktatási törvény a kezdetektől, vagyis 1993-tól azt tartalmazta ugyan, hogy az iskolák munkájának értékelése a fenntartó feladata és kötelezettsége, ám gyakorlatilag hivatalosan semmit nem lehetett arról tudni, hogy egy-egy fenntartó hogyan tesz eleget ennek a kötelezettségének. A 2003-as törvénymódosítás azonban előírta azt, hogy az önkormányzatnak az intézményértékeléssel kapcsolatos tevékenységét rögzítenie kell az ÖMIP-ben. Kutatási eredményeink azt mutatják, hogy a fenntartói értékelések rendjének ÖMIP általi szabályozásának hatására az iskolák különböző típusú ellenőrzései gyakoribbakká váltak. A legjelentősebb változást a szakmai ellenőrzések területén tapasztalhatjuk, az évente-kétévente ellenőrző iskolafenntartó önkormányzatok aránya 17 százalékponttal növekedett, ami a négy évnél ritkábban ellenőrzők arányának drasztikus csökkenésével járt együtt. Nincs változás abban a tekintetben, hogy **a fenntartói értékelés ma is, csakúgy mint 2004 előtt, sok helyen egyszerűen az iskolától bekért önértékelésen alapul.** Jellegzetes különbség viszont, hogy nőtt azoknak az értékelési szempontoknak a száma, amelyek alapján az egyes önkormányzatok értékelik intézményeik szakmai eredményességét, vagyis több szereplő elégedettségét mérik, többféle mérést, több indikátort használnak.

Az esettanulmány szerzői szerint is gyakran nem lehetséges a minden fontos körülményt előzetesen számításba vevő ösztönzés (önkikényszerítő teljes szerződés) kidolgozása. A hatékony intézményi eljárások tervezése és működtetése (policy/szervezeti design) általában az együttműködés kereteinek kialakítását jelenti (kapcsolati szerződés), és tartalmazza a szabályozás rendszeres korrekcióját (szerződésértelmezés). A magyarországi fejlesztési és szabályozási gyakorlatban jellemzően külön kezelt bemeneti, folyamat- és kimeneti elemeket érdemes összekapcsolni. A hatékony intézményi eljárások tervezésének három összetevője az iskolai outputok mérésének és ösztönzésének növekvő jelentősége, az input- és

folyamatszabályozás korszerűsítése, a szabályozási elemek egymást erősítő összerendezése. **A kvalitatív elemzés ezek közül főleg a korszerű folyamatelemek szabályozási szerepére hívja fel a figyelmet. Ilyen az osztálytermi módszerek befolyásolása, a pedagógusok együttműködési hálózatainak szervezése, a kollegiális megsegítés és ellenőrzés elemeit egyszerre tartalmazó eljárások, a tevékenységek összehangolása fenntartói és iskolai szinten.**

Az egyik vizsgált városban hiányzó fenntartói szándékot és kicsi eszköztárat figyeltünk meg az iskolák közötti verseny szabályozására. Ennek következtében az iskolák nagymértékben korlátozhatják a versenyt a használók szegmentálásának finom mechanizmusaival. A fenntartó gyenge esélyegyenlőségi tervének következményei pedig a pályázati kudarcok és a iskolák egymás rovására való előnyszerzése. A másik vizsgált városban inkább van szándék is, eszköz is az iskolák versenyének szabályozására, ami – a kapacitástervezés és a forrásbővítő projektek révén – főleg a bemenetekre nézve eredményes. A fenntartó szintén sikeresen korlátozza az iskolák teljesítményét nem növelő, egymás rovására való előnyszerzését, és az értékelésben nagy jelentőséget tulajdonít a kimeneti mérésnek. Az Országos Kompetenciamérés (OKM) eredményeinek elemzését és a következtetések levonását azonban lényegében kiszervezte egy tanácsadó céghez. Ennek szakmai vitájára nincs felkészülve a saját apparátusa és a tantestületek. **A teljesítménykényszer nem párosul az elemzési és fejlesztési eszközök megnyugtató ismeretével. Az erős fenntartó eszköztára is szegényes az iskolák pedagógiai folyamatainak befolyásolására. A megfigyelt városok közös vonása a fenntartói apparátus kis létszáma és mérsékelt szerepe, a szaktudásigényes feladatok kiszervezése, az iskolavezetési eszköztár fejletlensége, a tantestületi munkamegosztás gyenge befolyásolása.** Ez megnyilvánul az osztálytermi folyamatok munkaigényes fejlesztéséhez szükséges kollegiális együttműködések ritkaságában, az OKM értelmezésének és felhasználásának problémáiban, a teljesítmény-és/vagy munkaerő-problémákkal küzdő iskolák hiányzó megsegítésében.

