

tudományos munkatárs, Kutatási Központ,  
OKI, Budapest

## Az értékelés mint irányítási eszköz a közoktatásban

*A huszadik század második felében Európa és a fejlett világ országaiban hatalmasra nőtt közoktatási rendszerek irányítási problémái nagy kihívást jelentettek az oktatáspolitikusok számára. Az expanzió önmagát gerjesztő hatása néhány évtized alatt minden képzési fokon tömegesedést idézett elő, a középfokú oktatás általánossá válása pedig együtt járt a tankötelezettség kitolódásával. A hagyományos irányítási eszközök egyre kevésbé működtek hatékonyan, és ez odáig vezetett, hogy Coombs a hetvenes évek elején az oktatás világválságáról írt. (1)*

**A** vertikális és horizontális kiterjedés (egyre több tanuló egyre hosszabb ideig ül az iskolapadban) az oktatási rendszerek méretében és összetettségében olyan erős változásokat idézett elő, hogy a szabályozás és irányítás egyre bonyolultabbá vált és új eszközöket igényelt. A közszolgáltatások gyakorlatilag minden területén hasonló folyamatok játszódtak le, új szabályozási módok kidolgozása volt tapasztalható, ami egyrészt keretet adott az oktatás irányításában bekövetkező változásoknak, másrészt pedig ahhoz mintául is szolgált.

A tanulmány egy kettős párhuzamot mutat be, egyrészt azokat a folyamatokat, amelyek az oktatás területén érzékelhetőek, és egybecsengenek a közszolgáltatások területén általában tapasztalható irányítási változásokkal, másrészt pedig a magyar közoktatási rendszerben zajló folyamatokat veti össze nemzetközi, elsődlegesen az Európai Uniót érintő irányítási változásokkal. Mindezt abból a szempontból, hogy az értékelés hogyan lehet és lesz az oktatásban egy szűken értelmezett pedagógiai, tantermi kategóriából, pontosabban amellettt egy irányítási eszköz, oktatáspolitikai fogalom.

### A közszolgáltatások irányításának hatékonysági problémái

Maurice Kogan „Az új értékelő állam” című tanulmányában (2) a közszolgáltatások hagyományos ellenőrzésének megváltozását mutatja be, és bár az elemzés a brit példán alapul, a szerző hangsúlyozza, hogy a témák bárhol másutt is érvényesek. A nyolcvanas években jelentkező alapp probléma az elszámoltathatóbb irányítás létrehozása volt, melynek lényege a teljesítmény és a tiszta célkitűzések összevetése. Háttérként a kormányzat közköltségeket korlátozó szándékával kellett számolni, ami önmagában is erőteljes beszámoltató és ellenőrző mechanizmusokat igényelt. Mindezek következtében az értékelést, mint a valódi elszámoltathatóság és a hatékony változtatás előfeltételét jelenítették meg. Úgy vélekedtek, hogy az összetett irányítási rendszer egyszerűsíthető és tárgyilagosan mérlegelhető a teljesítmény mérhető indikátorainak segítségével. A korábban csak a piaci szférában alkalmazott, menedzser-szemléletű (tehát olyan, amelynek sarkkövei: a hatékonyság, a gazdaságosság, az eredményesség, a teljesítmény és a megszigorított fizetés) irányítás értékelési szempontjai a közszolgálati szektorban a mennyiségi-mérési

szemlélet irányába történő elmozdulást eredményeztek. Ez a szemlélet pedig megerősítette a teljesítménynek a kézzelfogható eredmények szerinti értelmezését.

A hagyományos ellenőrzési metódusok a közszolgáltatási területeken a komplexitás (elsősorban a méret és az összetettség) növekedése miatt váltak egyre kevésbé alkalmazhatóvá. A közellátás nagyrendszerei a jóléti államokban szinte kivétel nélkül kormányzati kezdeményezésre jöttek létre, és működésüket a felülről, egy központból irányítottág jellemezte. Elsősorban a rendszerekben zajló tevékenységeket, folyamatokat szabályozták, törvénnyel, rendelettel, utasításokkal. A rendszer működésének minőségét, eredményességét biztosítva látták azzal, hogy szabályozták a mit és a hogyan kérdéseit. Nagy és kiterjedt rendszerek irányítása centralizált környezetben hatalmas apparátus igényel, melynek működtetése önmagában is csökkenti a hatékonyságot, emellett pedig óhatatlanul információvesztéssel is jár. Amikor az eredményességet erőteljes központi szabályozás mellett sem lehetett már biztosítani, a kormányzati rendszerek decentralizációs reformokat hívtak életre, ami azonban a működés ellenőrzésére más módszereket tett szükségessé. A közigazgatási reform során az irányítás alapjellemzői változtak meg, így például az, hogy a működési folyamat mely részére irányul a szabályozás. (3) A figyelem a folyamatokról az eredményekre tevődött át, nem magát a cselekvést, hanem annak kimenetét szabályozták. Ez már önmagában is egyszerűsítható az összetett irányítási rendszert, ugyanakkor új problémákat is felvet: az eredmények megítélését. Ezen a szálon a közszolgáltatási rendszerek reformjában élen járó országok (mint például Anglia) sok energiát fektettek a mérésmetodika fejlesztésébe, hiszen olyan objektív eszközökre volt szükségük, amelyek megbízható és érvényes eredményeket szolgáltatnak az ellenőrzés során. Az ellenőrzés pedig ebben az esetben nem más, mint a teljesítmény mért jellemzőinek viszonyítása a kitűzött célokhoz, vagyis a teljesítmény értékelése. A mért jellemzők megjelennek a mennyiségi és a minőségi dimenzióban is, más-más módszertani megoldásokat igényelve. Maga az értékelés olyan komplex eljárás kell, hogy legyen, amely tel-

*A decentralizációs jellegű irányítási változások a közszolgáltatások más területeivel együtt az oktatást is érintették. Magától értetődő ez, egyrészt azért, mert az oktatásirányításnak a tömegesedés kiváltotta problémái megoldást sürgettek, másrészt pedig azért, mert „... az oktatási rendszerben nem működhet tartósan olyan szabályozási mechanizmus, amely nagymértékben eltér attól, amely a társadalmi alrendszerek összességét jellemzi”.*

jesítményindikátorokon és az előre meghatározott standardokon alapul. Ezek a standardok adják a folyamat „szabályozott kimenetét”, vagyis konkrétan rögzítik, hogy a vég-eredményt mikor tekintik megfelelőnek, a teljesítményt elfogadhatónak. Mindezen folyamatok a közszolgáltatások területén szükségszerűen együtt járnak azon szakterületek és szakmai csoportok befolyásának növekedésével, amelyek a szükséges módszertan kidolgozásához és működtetéséhez megfelelő kompetenciákkal rendelkeznek. Kogan kutatásai (4) többek között arról is tudósítanak, hogy Angliában a Közszolgáltatási Felügyelet növelte mind az önkormányzatokra, mind a kormányra gyakorolt befolyását, amit az tett lehetővé, hogy felhasználta a társadalomtudományok módszertani tudásbázisát, valamint saját munkáját menedzser-szemléletűvé alakította.

Mi vezethetett el odáig, hogy ez a bizonyos piaci rendszereket jellemző menedzser-szemlélet utat tört magának a közszolgáltatások területén? Mindenekelőtt a közszolgáltatások fogalmának újraértelmezése, a gondoskodó, jóléti ellátó rendszer működtetése helyett – amint az a szóban magában is szerepel – egy olyan szemlélet, ami a területet valódi értelemben szolgáltatásnak tekinti, és így is közelíti meg. A közszolgáltatás is csak egy a különféle szolgáltatások közül, azonban a szolgáltatást igénybe vevők köre nem

más, mint a 'köz', vagyis a társadalom, a szolgáltatók pedig a politikai döntéshozók és a kormányzati szervek.

A közigazgatás decentralizációja, ha a szabályozók rendszeres és módszeres átalakításával együtt történik, nem jelenti az állami felügyelet háttérbe szorítását – éppen ellenkezőleg. A rendszerek komplexitásának növekedése miatt gyakorlatilag az eszközök átalakítása tűnik az egyetlen hatékony eljárásnak. Az értékelés pedig, minthogy komplex környezetben jól alkalmazható irányítási eszköz, különös jelentőséggel bír.

A decentralizációs jellegű irányítási változások a közszolgáltatások más területeivel együtt az oktatást is érintették. Magától értetődő ez, egyrészt azért, mert az oktatásirányításnak a tömegesedés kiváltotta problémái megoldást sürgettek, másrészt pedig azért, mert „... az oktatási rendszerben nem működhet tartósan olyan szabályozási mechanizmus, amely nagymértékben eltér attól, amely a társadalmi alrendszerek összességét jellemzi”. (5)

### A közoktatás irányításának változásai

Az iskoláztatás kontinentális hagyományához kötődő közoktatási rendszereket a huszadik század második felében, óriásira nőtt méreteik miatt, a hagyományos szabályozókkal már nem lehetett hatékonyan és eredményesen irányítani. Az oktatási folyamatok egy központból átláthatatlanná váltak, az államnak, mint a közoktatás felelősének olyan eszközöket kellett keresnie, amelyek a megváltozott körülmények között is képesek kontrollt biztosítani. A közszolgáltatások más területein ugyanilyen irányítási problémák léptek fel, és az ott kidolgozott megoldási stratégiák az oktatásügyben is megjelentek.

Az oktatási rendszerek szabályozásának többféle új eszköze is kialakult, amelyek egy-egy rendszerben általában együtt jelennek meg. (6) Természetesen a hagyományos szabályozók sem veszítették el jelentőségüket, ma is minden közoktatási rendszerben léteznek direkt utasítások, a működés törvényességi alapjait továbbra is jogszabályok erejével biztosítják, azonban új, az oktatásban korábban hagyományokkal nem rendelkező eszközök egészítik ki ezeket. Ilyen szabályozó eszköz egyes országokban az anyagi érdekelttség, illetve az is, ha ennek mértéke és szerepe megváltozik.

Ha egy országban decentralizált az oktatási rendszer, előállhat olyan helyzet, hogy az államnak, bár rendelkezik erőforrásokkal, nincsenek közvetlen irányítási jogkörei. Ilyen esetben fontos rendszerszabályozó eszközzé válhat a fejlesztés befolyásolása. Tipikus példa erre a különböző pályázatok rendszere, amelyen keresztül bizonyos típusú innovatív kezdeményezéseket támogathatnak vagy kifejlesztett programokat, módszereket terjeszthetnek. „Ha valamilyen innovációt ily módon visznek be a rendszerbe, akkor az sokkal kevésbé számíthat elutasításra, mint ha valamilyen új gyakorlatot egy csapásra mindenütt kötelezővé tennének.” (7)

Az oktatás esetében különösen szembeötlő az, amikor a rendszerben már nem a cselekvést, hanem annak kimenetét szabályozzák. Ilyenkor beszélnek tantervi szabályozás helyett vizsgákkal, vizsgarendszerrel, illetve vizsgakövetelményekkel való szabályozásról. Jó példa erre a legtöbb olyan ország, ahol decentralizációs folyamatok indultak el, különösen a közép-kelet-európai térségben, de máshol is. Ha az oktatást rendszerszemléletben vizsgáljuk, ez az a bizonyos kimeneti szabályozás, ami olyan országokban is kezd terjedni, ahol korábban ennek nem volt hagyománya. Ausztriában például egyáltalán nincsenek központi vizsgák, sem országos tesztek, nincs a teljes rendszerre kiterjedő eredményességi vizsgálat. A minőség biztosításának eszközei a tartalmi szabályozás, a tanári professzionalizáció és a felügyelet. Ugyanakkor egy szakértői csoport 2001-ben javaslatot készített az oktatás rendszerszintű értékelésére, és ebben kiemelik egyrészt azt, hogy szükség lenne egy országos monitoring-rendszerre, másrészt pedig azt, hogy a nemzetközi teljesítmény- és indikátor-adatoknak kellene információs bázisul és eszközként szolgálniuk a politikai döntéshozásban. (8)

Azt, hogy az oktatási rendszerek működtetésében az értékelés szerepe folyamatosan nő, mi sem bizonyítja jobban, mint hogy az egyes országokban egyre-másra hoznak létre olyan intézményeket, amelyek tevékenységi köre az értékelés maga vagy annak szervezése. Spanyolországban például egy olyan intézmény (9) működik, amely az oktatási rendszer öt különböző területét értékeli, ezek: a tanulói teljesítmények, a tantervek és tanítási módszerek, az iskolák működése, a tanári szakma és az oktatás társadalmi kontextusa. Dániában pedig – szinte egyedülálló módon – olyan intézményt (10) hoztak létre, amely mindenféle oktatási forma és szint értékelését végzi, az óvodától a posztgraduális programokig. Ezekben az intézményekben vagy velük együttműködésben általában értékelésmetodológiai fejlesztések is folynak, hiszen a módszerek és eszközök folyamatos fejlesztése elengedhetetlen feltétele annak, hogy hatásosan működjön egy értékelési rendszer egy adott oktatási rendszerben.

Talán a legáltalánosabban alkalmazott új eszköz a közszolgáltatások irányításában az értékelés, mégpedig azért, mert komplex környezetben nagyon hatékonyan képes működni. Amiért érdemes ennek a területnek megkülönböztetett figyelmet szentelni, az egyrészt abból adódik, hogy a huszadik század végére az oktatási rendszerek működésében a hatékonyság, a minőség és az eredményesség különösen fontossá vált, biztosításuk kiemelt oktatáspolitikai prioritást kapott, másrészt pedig abból, hogy e fogalom – az értékelés – az oktatás területén meghatározott jelentéssel és hagyományokkal bír. Évtizedeken, sőt évszázadokon át az oktatásügyben az értékelés szinte kizárólag a tanulói teljesítmények megítélését jelentette, az azonban, hogy az értékelés, mint irányítási eszköz a közszolgáltatások területén használatos értelmében jelent meg a közoktatási rendszerek irányításában, értelmezési zavart eredményezett. E dolgozat célja többek között az, hogy segítse a két értelmezés különválasztását, megtartva persze a jelentéstartalom átfedéseit is.

Az értékelés a szó legtagabb értelmében viszonyítást jelent, valamit, amit elvárunk, viszonyítunk valamihez, ami létrejött. Az oktatás területén az elvárásokat célokként, illetve követelményekként fogalmazzák meg, ám ahhoz, hogy a viszonyítást el lehessen végezni, meg kell találni a célok és az eredmény 'közös nyelvét', az úgynevezett standardokat. A standardok előzetes meghatározása elengedhetlenül fontos ahhoz, hogy az eredményeket később meg lehessen ítélni.