Összegzés

Magyarországon az elmúlt néhány évben mind az intézményértékelés, mind az elszámoltathatóság szempontjából fontos és pozitív változások következtek be. Egyre több adat áll rendelkezésre, az országos kompetenciamérés Európában is unikumnak számít, amely egyaránt nyilvános és 2008-tól már lehetővé teszi a longitudinális elemzéseket, amelyek megalapozott oksági következtetéseket eredményezhetnek. Az Európai Unió strukturális alapja révén pedig erőforrások is rendelkezésre állnak a fejlesztésekhez. Ugyanakkor a kutatás során is újra bebizonyosodott, hogy a nem megfelelő szabályozás, a fenntartói politika értékelésének hiánya, a közigazgatás elaprózottságából fakadó mérethatékonysági problémák mind arra vezetnek, hogy az iskolák közt folyó verseny nem feltétlen vezet az eredményesebb és méltányosabb közszolgáltatás kialakulásához. Bár Magyarországon is megtalálhatók azok az ösztönzők, amelyek máshol is az eredményesebb és jobb minőségű szolgáltatásra sarkallnának, de ezek vagy elégtelenül, vagy céllentétesen működnek. A helyi demokrácia szintjén az önkormányzatok ugyan érdekeltek a helyi szavazók megnyerésében, de ebben a helyi iskolák standard összehasonlítható minőségének javítására irányuló cél nem domináns. Jellemző módon az önkormányzatok az iskolák értékelésénél nem támaszkodnak ilyen jellegű adatokra,

pedig az OKM ezt megengedné, ha pedig igen – mint az egyik esettanulmány városában -, akkor ez gyakran külső szakértők bevonását jelenti, amivel sem a fenntartói, sem az iskolai ilyen irányú kompetencia nem fejlődik eléggé. Az önkormányzatok az iskolák önértékelését veszik figyelembe és/vagy helyi méréseket alkalmaznak. Ezek pedig nem feltétlenül mérik korrekten az iskolák eredményességét. A mérőeszközök mögött álló módszertan talán még az alkalmazó előtt is homályos, erre vonatkozóan nincsenek országos előírások a minőség biztosítására. Az önkormányzatok – talán az objektivitás hiánya miatt is – nem kellően tájékoztatják a lakosokat, szavazóikat a helyi oktatási rendszer teljesítményéről. Az intézményeiket illetően az elsődleges cél azok költséghatékony működtetése, és ez a gazdasági cél felülírja a szakmai célokat. Gyakran a szakmai hozzáértés hiánya is az oka annak, hogy az önkormányzatok nem törekednek valódi helyi oktatáspolitikai kialakítására. Másrészt az önkormányzati széttagoltság és az eltérő jövedelemtermelő képesség miatt sok önkormányzatnak erre nincs is lehetősége. Ugyanakkor nincs is olyan mechanizmus (önkormányzati működés értékelési rendszere), ami erre rászorítaná őket, a helyi szavazói nyomás pedig önmagában nem elegendő. A versenyt korlátozza, hogy a normatív finanszírozás csak a meglévő kapacitások határain belül ösztönzi a fenntartók közötti versenyt. Az önkormányzatok összemérhetősége valószínűleg változtatna ezen, ezért kistérségi szinteken érdemes lenne a teljesítményeket rendszeresen összevetni.

Az iskolák között ugyanakkor éles verseny zajlik, de ez nem feltétlenül hat abba az irányba, hogy az iskolák a pedagógiai teljesítményüket folyamatosan javítsák. A szabad iskolaválasztás és az elégtelen helyi és központi szabályozás (ami nem tévesztendő össze a jelenleg fennálló kontroll nélküli túlszabályozottsággal) felerősíti a pedagógusok saját hasznosságának erősítésére irányuló – egyébként érthető – törekvéseit. Ez odavezet, hogy a képesség szerinti szelekció, amely nagymértékben együtt jár a társadalmi háttér szerinti szelekcióval is, felerősödik és a magyar közoktatási rendszer összteljesítményét csökkentő, erőteljes szegregációt táplálja. Jól látható, hogy az iskolák kínálatukban rugalmatlanul reagálnak a keresletre. Az iskolák éppen hogy nem érdekeltek teljesítmények összemérhetőségében, a versenyt inkább a márkázás és fogyasztói szegmentáció jellemzi, ahol speciális eszközökkel egy sajátos klientúra kialakítására törekcsenek. Az iskolák tehát nem teljesítményben, hanem a tanulói összetételben versenyeznek egymással, illetve a fejlesztési forrásokért. Ugyanakkor a teljesítmények összemérése ma még nem feltétlenül megoldott, a kutatás során bebizonyosodott, hogy a mérőeszköz és a mérés módszere nagy mértékben befolyásolja az eredményeket, és még messze vagyunk attól, hogy valódi objektív indikátorokkal rendelkezünk.