Ha az értékelés az oktatási rendszerben szabályozó szerepet tölt be, akkor a rendszer minden egyes összetevőjére kell, hogy irányuljon. Nem lehet egy rendszert szabályozni, ha a teljes működése helyett csak bizonyos részeit ismerjük, ha csak egyes területeiről rendelkezünk információval. Emiatt is szükséges meghaladni azt az értelmezést, amely a tanulók iskolai teljesítményein alapul. Az oktatási rendszer eredményességének sok összetevője van, ezek közül nyilvánvalóan fontos és látványos a mérhető teljesítmény a tanulói oldalon, azonban közel sem elegendő a működés megítéléséhez. Milyen területei lehetnek a rendszerszintű eredményesség és hatékonyság értékelésének? Itt nem csupán az a kérdés, hogy mi az, amit elviekben lehetne értékelni egy oktatási rendszerben, hanem alapvetően az, hogyan lehetne a létező és megszerezhető információk közül pontosan azokat kiválasztani, amelyek megbízhatóan leírják a rendszert. A döntéshozók a rendszer működéséről, eredményességéről és hatékonyságáról olyan információkat igényelnek, amelyek könnyen áttekinthetőek, viszont nagyon informatívak és az összehasonlítást is lehetővé teszik. Ilyen elvárások és feltételek mellett indultak sikeres útjukra a különféle statisztikai adatgyűjtések, feldolgozások és elemzések, újabban pedig az ún. indikátor-programok.

### **Nemzetközi együttműködések az értékelés területén**

Az OECD országok 15 éve működtetnek egy programot az oktatási rendszerek összehasonlító mutatóinak kidolgozására és fejlesztésére: ez az ún. INES. (11) A program célja „... olyan statisztikai mutatók kiválasztása és kidolgozása, amelyek összehasonlítha-

tók, s az oktatási rendszerek minőségére vonatkozó információkkal szolgálnak, ilyen módon külső mérceként használhatók, és hozzájárulhatnak az oktatáspolitikai intézkedések hatásának felméréséhez és értékeléséhez az egyes országokban”. (12) Az INES program modellje jól mutatja, hogy az oktatási rendszer működését milyen területeken lehet értékelni. Ezek a következők:

- az oktatási eredmények minősége (outcomes), vagyis az oktatási rendszer kibocsátása és eredményessége;
- az oktatáspolitikai különböző szintjein befolyásolható oktatási feltételek és folyamatok (policy levels);

- keret- vagy háttérfeltételek és korlátozó tényezők (contexts and constraints), amelyek az eltérő gazdasági és szociokulturális hátteret hivatottak az értékelésbe beépíteni.

Ezeket a területeken mozog az oktatási rendszerek értékelése, ezekhez határoznak meg konkrét mutatókat, mint például a végzettek száma (1), a tanuló-pedagógus arány (2) vagy az iskolák számítástechnikai színvonalára vonatkozó mutatók (3).

Az oktatásügyi indikátorprogram gyökereit az Amerikai Egyesült Államokban találjuk meg, ahol a szövetségi oktatásirányítási hatóság kezdeményezte ezt a kutatást 1982-ben. *Báthory Zoltán* a kezdeményezésről azt írja, hogy jelentős áttörést hozott a rendszerszintű értékelés szemléletében és módszertanában. (13) A program célja ugyanis az volt, hogy a decentralizált ország oktatásügyének hatékonyságáról érvényes és megbízható képet alkothassanak mind az irányítás, mind a közvélemény tájékoztatása céljából. Ilyen jellegű célmegjelölés az oktatásügyben korábban sehol nem fordult elő.

Az OECD nemzetközi indikátorprogramja valójában ugyanezt a célt szolgálja: mutatókat szolgáltat a kormányzati szintű oktatáspolitikai döntésekhez. Éppen ezért fontos hangsúlyozni, hogy a program ugyan nemzetközi, ám eredményével a nemzeti oktatási rendszereket célozza, s nem valamiféle nemzetközi koordináció eszköze. A program ugyanakkor feltételezi, hogy a résztvevő országok rendelkeznek megfelelő alapadatokkal a mutatók kialakításához. Ennek a munkának a nehézsége nem abban van, hogy ezeket az adatokat össze kell a különböző helyekről gyűjteni, problémát az okozhat, hogy a különböző országok adatgyűjtése mögött igen nagy szemléleti és módszertani különbségek húzódnak meg. Éppen emiatt egy indikátorprogram, de tulajdonképpen bármely más nemzetközi felmérés elengedhetetlen feltétele a konceptuális és metodológiai keret egységessége. Az OECD ennek érdekében a program keretein belül szakértői hálózatot hozott létre, amelyekben a tagországok képviselői éppen az ilyen fogalmi és módszertani kérdéseket tudják megvitatni.

A nemzetközi együttműködések alaptézise, hogy léteznek általánosan érvényes standardok, amelyekhez viszonyítani lehet, amelyekhez képest lehet értékelni, jelentőségük azonban nem csupán annyi, hogy lehetővé teszik az összehasonlítást. Hatalmas hozzádékuk az is, hogy katalizálják a nemzeti fejlesztéseket. Azzal, hogy az értékelés kikerül a nemzeti rendszerből, kifejleszthetővé válik az értékelésnek és az oktatás monitorozásának közös kultúrája és módszertana, ami az európai oktatási döntéshozók hálózatának (14) véleménye szerint növeli a tanulás és a tanítás minőségét. A nemzetközi együttműködésekben az egyes országok nemzeti értékelési szakértői vesznek részt, ez pedig végül eredményezhet nagyon is hasonló vonásokat az egyes országok értékelési rendszerének átalakulásában. A nemzetközi értékelési programok közvetve ezen a módon tudják megváltoztatni a nemzeti értékelési rendszereket, közvetlenül pedig a nemzetközi együttműködések „tartalmával”, vagyis magával a szakmai-módszertani kultúrával a terjesztésével.

Az oktatási rendszerek eredményességének mérése és értékelése nagyjából negyven éves múltra tekint vissza. Kialakulása együtt járt a tömegoktatással, az iskolai expanzióval, és természetes módon feltétele volt a számítástechnikai fejlődés, mivel a nagy elemszámú reprezentatív mintából származó adatok feldolgozásához és elemzéséhez nagy tel-

jesítményű gépekre és statisztikai programokra volt szükség. Ezen a területen kezdeményező szerepe és az utóbbi évtizedig privilegizált helyzete volt annak a nemzetközi társaságnak, amely a tanulmányi teljesítmények értékelésére szerveződött 1959-ben, és amelyet a világban angol nevének rövidítésével jelölnek és ismernek: ez az IEA (International Association for the Evaluation of Educational Achievement).

Gyakorlatilag az IEA tevékenysége tekinthető a ma már nagyon sok országban működő monitoring-rendszerek alapjának is, abban az értelemben mindenképpen, hogy például adott egy, a rendszert átvilágító vizsgálat megszervezésére, módszertanára, tartalmára és lebonyolítására. A már említett 'Evaluation' címet viselő hírlevél számaiból egyértelműen látszik, hogy azokban az országokban, ahol bevezették a rendszeres monitorozást, az alapvető okot két, gyakran egymással párhuzamosan jelentkező igény adta. Egyrészt szakértők, kutatók, oktatási szakemberek érveltek a szükségessége mellett, elsősorban azért, hogy az így kapott eredmények segítségével győzzék meg a döntéshozókat az oktatást érintő változtatások szükségességéről, azaz gyakorlatilag irányítási kérdésekről. Másrészt viszont oktatási döntéshozók is kezdeményeztek ilyen vizsgálatokat, mert konkrét adatokra volt szükségük, ami jelzi azt, hogy az oktatáspolitikára számára is fontosakká váltak a rendszert átvilágító, országos felmérések.

Vári Péter a monitorozás (monitoring educational outcome) három értelmezését különíti el. (15) Az első értelmezés szerint a monitor-vizsgálat lényege, hogy bizonyos rendszerességgel méri a tanulók meghatározott korosztályainak tudását a fontosnak ítélt tartalmi, illetve képességterületeken. Ilyen program működik az Egyesült Államokban és Skóciában. A vizsgálat sorozatok jellegzetessége, hogy deklaráltan rendszeresen, reprezentatív mintán, meghatározott műveltségi területeken történik, és a tesztszerkesztés során gondoskodnak az időben történő összehasonlítás (trendelemzés) lehetőségéről. Egy másik értelmezés szerint a monitorozás, a tanulói teljesítmények nyomon követése diagnosztikus funkciót szolgál. Így működik Hollandiában a Student Monitoring System. A monitorozás értelmezésének harmadik lehetséges formája az ún. indikátorvizsgálat. Az oktatási rendszer eredményességének értelmezése olyan kimeneti adatok nyomon követésével és összefüggéseinek elemzésével történik, amelyeket az oktatási rendszer statisztikai adatszolgáltatása révén gyűjtenek össze.

Mind a nemzeti, mind a nemzetközi felmérések koncepciójának kialakításakor alapvető elvárás a maximális objektivitás, amit általában standardizált mérőeszközök használatával biztosítanak. Ugyanakkor az utóbbi években egyre erősödik az a hang, amely a rendszereket átvilágító vizsgálatokhoz kritériumként rendeli, hogy az alkalmazott eszközök ne csak a megszokott, többválasztásos tesztek legyenek, mert ezek már nem felelnek meg a kor megváltozott tudáskoncepciójának. Ez a furcsa kettősség új utat nyit a tesztfejlesztés előtt, és az oktatásban is érzékelhetővé válik az a folyamat, amit a közszolgáltatások irányításának átalakulását vizsgálva tapasztalhattunk: megnő azoknak a szakmai csoportoknak és szakterületeknek a befolyása, amelyek a szükséges módszertan kidolgozásához és működtetéséhez megfelelő kompetenciákkal rendelkeznek. Az átalakulás abban is érzékelhető, hogy „... egy meghatározott szakmai kör jelentős súllyra tesz szert, és ez elkerülhetetlenül hatni kezd az oktatási rendszer fejlődésére. [...] Talán nincs más olyan oktatáson belüli szakterület, amely annyira nemzetközivé vált volna és nemzetköziesedése olyan magas szinten intézményesült volna, mint a mérés-értékelés. Nem véletlen, hogy gyakran beszélnek nemzetközi mérési közösségről (international assessment community).” (16)

A mérési-értékelési szakértők csoportja azért is kerülhet kiváltságos helyzetbe, mert szaktudásuk olyan mértékben specializálódott, amivel az oktatásügy más résztvevői, így a tanárok sem rendelkeznek. Ezt felismerve az értékelési innovációk jelentős része foglalkozik az értékelési kultúra terjesztésével a tanárok körében. Ugyanakkor maga az értékelési kultúra is folyamatosan változik, erre talán a legjobb példa az OECD tanulói tel-

jesítményeket mérő programja, a PISA. A vizsgálat elsődleges célja annak feltárása, mennyire felkészültek a felmérésben részt vevő országokban a tizenöt évesek arra, hogy megállják a helyüket a mindennapi életben. (17) Szemlélete két okból is újnak nevezhető. Egyrészt, mert az általános kompetenciák felé fordul, aminek forrása az, hogy a nemzeti tantervek nagyon nagy mértékben különböznek, és a társadalom, a gazdaság igényei is megváltoztak az iskolázatással szemben. Ennek megfelelően nem annyira a tanulói teljesítményeken, inkább a tanuláshoz és az élethez szükséges tudáson, kompetenciákon és készségeken van a hangsúly. Másrészt pedig új a szemlélete azért is, mert kiemelt jelentőséget tulajdonít annak, hogy a diák elé tárt problémák lehetőleg hiteles helyzetekben fogalmazódjanak meg. (Ennek következménye az újszerű tesztformátum, amelynek alapegysége a cluster, amihez több feladat is tartozik, de ez alapvetően tesztszerkesztési kérdés.)

A vizsgálat talán legnagyobb kérdése és egyben kihívása is, hogy azonosítsa és elfogadtassa a résztvevő országokkal azokat a kompetenciákat, amelyek mentén mérni képes azt, hogy mennyire készíti fel az iskola a diákokat az élet és a változó munkaerőpiac kihívásaira. Az OECD-n belül ezen a területen már a PISA-program meghirdetése előtt is folyt kutatás, 1997-ben kezdődött meg a 'Kompetenciák meghatározása és kiválasztása: Elméleti és fogalmi alapok' című projekt (DeSeCo). Elsődleges célja olyan indikátorok kidolgozása volt, melyek alkalmasak tananyagon átívelő kompetenciák megjelenítésére. A projekt résztvevői a legkülönbözőbb szakterületek képviselői, pszichológus, filozófus, szociológus-antropológus, oktatástatisztikus egyaránt részt vett a programban, ami a szükséges kompetenciák kiválasztását és értelmezését nagyon széles alapon tette lehetővé.

A mindennapi élet kompetenciáit két francia filozófus tárta fel (18), a terület különös jelentőségét éppen a PISA-vizsgálatok adták meg. A szerzők öt olyan kulcskompetenciát ismertettek, amelyek – véleményük szerint – széles körben érvényesülnek és függetlenek mind a sajátos életszakaszoktól, mind pedig a szociokulturális környezettől. Ennek a kitételnek az adja meg a jelentőségét, hogy az egymástól nagyon különböző hagyományokkal rendelkező országokat nem lehetne mindenki által elfogadhatóan összehasonlítani, oktatási rendszerük működését megítélni, ha nem törekednének arra, hogy minden résztvevő számára releváns és érvényes kompetenciák mentén építsék fel az értékelést. Ebben a vonatkozásban pedig a kompetenciák meghatározásával foglalkozó szakértői csoport is hasonlóan nagy befolyással bír az oktatásirányításra, mint a korábban már leírt módszertani szakértők köre.