Ugyanakkor vannak jelek arra, hogy a verseny szabályozása megfelelően ösztönözheti a fenntartókat és iskolákat. A HHH és SNI gyerekek elosztása, az esélyegyenlőségi terv és a fejlesztési pályázatok összekötése viszonylag erős ösztönzésnek számít. A központi teljesítményértékelés viszont így sem működik megfelelően. Bár bizonyos indikátorok már rendelkezésre állnak, de nincs megfelelő jutalmazás az eredményekhez rendelve, míg a szankciók puhák. A pedagógusi teljesítménymérés alapján osztható bérkiegészítések még mindig nem kellően ellensúlyozzák azt, hogy a korszerű technológiák és módszerek alkalmazása nagyon nagy felkészülést és odafigyelést igényel. A központi politika elsősorban így a pedagógusokra és iskolákra koncentrál, miközben a valóban eszközökkel és feladatkörrel rendelkező önkormányzatok – mivel az oktatási tárca felettük nem is nagyon opponál – kikerülnek a képből.

A helyi demokrácia valójában hatékonyabban működhetne, ha a hatékony szabályozási design, a megfelelő policy-mix fenntartói szinten is rendelkezésre állna. Ennek érdekében a fenntartók részére is szükséges módszertani támogatás nyújtása, és a fenntartói jó gyakorlatok megismertetése széles körben. A fenntartóknak pedig érdemes a pedagógusok és iskolák hálózatos együttműködését ösztönözni a szinergiák kihasználása végett.

Az iskolák közötti verseny tisztaságát növelné, ha a kompetenciafejlesztő tanítási technológiák és a kompetenciamérés összekötésével a módszerek is versenyeznének egymással. Ehhez is megfelelő módszertani segítségre van szükség, valamint az eredmények folyamatos értékelésére, az ezek értelmezéséhez szükséges kompetenciák fejlesztésére.

A központi szakmapolitika szintjén nagyobb súlyt kell fektetni a folyamat- és kimenet szabályozás elemeinek összekötésére. Ehhez a pedagógusokat is hálózatos formában be kell vonni és kutatói-pedagógusi műhelymunka keretében a visszacsatolás mikéntjét pilot program keretében kidolgozni.

Policy ajánlások

Ha elfogadjuk az elméleti irodalom azon megállapítását, hogy a tanulói összekötött adatokon nyugvó hozzáadott értékkel korrektebb értékeléseket lehet adni az iskolai munkáról, akkor a jövőben ilyen típusú mutatókat kell használni. A jelenlegi keresztmetszeti adatokon nyugvó iskolajelentések iskolákról nyújtott képe nagymértékben eltér még a legegyszerűbb hozzáadott érték mutatótól is. Továbbá **az oktatáspolitikának politikai szempontból kellene mérlegelni, hogy a lehetséges hozzáadott érték modellek közül milyen modellt kíván hasznosítani a jövőben. Ennek az eldöntéséhez további kutatások kellenének**, amelyek figyelembe tudják venni az egyes modellek hasznait és költségeit is.

Érdemes lenne **az önkormányzatok által alkalmazott méréseket feltérképezni és azok módszereiről, érvényességéről kutatást folytatni**, majd a tapasztalatok alapján a mérőeszközök validálására és akkreditációjára egy rendszert kidolgozni.

Az értékelési kultúra és módszertan még igen fejletlen Magyarországon. Ennek javítása érdekében **továbbképzéseket kellene indítani fenntartói és intézményvezetői körben az értékelési tevékenység módszertanáról**, az eredmények értelmezéséről és a levont következtetésekre alapozható policy eszközökről.

Amennyiben az oktatáspolitikai fontos szerepet szán az iskolák közötti verseny ösztönző hatásának az oktatás minőségének javításában és az iskolák ebben az irányban kifejtett erőfeszítéseinek növelésében, akkor **támogatnia kell az iskolafenntartó önkormányzatokat a kínálati alkalmazkodás erősítésében. Ennek egyik (de nem kizárólagos) eszköze lehet a keresletre vonatkozó részletes adatok összegyűjtése és nyilvánosságra hozatala**. A kereslet elemzése azért fontos, mivel a kompetenciamérésre épülő iskolajelentések nem írják le teljes

egészében az iskolák minőségét; a szakképző iskolák esetében például a képzés „értéke” nyilvánvalóan a munkaerőpiaci sikerességétől is függ. A jelentkezési döntésekben megjelenő kereslet az egyes képzések iránt jól kifejezi a diákok értékelését az egyes programokról, ugyanakkor az érvényes keresleti mutatók kialakítása nem triviálisan egyszerű feladat.

Amennyiben úgy gondoljuk, hogy a szegregáció a gyenge oktatási minőség egyik meghatározó oka Magyarországon, illetve az esélyegyenlőség alacsony szintje önmagában is a magyar közoktatási rendszer egyik kulcsproblémája, **az iskolafenntartó önkormányzatok oktatási teljesítményének értékelése és egy erre épülő elszámoltathatósági rendszer** egy újabb lehetőséget kínál a probléma kezelésére. Egy ilyen szempont persze csak olyan **nagyobb, a helyi iskolapiacokat lefedő, és az ott élő diákok oktatásáért felelős helyhatóságok** esetén volna érvényesíthető, amelyek létrehozására az Oktatási Kerekasztal zöld könyve javaslatot tett. A helyhatósági szintű elszámoltathatóság további előnye, hogy az oktatási teljesítmény közvetlenül értékelhető a diákok teljesítményének szintje alapján, kiszűrve a társadalmi háttér szerinti különbségeket. Nem feltétlenül kell tehát hozzáadottérték-típusú mutatókat alkalmazni az oktatási minőség mérésére, és ez azzal az előnnyel jár, hogy egy-egy iskolaszakasz végén a helyi oktatási rendszer addigi összteljesítményét értékelhetjük, míg az iskolai szintű értékelés esetében erre gyakorlatilag nincsen mód. A nagyobb területi egységekként működő helyhatóságok esetén érdemes lehet az elszámoltathatósági rendszert erre a szintre is kiterjeszteni. A jelenlegi önkormányzati rendszerben (az el- és bejáró diákok, illetve a nem önkormányzati iskolák magas aránya miatt) ez nehezebben megvalósítható.

Érdemes lenne a verseny olyan hatékony szabályozási eszközeit alkalmazni, mint **az iskolai outputok mérése és ösztönzése, az input- és folyamatszabályozás korszerűsítése és a szabályozási elemek egymást erősítő összerendezése**. A folyamatszabályozás korszerűsítésének célszerű iránya az osztálytermi technológiák fejlesztésének támogatása és ellenőrzése, ami jelenti a tartalomfejlesztés és szervezetfejlesztés összekötését, a korszerű módszerek alkalmazásának az egyes pedagógusra háruló fajlagos költségének csökkentését és jó gyakorlatok kialakítását a pedagógusok tantestületi és iskolák közötti együttműködéseivel, ami egyszerre jelent kollegiális támogatást és ellenőrzést.

Indokolt erősíteni a fenntartó és az iskolavezetés szabályozási szerepét. A fenntartói oktatáspolitikai szakértelem és az iskolavezetési kompetenciák fejlesztésére hagyományosan keveset költenek. A fenntartói apparátusok jelenleg is gyengék, a szaktudásigényes feladatokat jellemzően kiszervezik. Az is akadály, hogy az eddigi szabályozási eszközök (pedagógiai program, minőségirányítás) túlságosan elvontak abban az értelemben, hogy nincs szorosan hozzájuk kötve a pedagógiai technológiák fejlesztése. A kollegiális együttműködések ösztönzése és összehangolása, a hatékony helyi szabályozási design és központi szervezésű pilot programok (problémamegoldó városi munkaközösségek szakértői támogatással, például műhelymunka a kompetenciafejlesztő tanítási technológiák és a kimeneti mérés összekötésére; beavatkozás teljesítmény- és/vagy munkaerő-problémákkal küzdő iskolákban) segíthetik a szolgáltatás minőségét és hozzáférhetőségét ösztönző szabályozott verseny kialakulását.

Melléklet

Bódis Lajos : Az esettanulmányok összehasonlítása

Az iskolai esettanulmányok a folyamat- és kimeneti szabályozás elemeinek két – több vonatkozásban egymás ellenpólusait képező – kombinációját mutatják be. Az iskolákat két város összesen 18 önkormányzati intézménye közül választottuk ki, mint amelyek valamilyen értékelési, szabályozási módszert a saját és a környezetük megítélése szerint következetesen és sikeresen alkalmaznak. Mint láthatjuk, a hatás nem egyértelmű, és az esetek több problémaforrást mutatnak meg.