Nem hagyható azonban figyelmen kívül az a tény sem, hogy bizonyos szakértői csoportok elzárkóznak az ilyen általánosan érvényes nemzetközi mérőeszközök használatá-

*Mind a nemzeti, mind a nemzetközi felmérések koncepciójának kialakításakor alapvető elvárás a maximális objektivitás, amit általában standardizált mérőeszközök használatával biztosítanak. Ugyanakkor az utóbbi években egyre erősödik az a hang, amely a rendszereket átvilágító vizsgálatokhoz kritériumként rendeli, hogy az alkalmazott eszközök ne csak a megszokott, többválasztásos tesztek legyenek, mert ezek már nem felelnek meg a kor megváltozott tudáskoncepciójának. Ez a furcsa kettősség új utat nyit a tesztfejlesztés előtt, és az oktatásban is érzékelhetővé válik az a folyamat, amit a közszolgáltatások irányításának átalakulását vizsgálva tapasztalhattunk: megnő azoknak a szakmai csoportoknak és szakterületeknek a befolyása, amelyek a szükséges módszertan kidolgozásához és működtetéséhez megfelelő kompetenciákkal rendelkeznek.*

tól. A SOCRATES program támogatásával négy európai ország (Anglia, Finnország, Franciaország és Olaszország) részvételével a közelmúltban valósult meg egy, az olvasási tesztek kifejlesztésére vonatkozó nemzetközi projekt (19), melynek alaptézise az alternatív módszertan szükségessége. A projektben résztvevő szakértők véleménye szerint a nemzetközi felmérések eredményei sokkal inkább mutatják a módszereknek, eljárásoknak az adott országtól való eltéréseit, mint a tanulói teljesítmények különbségeit. Az általuk kidolgozott alternatív módszertan gyakorlatilag arra irányul, hogyan lehetne nemzetközi összehasonlításra felhasználni a hazai (itt a lefordított teszt ellentétéként értelmezve) olvasási teszteket, annak érdekében, hogy kiküszöböljék a nyelvi és kulturális különbségek hatását. Egyelőre azonban úgy tűnik, hogy az ilyen jellegű módszertani kezdeményezések és szakértői csoportok kisebb súllyal rendelkeznek az oktatáspolitikai befolyásolásában.

Áttekintve azokat a változásokat, amelyek az oktatási rendszerek értékelésében – nemzetközi erőterben – az elmúlt 10–15 évben következtek be, jól látható, hogy beazonosíthatóak azokkal a folyamatokkal, amelyek a közszolgáltatások irányításában (Kogan-i értelmezésben) történtek. A folyamat helyett a kimenet szabályozása együtt járt a mérési szemlélet erősödésével, ezzel együtt megnőtt e terület szakértőinek befolyása is. Nemzetközi kezdeményezések indultak az értékelés alapját jelentő standardok és indikátorok kidolgozására, a megnövekvő feladatok ellátására pedig nemzeti szinteken is új intézményeket hoztak létre. Mindezt megerősíti az a folyamat, amely az Európai Unióban, az oktatás minőségének biztosítása érdekében zajlott le, illetve zajlik jelenleg is, amiért pedig kitüntetett figyelmet érdemel az, hogy itt a fenti változások összehangoltan, egységesen figyelhetők meg.

### **Az Európai Unió oktatási minőségpolitikája**

A Maastrichti Szerződés aláírása 1992-ben az addig gazdasági jellegű együttműködésből politikai közösséget hozott létre. Az oktatás esetében ez hatalmas változásokat generált az azóta eltelt alig több, mint tíz évben. Maga a szerződés ugyan mindössze két cikkely erejéig foglalkozik a területtel, de alapvetően megváltozott szemléletet jelez annak deklarálása, hogy az oktatás minősége közösségi felelősség. (20) Az Európai Unió az oktatás minőségének fejlesztését – közvetlen koordináció helyett – azzal segíti elő, hogy elősegíti a tagállamok közötti együttműködést, és ha szükséges, támogatja és kiegészíti a tevékenységüket. Elsődlegesen a Socrates- és a Leonardo da Vinci-programokat felhasználva tudja betölteni ezt a szerepét, de ajánlásokat, vitaanyagokat és pilot projektek eredményeit is terjesztheti.

Azok a keretfeltételek tehát, amelyek között az Európai Unióban az oktatási kérdések szóba kerülnek, hasonlatosak egy kiterjedt és decentralizált nemzeti oktatási rendszer működéséhez. Abban a megközelítésben legalábbis, hogy a komplexitás fokához igazodó, hatékony eszközökre van szükség itt és ott. Mindaz, amit a közszolgáltatások irányításánál, majd az oktatási rendszerek esetében tapasztalhattunk, nagyon hasonló formában felbukkan uniós oktatáspolitikai harmonizációs törekvésekben. Nincsenek jogi előírások, ezt az alapszerződés sem engedi meg, amikor deklarálja a tagállamok oktatási szuverenitását, ugyanakkor „Az EU ma már nemcsak tudatosan törekszik a nemzeti oktatáspolitikák közösségi szintű koordinációjára, hanem jelentősen előre is haladt ennek eszközrendszerének a kidolgozásában és alkalmazásában.” (21)

Ahhoz, hogy az oktatás minőségét, annak fejlődését meg lehessen ítélni, a hatékony változtatás jegyében értékelni kell a tagországok ezirányú törekvéseit, az értékelés alapját pedig az EU esetében is teljesítményindikátorok jelentik. Az Európai Unió oktatáspolitikai céljának megvalósításához szüksége van olyan mutatószámokra, melyek eligazítják és kijelölik azokat a nyomvonalakat, amelyek mentén a későbbiekben meg tudja ha-



tározni, melyik ország milyen hatékonyságú, állapotú oktatási rendszerrel rendelkezik. (22) 1998-ban Prágában az európai oktatási miniszterek az oktatási együttműködés szükségességét hangsúlyozták, és ennek érdekében meghirdették az ún. Indikátor-programot, konkrétan pedig felállítottak egy munkabizottságot, melynek feladata olyan indikátorok kidolgozása volt, melyek elősegítik az egyes országok számára új minőségértékelési rendszerek kidolgozását. Az így elkészült 16 indikátort a bukaresti miniszteri találkozón fogadták el 2000-ben. Még ugyanebben az évben újabb munkabizottság alakult hasonló elvárásokkal, és azzal a kitételrel, hogy a kidolgozandó indikátorok ne csupán a közoktatás szektorát öleljék át, hanem az „élethosszig tartó tanulást” vegyék figyelembe. Az így felálló munkabizottság dolgozta ki az élethosszig tartó tanulás 15 minőség indikátorát, amelyet 2002-ben Pozsonyban fogadtak el a tagállamok miniszterei.

Az indikátorok kidolgozása nagyon hasznos segítség lehet a döntéshozóknak, emellett pedig különleges lehetőség a szakma fejlődésére, hiszen a nemzeti szakértők részvételével (különös tekintettel arra, hogy a munkabizottságokban a csatlakozás előtt álló országok is képviseltették magukat) minden ország közvetlenül is profitálhatott a közös munkából. Ugyanakkor mindez kevés ahhoz, hogy önmagában változásokat eredményezzen az oktatás minőségének fejlesztése terén, hiszen egyetlen országot sem lehet direkt eszközökkel rábírní arra, hogy az indikátorokat alapul véve változtasson bármit is az oktatási rendszerén. Éppen ezért az oktatáspolitikák harmonizálását célzó törekvések egy másik területen is megkezdődtek, egy közös európai stratégia kidolgozásának terén. A kezdeményező az Európa Tanács volt, kérte, hogy a miniszterek dolgozzanak ki konkrét, az oktatást érintő célokat. A célkitűzéseket tárgyaló jelentést (23) 2001-ben, míg a hozzá kapcsolódó munkaprogramot (24) 2002-ben fogadták el, amelyet az Európa Tanács ajánlásként fogalmazott meg a tagországok és a csatlakozni szándékozó országok számára.