Az összehasonlítás során megkülönböztetjük az iskolai outputok *kontra* a folyamatok szabályozását célzó elemeket. Az utóbbiak közül pedig az inkább az osztálytermi módszereket, a pedagógiai tartalom fejlesztését *kontra* a pedagógusok munkájának összehangolását, szervezetfejlesztést célzó erőfeszítéseket. Az osztálytermi módszerek fejlesztését a kompetencia alapú tanítási technikák elsajátítására és alkalmazására egyszerűsítjük, amit mindkét iskola már lezárult, jelentős központi pályázati programok keretében végzett. Ráfordítások alatt azt értjük, hogy az iskolavezetés mennyi eszközt, létszámot, figyelmet, munkaintenzitást tart érdemesnek fordítani a különböző szabályozási elemekre. A pedagógusokról önérdekkövetést feltételezünk, és figyelembe vesszük, hogy minden szabályozás és iskolai program sikere végső soron azon múlik, hogy sikerül-e erőfeszítésre és együttműködésre bírni őket. Hatékony policy és szervezeti (összefoglalóan intézményi) design alatt azt értjük, hogy a különböző szabályozási elemeket egymást kiegészítő és erősítő módon sikerül összerendezni. Fenntarthatónak pedig olyan feladatellátást, munkamegosztást nevezünk, ahol – a hatékony intézményi design eredményeként – az egyének érdekévé tudják tenni a tartós együttműködést.

Az *első esettanulmány* tárgya a városban és azon kívül is elismertnek számító iskola, melynek vezetése magas ráfordításokkal működtet többféle szabályozási eszközt. A fő probléma, hogy kevéssé szelektálja az elemeket, és az összerendezés nem hatékony. Ez hozzájárul ahhoz, hogy az iskolán belül és kívül jellemző vélemény szerint az egyéni ráfordítások nem térülnek meg az itt dolgozó pedagógusok számára, ami pedig a veszélyezteti a fenntarthatóságot. A szabályozási területek közül az outputok tűnnek hangsúlyosabbnak a folyamatokkal szemben, bár a gyakran alkalmazott mérések csak egy része vonatkozik az oktatási kimenetekre, más részük véleményekről, szervezetfejlesztési eszközök alkalmazásáról tájékoztat. A folyamatok közül a szervezetfejlesztés előnyt élvez a tartalomfejlesztéshez képest, bár az iskola az elsők között kapcsolódott be a kompetencia alapú osztálytermi módszerek kipróbálásába és alkalmazásába.

A tartalomfejlesztést azonban – a hálózatos pályázati együttműködés adottságai miatt, pedagógiaileg kevéssé szerencsés módon – sokáig a felső tagozatra és néhány elhivatott pedagógusra koncentrálták. Más iskolákhoz képest itt a kollegiális képzés, megsegítés és ellenőrzés technikái is gyakoribbak. Annál tanulságosabb, hogy a korszerű osztálytermi módszerek ebben az iskolában is csak lassan terjednek. Az alsó tagozat csak a jelenleg tartó újabb pályázati programban kapcsolódott be jól szervezeten, de a felső tagozatnál is vannak a fejlesztésektől alig érintett ismeretkörök, pedagógusok, osztályok. A módszertani fejlesztést

intenzíven végző néhány pedagógus az iskolán kívül is szakmai és anyagi sikereket ér el. A tantestület jelentős része azonban kivonja magát a magasabb erőfeszítést igénylő tevékenységekből. Az is előfordulhat, hogy éppen a más iskolákban mentori, tanácsadói feladatot végző tartalomfejlesztő kollégák helyettesítése akadályozza, hogy nagyobb szakmai kihívást jelentő feladatokat vállaljon.

Mindez elégedetlenséget és feszültséget kelt a tantestületben, jellemző vélemény, hogy a kevesebb eszköz alkalmazása talán több eredményt hozna. A város többi iskolája szívesen másolja az itteni fejlesztések dokumentált eredményeit, szemezget a számára előnyös elemekből. Ugyanakkor nem feltétlenül akarnak versenyezni ezzel az iskolával, a megkérdozett pedagógusok pedig nem kívánnának itt dolgozni, mivel a választott fogyasztói szegmensükben nagyobb hasznossághoz juthatnak. Az osztálytermi technológiákra és a teljesítménymérésre vonatkozó közös kritériumok hiánya korlátozza a tanárok iskolák közötti mobilitását. Tehát bármennyire elégedettek vagy elégedetlenek a helyzetükkel, a pedagógusok be vannak zárva a saját fogyasztói szegmensükben vagy általában a városban sikeresnek számító iskolákba is, a sikertelenebb iskolákba is.

Az iskola az évtized elején szintén az elsők között kezdte alkalmazni a minőségirányítási koncepciót, amivel később jelentős szakmai elismertséget szerzett. A minőségirányítás a folyamatok és outputok átfogó szabályozásának eszköze, különösebb sajátosságok nélkül bármilyen tevékenységet végző szervezetben alkalmazható. A speciális iskolai technológiák fejlesztésének és értékelésének ugyanakkor csak a kereteit adja meg, a tartalom fejlesztése pedagógiai szaktudást és eljárásokat igényel.

A minőségirányítás filozófiája és eszközei hozzájárultak az iskolák szolgáltató szerepének erősödéséhez, a partneri igények módszeres figyelembevételéhez, a mérési eszközök használatának terjedéséhez. A pedagógiai módszerek fejlesztésének hiányában azonban az absztrakt menedzsment keret gyakran üresen kongott, s ez általában inkább rontotta, mintsem javította volna a menedzsment beavatkozások hasznosságával kapcsolatos várakozásokat. Az iskolák működésének pedagógián kívüli tényezőire vonatkozó laikus vélemények felmérése gyakran nem kiegészítette, hanem helyettesítette az oktatás kimeneti mérését. A kompetencia alapú módszertan és kimeneti mérés elterjesztése létrehozta a specifikus szabályozási eszközöket, ezek összerendezésére pedig alkalmas keret lehet a minőségirányítás.

Úgy tűnik azonban, hogy ebben az iskolában – miközben hosszabb ideje az elsők között alkalmaznak a szakpolitika által felkínált szabályozási, menedzsment elemeket – adósak még az eszközök hatékony szelektálásával és összerendezésével. Túl sok erőfeszítésüket köti le a régebbi és újabb eszközök együttes alkalmazása, ami így nem jár meggyőző eredménnyel.

Az eset érdekessége az egyéni tanári teljesítményértékelés illetve az óralátogatások szerepe. A minőségirányítási keretében mindkettőt itt régebben és módszeresebben alkalmazzák más iskolákhoz képest.

Az egyéni tanári teljesítményértékelés egyrészt a törvény által előírt minősítési kötelezettség, másrészt évek óta a pályázattal elnyerhető bérkiegészítés feltétele. Az összetett teljesítményértékelési rendszerével az iskola kiváló minősítést kap ezeken a pályázatokon, a bérkiegészítésben viszont csak szerény (évi néhány tízezer forintos) különbségeket tesz a tantestület tagjai között. Ez megfelel a közgazdasági és menedzsment szakirodalom ajánlásának, miszerint ha nincsenek egyértelműen mérhető teljesítménykritériumok, az értékelés szubjektív elemeket tartalmaz, illetve ha fontos a testületi tagok együttműködése, akkor az értékelés alapján nem érdemes előidézni nagy bérkülönbségeket. Kérdés lehet viszont, vajon mi értelme viszonylag bonyolult pontozásos rendszert működtetni akkor, ha végül alig tesznek különbséget a pedagógusok között. Ebben az esetben úgy tűnik, hatékonyan tervezett eljárásról van szó, melynek célja nem a kimenetek, hanem a folyamatok szabályozása. Nem differenciálásra, hanem éppen egységesítésre törekednek, konkrétan a tantestületi tagok tanórán kívüli feladatokkal való megbízásában.

Említettük, hogy az iskola sokféle programot és menedzsment eszközt működtet, melyek átlagosan magas ráfordítást követelnek a tantestületi tagoktól. Kulcskérdéssé vált, hogy a munkamegosztásnak ezen a területén ne alakuljanak ki nagy egyenlőtlenségek, mivel az elviselhetetlenné tehetné a tantestület egy részének terhelését. A viták és a kibújási lehetőségek forrása az, hogy sok feladat ráfordításigényét csak szubjektíven és bizonytalanul lehet összehasonlítani. Ezt a problémát úgy kezelték, hogy több mint egy évig tartó előkészítés és vita eredményeként a tantestület olyan pontrendszert fogadott el, mely kifejezi a többség megítélését kb. negyvenféle tanórán kívüli tevékenység egymáshoz viszonyított nehézségéről.

A tanórán kívüli tevékenységek megegyezésszerű súlyozásán kívül a tanórai eredményességet is értékelni kell, melynek eszköze az iskola teljesítményértékelési rendszerében a vezetői óralátogatás. Ugyan kollegiális óralátogatásokat a tantestület egy része korábban is végzett, mégis a pedagógusok egy részénél feszültséget és konfliktusokat okoz az eljárás. Például hogy itt nem mondják meg előre a látogatás időpontját, melyet a vezetők végeznek, beleértve a munkaközösségek felelőseit is.