A munkaprogram a gyakorlati megvalósítása annak a szándéknak, hogy a más politikaterületek (például a foglalkoztatáspolitikai) koordinálására jól bevált nyitott koordinációs módszert (25) az oktatásban is alkalmazzák. Ez az eljárás azért különösen alkalmas politika-koordinációra, mert kikerüli a bonyolult Európai Unió jogalkotási procedurát. (26) A módszer deklarált célja a tagállamok segítése saját politikájuk fokozatos fejlesztésében, vagyis a politikai együttműködés egy formája. A közös problémák és célkitűzések meghatározását a teljesülésük megítélését segítő indikátorok kidolgozása követi, ami a konkrét célokhoz konkrét indikátorok hozzárendelését jelenti. Ezt a munkafázist az oktatás esetében nagymértékben segítette (egyszerűsítette és rövidítette) a korábbi indikátorfejlesztő munka. Az indikátorokban való közösségi megállapodás önmagában még csak azt eredményezi, hogy a tagállamok elfogadják ugyanannak a „mérőszámának” a használatát. Ez azonban a teljesítmény megítéléséhez nem elegendő, a viszonyítás csak akkor lehetséges, ha a „skálán” értéket is megszabnak. A nyitott koordinációs módszer működési mechanizmusában ezt az értéket az ún. benchmark fogalommal jelölik, és a módszer gyakorlatilag ezekhez a benchmarkokhoz viszonyított folyamatos összehasonlítást jelent. Egy adott ország saját értékeit így több megközelítésben is mérlegre teheti, viszonyíthat a benchmarkhoz, más, általa vonatkoztatási pontként szolgáló országok vagy országcsoportok eredményéhez, ugyanakkor az Unió döntéshozói a teljes közösség együttes teljesítményét is képesek ezáltal megítélni. Ennek pedig kitüntetett szerepe van, azért, mert a stratégia és ennek megvalósítását részletező munkaprogram alapkonceptiója az, hogy 2010-re az Európai Unió oktatása legyen a világon a legversenyképesebb rendszer.

A nyitott koordinációs módszer valójában sokféle eszköz együttes alkalmazása révén működik. Az egyes tagállamoknak, mint arról fentebb is szó volt, lehetőségük van arra, hogy saját eredményességüket másokéhoz viszonyítsák. Ugyanakkor bizonyos tekintetben ez nem csupán lehetőség, hanem kötelezettség is, nem kerülhetik meg az összeha-

sonlítást. Az alkalmazott eszközök egyike-másika kifejezetten erre a mozzanatra épít, ilyen például a társak általi értékelés, az ún. peer-review. Fontos azonban hangsúlyozni, hogy ezekkel az eszközökkel az oktatási rendszereket működtető politikákat értékelik, az alapvető cél pedig nem valamiféle EU-szabvány „minőség” megalkotása, hanem a tagállamok oktatáspolitikájának sarkallása arra, hogy saját oktatásügyük minőségét – a közösségi eszközök segítségével is – fejlesszék.

Korábban láthattuk, hogy a közösségi mozgástér a politika harmonizációjában elég szűkös. Nem meglepő tehát, hogy egymás mellett több eszközzel is próbálkoznak a célok megvalósítása érdekében. A már említett pilot projektek és ajánlások megfogalmazása is egy ilyen fontos eszköz. Az 1997/1998-as tanévben a SOCRATES program keretében 18 európai országból 101 középiskola részvételével megvalósult „A minőség értékelése az iskolai oktatásban” című EU pilot projekt, melynek zárójelentésében foglalmazták meg a szakértők az ún. Bécsi ajánlásokat. Ezen alapul az Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa által 2001-ben kiadott közös ajánlás „Európai együttműködés az iskolai oktatás minőségének értékelésében” (27) címmel. A szövegben megfogalmazódik, hogy a minőségi oktatás az egyik legfontosabb célja minden tagállamnak az alap- és középfokon, és hogy az iskolai oktatás minőségét biztosítani kell az oktatás minden területén. A tagországoknak támogatniuk kell oktatási intézményeiket, hogy azok fejleszthetőség szolgáltatásaik minőségét, segíteniük kell őket olyan új kezdeményezések elindításában, amelyek a tanítás minőségének javítását eredményezik. Deklarálják emellett azt is, hogy az európai együttműködés és a nemzetek közötti tapasztalatcsere hozzá fog járulni ahhoz, hogy azonosíthatóvá és terjeszthetővé váljanak a minőség értékelésének hatékony és megfelelő módszerei.

Az ajánlás első pontja azokat a célokat fogalmazza meg, amelyek elérését az átlátható minőségértékelési rendszerek segítségével biztosítani kell. A második pont az iskola jobbitásáért való megosztott felelősséget deklarálja, és szükségesnek tartja annak támogatását, hogy az értékelés folyamatába bekapcsolódhasson minden érdekelt fél. A harmadik pont az önértékelés használatát és irányítását célzó képzés szükségességét írja le, a negyedik pedig az iskolák egymástól való tanulásának támogatását mind nemzeti, mind európai keretek között. Végül az ötödik pont az iskolai oktatás minőségértékeléséért felelős valamennyi hatóság együttműködésének és az európai hálózatépítésnek a támogatását fogalmazza meg. Az együttműködés formái között kiemelt jelentőséggel bírhat a tapasztalatcsere (különös tekintettel a módszertani fejlesztésre és a követésre méltó gyakorlatok példáira), valamint a szakértők nemzetközi kapcsolatteremtésének elősegítése annak érdekében, hogy e területen európai szakértelem jöhessen létre.

A közszolgáltatások irányításának átalakulásával az értékelési szakértelem súlya megnő, amint az Kogan elemzéséből is kiderül. Az uniós oktatáspolitikában ezt a folyamatot nagyon jól példázza a fenti ajánlás, ami egy közös projekt szakértőinek következtetéseit emeli be erre a szintre, vagyis az értékelési szakértelemnek meglehetősen nagy teret biztosít a harmonizáció tekintetében.

### **A magyar közoktatás-értékelés átalakulása**

A magyar közoktatás irányításának radikális átalakulását eredményezte az a folyamat, ami a társadalmi-politikai rendszerváltást követően nagyon rövid idő alatt zajlott le 1990-ben. Megszűnt az állam iskolafenntartói monopóliuma, ami egyrészt azt jelentette, hogy az egyházak is tarthattak fenn oktatási intézményeket, másrészt pedig az állami iskolák a helyi önkormányzatok fenntartásába és irányítása alá kerültek. A hazai településszerkezeti jellemzők miatt egy nagyon elaprózott intézményhálózat, erősen decentralizált irányítási rendszer jött létre. A közoktatás Magyarországon helyi közszolgáltatássá vált. (28) Ráadásul ezek a változások az iskolát meglehetősen bizonytalan helyzetben ta-

lálták, mert korábban az 1985-ös oktatási törvény véget vetett a szigorú és egységes szabályozásnak, azzal, hogy új programokat, formákat tett lehetővé. Ezzel egyidejűleg megszűnt a korábbi felügyeleti rendszer (a szakfelügyelet), gyakorlatilag úgy, hogy a helyét más módszer, más mechanizmus nem vette át. Az egyes közoktatási intézmények szakmai munkájának értékelése az intézményfenntartók feladata, melyet a közoktatási törvény ír elő számukra.