Az értékelésnek ez a területe jelentős fejlesztési lehetőségeket tartalmaz, ami a hasonló lehet, mint a munkamegosztásnál láttuk: közelítsék egymáshoz az egyes pedagógusok tanórai eredményességét, ne maradjanak ismeretlenül és megbeszélés nélkül a tantermi gyakorlatok eltérései. Emiatt nem kell tartani a nem vezetők bevonásával is végzett óramegfigyelés és értékelés eredménytelenségétől. Komolyabb nehézségek nélkül összeköthető a kollégák által végzett megfigyelés és támogatás. A nem kimondottan ellenőrző jellegű megfigyelés is teljesítménynövelésre ösztönözhet, feltéve hogy elég széles azoknak a köre, akik kölcsönösen tájékozódnak és véleményt cserélnek egymás óráiról. Amennyiben a támogató jelleg is eléggé hangsúlyos, akkor érdemes összekötni a kvalitatív megfigyelések és a kvantitatív mérések értékelését is.

A *második esettanulmány* tárgya a város több más iskolájával intenzíven versenyez a tanulókért, amit a részéről nehezít, hogy a kötelező felvételi körzetét szűkösen állapították meg. Az első esettel szemben ebben az iskolában alacsony összes ráfordítás jellemző a szabályozási

eszközökre. A vezetés tudatosan ügyel rá, hogy ne terhelje túl a tantestület tagjait, és ilyen módon fenntarthatóvá tegye a munkamegosztást. Óvatos mérlegeléssel olyan szabályozási elemeket alkalmaz, amelyekről feltételezi, hogy a pedagógusok vállalják a vele járó munkaterhelést, s így sikeresen elkerüli az első iskolára jellemző feszültségeket.

A szabályozási elemek összerendezése azonban itt sem hatékony. A fő probléma, hogy az alacsony intenzitás és egyes munkaigényes elemek kihagyása miatt nem jön létre az a pedagógiai hatás, ami a szabályozási eszköz alkalmazásának célja. Különbség az első esethez képest az is, hogy a szabályozás jellemzően folyamatokra, és nem outputokra irányul. A szervezet és a pedagógiai tartalom fejlesztését a vezetésnek sikerült egyensúlyba hozni, viszont az alacsony ráfordítások miatt egyiknek a hatása sem átütő.

Ez az iskola is részt vett a kompetencia alapú osztálytermi módszerek alkalmazására felkészítő pályázati programban. A tartalomfejlesztésben való részvételt szétterítette a tantestület tagjai között. Így lehetővé vált, hogy az innovatív módszerek egyszerre különböző kompetenciaterületeken és évfolyamokon megjelenjenek. A tantestületi tagok pedig elvileg támogathatják egymást, csökkentve a fajlagos alkalmazási költségeket. Ezt a választást is meghatározta azonban az iskolavezetés konfliktuskerülése, a biztos fenntarthatóság szempontja. A tantestület tagjainak többsége olyan programtípusokban vesz részt, ahol az új módszereket az óraszámnak csak kis hányadában kell alkalmazni. Az adott műveltségterület óraszámát teljesen lefedő programtípusok – mint más iskolákban is – csak néhány tantestületi tagot érint. A kollegiális tájékozódás és a kölcsönös megsegítés ráfordításigénye magas a pedagógusok szemében, az ellenőrzést pedig az iskolavezetés vagy külső szakértő csak nagyon korlátozottan végezheti, arra leginkább maguk az érintettek együtt lennének képesek. Mindezek következtében, noha a tantestület érzékenyítése lehetővé tenné az együttműködést, a pedagógusok ebben az iskolában is jellemzően elszigetelten alkalmazzák az innovatív módszereket.

Az eset sajátos érdekessége - az iskola hivatalos szakértői elemzése és önértékelése szerint is – a Belső Gondozói Rendszer (BGR) alkalmazása. A BGR a minőségirányításhoz hasonló átfogó eszköz az iskolai folyamatok és kimenetek szabályozására. A fő különbség, hogy – az általános menedzsment funkciók mellett – jóval több benne a sajátos pedagógiai tartalom. Az eredetileg hollandiai bevándorlók gyerekeinek egyéni fejlesztésére kidolgozott eljárást valamivel korábban, és lényegesen kisebb központi támogatással adaptálták a magyarországi iskolákban, mint a minőségirányítási koncepciót és eszközöket. Erre pedig önmagában elégséges magyarázat lehet a szakpolitika kockázatkerülése. A BGR alkalmazása ugyanis feltétlenül igényli, hogy a tantestületek a pedagógiai technológiákkal is szervezeten foglalkozzanak, míg a minőségirányításnál közvetettebb a kapcsolat a pedagógiai tartalmakkal, nehezebb felmérni a hatást. A BGR tehát magasabb ráfordításokat igényel a pedagógusoktól, különben nyilvánvaló az értelmetlensége („dupla vagy semmi”). A minőségirányítás elvontabb eljárásait a tantestületek nagyobb szabadsággal értelmezhetik a képességeik és érdekeik szerint.