Ilyen bonyolult környezetben, jócskán lecsökkent központi jogosítványokkal kell az oktatási kormányzatnak a rendszer eredményességét és minőségét biztosítania. Ehhez azonban olyan új eszközökre és módszerekre van szüksége, amelyek a decentralizált viszonyok között is hatékonyan képesek működni. Mindezek alapján nem igényel további bizonyítást, hogy a magyar oktatásirányítás is azokkal a problémákkal szembesül, mint ami általában jellemzi a közszolgáltatások irányításának változásait a világban. A kérdés csupán az, hogy a hasonló problémákra adott válaszok, a megoldási mechanizmusok is hasonlóak-e a fent bemutatottakhoz. Látni fogjuk, hogy az értékelés, mint oktatásirányítási eszköz tekintetében ezek a hasonlóságok több ponton is kimutathatóak.

A kimeneti szabályozásnak a magyar közoktatásban nem volt hagyománya. Az oktatás állami feladatként a tankötelezettség bevezetésével (29) jelentkezett, és az azóta eltelt több, mint száz évben a tantervi, tehát bemeneti szabályozást alkalmazták. Szervezett ellenőrzése annak, hogy az iskolákban a tantervekben meghatározott tananyagot tanítják-e, vagy hogy a diákok elsajátítják-e és megfelelő szinten sajátítják-e el azt, nem történt meg. A tanulói teljesítmények számbavétele akkor kezdődött el, amikor Magyarország csatlakozott az IEA szervezetéhez, és 1970-ben nálunk is megszervezték az első, standardizált tesztekkel végzett felmérést. Néhány év elteltével a magyar oktatáspolitiká számára is fontossá váltak a rendszert átvilágító, országos felmérések, így elindult a Monitor-vizsgálatok rendszeres lebonyolítása

jelentette. A Monitor-vizsgálatoknak jelentős szerepük volt és van abban, hogy jelzik az oktatási rendszer eredményességét. Egy olyan visszacsatolást tesznek lehetővé, amely a tanulói teljesítmények felől a tanulási célok és a tartalom felé irányul. (30) Objektív mutatókkal és jól összehasonlítható adatokkal írják le az oktatási rendszer hatékonyságát. Szerepük nagyban felértékelődött, miután megszűnt a szakfelügyelet, és a szakfelügyelői jelentések már nem szolgáltatnak információt a tanulási teljesítményekről és közvetve bár, de az iskolarendszer működésének minőségéről.

Az oktatási rendszer kimeneti oldalról való szabályozásának eszközét az egyes országokban a vizsgák, vizsgarendszerek jelentik. Pontosabban azok az egységesen meghatározott vizsgakövetelmények, amelyek alapján a vizsgákat megszervezik. A közoktatást lezáró érettségi vizsgának Magyarországon komoly hagyományai vannak, így a rendszer megváltoztatásának igénye – ami a kilencvenes években merült fel – erős tár-

*Egy decentralizált oktatási rendszert irányító kormányzatnak különösen nagy a felelőssége abban, hogy a minőséget és az eredményességet biztosítsa. Az Európai Unió ajánlásában megfogalmazza, hogy az egyes országok segítsék a minőségértékelés fejlesztését az iskolai oktatásban, azáltal, hogy átlátható minőségértékelési rendszereket támogatnak, illetve hoznak létre. Ezen a területen Magyarország jelentős tapasztalatokkal rendelkezik, tekintve, hogy a kilencvenes évek végére a központi irányítás egyik fő célkitűzése lett az intézményi szintű minőségbiztosítási rendszerek kiépítése, és ennek megvalósítására egy fejlesztési programot hoztak létre, Comenius 2000 névvel.*

sadalmi és szakmai vitákat eredményezett. A közoktatási törvény deklarálta a kétpólusú tartalmi szabályozást, és ennek központi alapdokumentuma, a Nemzeti alaptanterv a kötelező oktatás közös tíz évfolyamára határozta meg az elsajátítandó tartalmakat és a hozzájuk kapcsolódó követelményeket. Deklarálta azt is, hogy a középiskolák további évfolyamain a tananyagot az oktatást lezáró vizsga (szakmai vagy érettségi) követelményei határozzák meg. Ezt követően indult meg az érettségi vizsgareform koncepciójának kidolgozása, amitől egyrészt a közoktatás tartalmi megújítását, másrészt pedig a középiskola és a felsőoktatás kapcsolatának megoldását várták. Az új vizsga egységes – minden középiskolában, iskolatípustól függetlenül ugyanazok a követelmények – és standardizált lesz, ami lehetővé teszi, hogy az egységes követelmények alapján összehasonlítható eredmények szülessenek és ami a jelenlegi vizsgáknál nagyobb mértékű objektivitást biztosít.

Azzal, hogy a kimeneti szabályozás jelentős szerepet kap, a magyar közoktatás irányításának változása jól illeszkedik az oktatást nemzetközi szinten jellemző változásokhoz. Magában az érettségi követelményekben megjelenik egyfajta standardokon alapuló értékelésre való törekvés, ami jól mutatja a mérési szemlélet előtérbe kerülését. Erre más területeken is találunk példát.

Az 1998-ban hatalomra került oktatási kormányzat egy – a tanulók teljes körére kiterjedő – országos mérési rendszer alapjait dolgozta ki. A rendszer alapvető céljai az oktatás két, egymástól jól elkülöníthető alapproblémája mentén ragadhatók meg: az intézményi szintű értékelés hiányosságai, elsősorban a módszertan területén, illetve a tartalmi modernizáció szándéka, mely utóbbit alátámasztották az országos és nemzetközi tanulói teljesítménymérések eredményei. Az iskolák mérési-értékelési kultúrájának fejlesztése, a tanári kompetencia növelése ezen a területen szintén egy olyan eleme az értékelésben bekövetkezett változásoknak, amely több országban is megfigyelhető az oktatáspolitikai által deklarált célként. Az értékelési kompetencia felismert hiányát jelzi az is, hogy az utóbbi években ugrásszerűen megnőtt az igény és ezáltal a kínálat is a pedagógusok számára szervezett különféle mérési-értékelési tartalmú képzések iránt, valamint az is, hogy megjelentek a piaci alapon szerveződő szakértői szolgáltatások. Az értékelési szakértők szerepének fontosabbá válását eredményezte az is, hogy a közoktatási törvény, amikor előírja az intézmények fenntartói értékelését, meghatározza azokat az eszközöket, amelyeket felhasználhatnak erre a célra és ezek között szerepel a külső szakértők felkérése az intézmény pedagógiai értékelésére.

A megnövekedett feladatok ellátására Magyarországon is jött létre új intézmény és ez is közös vonás más országok oktatásirányításának átalakulásával. Az 1998-as kormányváltást követően kiemelt kormányzati cél lett az ellenőrzés, az értékelés és a minőségbiztosítás hazai feltételrendszerének fejlesztése. Ennek értelmében a közoktatási törvény 1999. évi módosításakor definiálták a funkciókat, és létrehozták az Oktatási Minisztérium új központi közigazgatási szervezetét, az Országos Közoktatási Értékelési- és Vizsgaközpontot (OKÉV), amely igazgatósági-hatósági jogkörökkel is rendelkezik. Az intézmény központi hivatalként működik, és az oktatási miniszter egyes közigazgatási feladatainak hatékonyabb ellátását szolgálja. (Például az érettségi vizsgával kapcsolatos tevékenységeket és jogköröket ez a hivatal vette át az önkormányzatoktól.)