A BGR és a minőségirányítás elemeit egyaránt felhasználja a HHH gyerekeket nevelő iskolákban bevezetett Integrált Pedagógiai Rendszer (IPR). A két korábbi eljáráshoz képest erősebbnek

tűnik a törekvés a szabályozási elemek hatékony összerendezésére: tartalmaz módszertani továbbképzést, folyamatellenőrzést, egyéni és iskolai szintű anyagi ösztönzést. A szakpolitika kockázatkerülése itt is megnyilvánul abban, hogy egyik elem sem túl intenzív, s ezért kétséges, hogy képes hatásosan ösztönözni az iskolai folyamatok és kimenetek javítását. A pedagógusok megterhelőnek tartják az egyéni fejlesztési tervek és háromhavonkénti értékelés adminisztratív kötöttségeit. Ugyanakkor ez csak abban az esetben vezet nagyobb felelősségvállaláshoz, ha az iskolavezetés és a kollégák a maguk eszközeit is felhasználják a fejlesztés érdekében.

A szabályozási eszközök hasonlóságai következtében a második eset önmagán jóval túlmutatva mutat be egy változatot arra, milyen hatása lehet, ha van fejlesztési szándék is, vezetői képesség is, átgondolt intézményi design is, ugyanakkor a kockázatkerülés miatt átlagosan alacsony személyes ráfordításokat várnak el a szereplőktől.

Az igazgató azok közé tartozik, akinek a minőségirányítási rendszer felelőseként nyílt lehetősége innovatív és iskolai szintű feladatot kapnia, majd nem szokványosnak számító úton – a pedagógusi pályáról a családi vállalat kedvéért tett kitérő és néhány éves helyi munkaviszony után – kapott iskolavezetői kinevezést. Az elképzeléseit az iskolai folyamatok fejlesztésének ambíciója, a menedzsment eszközökkel kapcsolatos korábbi sikerek, a másokkal nem összehasonlítható tevékenységek elismertetésének kedvező lehetősége, a tantestület együttműködési készségével kapcsolatos kétségek együttesen alakították. Mindezek hatására a BGR elemeit elsősorban egy elemi probléma, a hagyományos tantárgyi értékelések rendszerességének biztosítására használja.

A tanulói eredmények nyomon követése és értelmezése ebben az iskolában nem a dokumentálás és ellenőrzés megszervezésén múlik, hanem egy sokkal általánosabb problémán: a tantestületen belüli szervezett módszertani reflektálás hiányán. Egyeztetés és tapasztalatcsere nélkül futnak különböző tankönyvi programok, pedig legalább egy átfogó pedagógiai technológia, a kompetencia alapú módszertanok közös megismerése biztosíthatott volna mindenki által beszélt szakmai nyelvet a tantestület tagjai számára. A közös szakmai témát ezzel szemben a magatartás és a szorgalom értékelése, illetve a tanulók szociológiai és pszichológiai jellemzése, tehát egytől egyig a pedagógián kívüli tényezők jelentik. Nem meglepő, hogy az iskola megkülönböztető jellemzőként sem hivatkozik a kompetencia alapú képzésre, inkább a vele járó eszközfejlesztést mint mindenki számára nyilvánvaló előnyt hangsúlyozza. Az alapfolyamatok problémáira utal az is, hogy az iskola nem pályázhatott a teljesítményértékeléstől függő tanári bérkiegészítésre, mivel – sok iskolával ellentétben – nem tudtak bemutatni az adminisztratív elvárásoknak megfelelő értékelési rendszert.

Mindezt annak tulajdonítjuk, hogy az osztálytermi technológiák rendszeres reflektálása jelentős személyes ráfordításokat igényel a pedagógusoktól. Nem beszélve arról, ha szervezeten megváltoztatnák a technológiákat, vállalva a kollégák által végzett kölcsönös megsegítést és ellenőrzést, a vele járó konfliktusok kezelését. Ha az adottságok illetve választások eredményeként a vezetés nem számolhat az átlagos tantestületi tagtól elvárható munkaterhelés jelentősebb növelésével, akkor ez kizáró ok lehet, hogy a tantermi gyakorlatokba – akár közvetlenül, de hatásosan – beavatkozhasson.