Egy decentralizált oktatási rendszert irányító kormányzatnak különösen nagy a felelőssége abban, hogy a minőséget és az eredményességet biztosítsa. Az Európai Unió ajánlásában (lásd fentebb) megfogalmazza, hogy az egyes országok segítsék a minőségértékelés fejlesztését az iskolai oktatásban, azáltal, hogy átlátható minőségértékelési rendszereket támogatnak, illetve hoznak létre. Ezen a területen Magyarország jelentős tapasztalatokkal rendelkezik, tekintve, hogy a kilencvenes évek végére a központi irányítás egyik fő célkitűzése lett az intézményi szintű minőségbiztosítási rendszerek kiépítése, és ennek megvalósítására egy fejlesztési programot hoztak létre, Comenius 2000 név-

vel. A közoktatási intézményekben folyó minőségfejlesztés célja annak garantálása, hogy a közoktatási intézmények a társadalmi és a helyi igényeknek megfelelő szolgáltatásokat nyújtsanak. Decentralizált irányítási környezetben úgy tűnik, az oktatás minőségét országos szinten azzal lehet a leginkább biztosítani, ha az egyes intézmények tevékenységéhez, minőségének önértékeléséhez és önfejlesztéséhez biztosítják a feltételeket. A program ennek megvalósítását tűzte ki célul.

A tanulmány azt kísérte meg bemutatni, hogy milyen változások tapasztalhatók az oktatási rendszerek irányításában, a változások közül is konkrétan azokat, amelyek az oktatás értékelésével kapcsolatosak. Az értékelést magát azonban nem a hagyományos pedagógiai értelemben véve, hanem abban az értelmezésben, ahogyan az más közszolgáltatások esetében irányítási eszközként megjelenik. Jól látható, hogy mind az oktatás más közszolgáltatásokhoz, mind pedig az egyes országokban zajló változások más országokéihoz nagyon hasonlóak, összecsengenek. A fejlesztési törekvések területei (mint például a minőség), az alkalmazott eszközök, a hozzájuk kapcsolódó szemlélet (mint a mérési kultúra), és még sok egyéb terület is rokon vonásokat mutat. Következménye ez egyrészt annak, hogy nagyon hasonló kihívásokkal szembesülnek ezek a különböző vagy más-más országban működő ellátórendszerek, valamint annak is, hogy az oktatás irányításának és magának az oktatásnak az értelmezésében is változás tapasztalható.

## Jegyzet

- (1) Könyvének magyar fordítása 1971-ben a Tankönyvkiadó gondozásában jelent meg.
- (2) In: *Educatio*, (1993) 3. 399–416.
- (3) A „régí” és az „új” közigazgatás szembeállításáról lásd Halász Gábor (2002): Az állam szerepének változása a modern közoktatás szabályozásában. *Iskolakultúra*, 3. 3–11.
- (4) i.m. 410.
- (5) Halász Gábor (2002): Az állam szerepének változása a modern közoktatás szabályozásában. *Iskolakultúra*, 3. 10.
- (6) Erről lásd Halász Gábor (2001): *Az oktatási rendszer*. Műszaki Könyvkiadó, Budapest.
- (7) Halász Gábor (2001): *Az oktatási rendszer*. Műszaki Könyvkiadó, Budapest. 174.
- (8) Minderről Werner Specht számol be az *Evaluation* 2001. júniusi számában.
- (9) National Institute for Quality and Evaluation.
- (10) The Danish Institute of Evaluation.
- (11) Indicators of Education Systems.
- (12) Kádárné Fülöp Judit (2003): *OECD oktatási indikátor-programja*. Kézirat. OKI Kutatási Központ.
- (13) Báthory Zoltán (1997): *Tanulók, iskolák, különbségek*. Okker Kiadó, Budapest.
- (14) Network of policy makers for the evaluation of education system, tevékenységükről *Evaluation* címet viselő hírlevelükből lehet tájékozódni.
- (15) Vári Péter: A tanulói teljesítmények mérése itthon és külföldön. A tanulmány az Értékelési Központ időközben megszűnt honlapján ([www.tar.hu/monitor](http://www.tar.hu/monitor)) volt olvasható 2002. szeptemberében.
- (16) Halász Gábor (2002): Hazai és nemzetközi törekvések az iskolai értékelés rendszerében. *Új Pedagógiai Szemle*, 2.
- (17) A programról lásd Vári és mtsai (2001, 2002): A PISA 2000 vizsgálatról illetve ugyanők Gyorsjelentés a PISA 2000 vizsgálatról. *Új Pedagógiai Szemle*, 12. és 1. valamint <http://pisa.oecd.org>.
- (18) Canto-Sperber – Dupuy (1999): *Competencies for the Good Life and the Good Society*. A Philosophical Perspective. DeSeCo, OECD
- (19) *The Use of National Reading Tests for International Comparisons: Ways of Overcoming Cultural Bias*. SOCRATES projekt záróbeszámolója.
- (20) Ugyanakkor a nemzeti oktatási rendszerek strukturális és tartalmi kérdéseiben – a szubszidiaritás elve alapján – a tagállamok teljes függetlensége megmarad.
- (21) Halász Gábor (2002): *Nemzetközi hatások a közoktatásban. A nemzeti oktatáspolitikák közösségi harmonizálása az Európai Unióban*. OKI szakmai nap anyaga, dokumentálva a Kutatási Központban.
- (22) Horn Dániel – Sinka Edit (2002): *Az Európai Unió Indikátor Programjai*. Kézirat, OKI Kutatási Központ.
- (23) *Az oktatási és képzési rendszerek konkrét jövőbeni céljai. (The Concrete Future Objectives of Education and Training Systems.)*
- (24) Az európai oktatási és képzési rendszerek céljaihoz kapcsolódó részletes munkaprogram. (Detailed Work Programme on the Future Objectives of Education and Training Systems in Europe.)

(25) Open Method of Co-ordination.

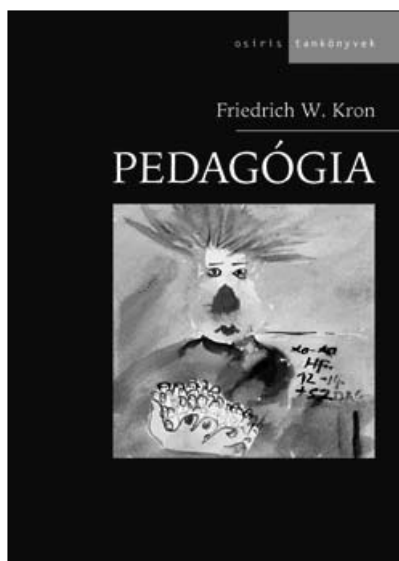
(26) Kemény Gabriella (2002): Lisszabontól Barcelonáig – változások az oktatás és képzés közösségi koordinációjában. *Új Pedagógiai Szemle*, 12.

(27) Az ajánlás szövege az Oktatási Minisztérium honlapján olvasható: [www.om.hu](http://www.om.hu).

(28) Halász Gábor (2001): *A magyar közoktatás az ezredfordulón*. Okker Kiadó, Budapest.

(29) Eötvös-féle népoktatási törvény, 1868.

(30) Báthory Zoltán (1997): *Tanulók, iskolák, különbségek*. Okker Kiadó, Budapest.



Az Osiris Kiadó könyveiből