

# Iskolakultúra Nap, 1999.

## A minőségbiztosítás kérdései

*Az 1999. szeptember 20-án, csaknem ezer résztvevővel megtartott balatonfüredi konferencián a plenáris ülés több előadója – köztük Pokorni Zoltán oktatási miniszter – kiemelten foglalkozott az oktatás rendszer- és intézményi szintű minőségbiztosításának legfontosabb kérdéseivel, majd fokozott érdeklődés kísérte annak a szekciónak munkáját is, amely ezzel a kérdéskörrel foglalkozott. Az időkeret szűkösségére való tekintettel nem hangozhattak el teljes terjedelmükben a vitaindító előadások, és a szekcióvezető – Vágó Irén (OKI – Iskolakultúra) – is csupán az előadók felkonferálására kényszerült korlátozni tevékenységét. Az oktató Csapó Benő, egyetemi tanár, egy – a pedagógiát és az oktatásügyet megtermékenyítő – új paradigmaként értékelte a minőségbiztosítást, a kutató Balázs Éva, igazgató egy előző nap zárult nemzetközi minőségbiztosítási konferencia házigazdjaként a legfrissebb külföldi eredményekről számolt be, míg a minisztérium képviselője, Bogdány Zoltán helyettes kabinetfőnök a tárca elképzeléseiről és a megtett lépésekről adott tájékoztatást. A továbbiakban rövidített formában közöljük az előadások illetve vitaindító referátumok főbb gondolatait.*

### A közoktatás szintjén

Az elmúlt húsz esztendőben a versenykörében – beleértve mind az ipari, mind a szolgáltatói területeket – rohamosan terjedtek el új vezetési irányzatok. Úgy tűnik, hogy ezek közül az egyik időtálló irányzat a minőségirányítás. Azonban a társadalmak fejlődése magával hozta azt, hogy a fogyasztók nem csak ott várják el az árnak megfelelő színvonalú s jó minőségű terméket és szolgáltatást, ahol ezért közvetlenül egyenlítik ki a számlát, hanem azokon a területeken is, ahol közvetetten – például adójukon keresztül – fizetnek. Mindez új kihívást jelent a mindenkorai állam és szervezetei számára. Hiszen a jelenlevők közül ki ne szeretne gyors, hatékony és polgárbarát rendőrséget, bürokráciamentes ügyintézőt, tiszta kórházat? Mindannyian fizetünk ezekért a szolgáltatásokért, amelyeket az állam nyújt a társadalom polgárai számára. A

közoktatás sem kivétel ez alól. Éppen ezért ennek a területnek is – beleértve annak minden szegmensét – szembe kell néznie ezzel a társadalmi elvárással s megpróbálni annak megfelelni.

A társadalmi elváráson túl – bár megítélésem szerint az önmagában is elegendő indok lenne – miért időszerű foglalkozni a kérdéssel?

A globalizálódó világ kezd teljesen más szabályok szerint működni, mint ahogy megszoktuk. A változás irányának jóságát most ne vitassuk, ez meghaladná írásunk kereteit. Az egyik markánsan változó elem az alkalmazható tudás felértékelődése. Egy ország akkor lehet gazdag, akkor lehetnek forrásai a „jóléti társadalom”-ban elvárt állami szolgáltatások nyújtására, ha jómódú polgárai, prosperáló gazdasági szervezetei vannak. Ez pedig csak akkor lehetséges, ha a polgárok rendelkeznek

olyan, a munkaerőpiacon jól eladható tudással, amit a gazdasági szervezetek hajlandóak megfizetni. Ennek a tudásnak az alapjait – s a legfontosabbat, tanulási képességünket – mindannyian a közoktatásban szereztük meg s a társadalom nagy része ezt a jövőben is ott fogja megszerezni. Tehát a közoktatásnak arra kell felkészülnie, hogy annak az alkalmazható tudásnak az alapjait rakja le napjainkban, amely húsz-harminc év múlva is piacképes lesz, vagy legalábbis piacképes tudás építhető a lerakott alapokra. A közoktatás jövőorientált szektor. Ebből adódóan a felkészülésben – és így saját tevékenységének javításában, a minőségfejlesztésben is – élen kell járnia. Tekintettel arra, hogy közel 8000 intézmény van hazánkban s a társadalmi nyomás lényegesen gyengébben hat, mint egy piaci nyomás, nem számolhatunk gyors – egy-három éves – folyamattal, ám annál inkább egy tíz-húsz éves fejlődési ciklussal.

A közoktatás ugyanakkor az állam egyik nagy elosztó rendszere, ahol is évente több mint 200.000.000.000 Ft újraelosztásra kerül sor. A fentiekben említett társadalmi igények óhatatlanul arra kényszerítik az államot, hogy nagy elosztórendszereinek hatékonyságát megpróbálja mérni s szükség esetén javítsa azokat.

A hosszú időtáv mellett szól az az érv is, hogy a közoktatás területén nem lenne helyes a kapkodás. Amíg egy hibás terméket lehet javítani vagy legrosszabb esetben le lehet selejtezni, addig egy rossz koncepciójú közoktatási rendszerben felnőtt generációt nem lehet lecserélni. Ez a generáció jelenti az ország jövőjét. Ez nem lehet politikai csatározások színhelye, hanem csakis a megfontolt és felelősségteljes szakmai munka lehet a mérvadó.

Az összetett folyamatok, a hosszú ciklusidő tovább nehezíti egy-egy beavatkozás hatásának gyors mérését. Hangsúlyozom, hogy nem teszi lehetetlenné – meggyőződésem, hogy mindent meg lehet mérni, csak a mérőeszközök kialakításának terén kell elég ötletesnek lennünk – a mérést, csak megnehezíti azt. A mérési eredmények értékelését nem könnyíti meg

az a tény, hogy a közoktatásban igen magas az érintettek száma s gyakran eltérők az érdekeik. Az intézményen belül eltérő érdekeik lehetnek a tanulóknak, a pedagógusoknak, a kiszolgáló személyzetnek és az intézményvezetésnek. Az intézménynek a külső környezetből származó elvárásokat is figyelembe kell vennie, amelyek szintén több helyről érkezhetnek. Egyfelől az állam különböző szervezetein keresztül gyakorol hatást az intézmények életére. Az Oktatási Minisztérium látja el a szakmai irányítást, melyet a jogi szabályozás különböző eszközeivel tud végrehajtani, amelyek esetében a döntési szintek is eltérők (törvény, miniszteri rendelet stb.). Az állam egy másik hatalmi ágán keresztül végzi a közoktatási intézmények finanszírozását s részben ellenőrzését is, nevezetesen az önkormányzatokkal, amelyek döntően a magyar közoktatás fenntartói. Értelemszerűen innen is érkeznek az intézményekhez igények. Ugyanakkor működnek olyan állami szervezetek is (például OKÉV), amelyek egyfelől ellenőrző, másfelől pedig támogató funkciókat töltenek be. Az intézmények folyamatosan találkoznak a helyi közösségek, a szülők elvárásaival is, amelyek számos esetben nem is annyira az iskola szakmai – bár ez már erősen iskolatípustól és a helyi környezet-től függ, nyilvánvalóan más egy elit gimnázium és egy kisvárosi óvoda esetén –, mint inkább szolgáltatói tevékenységével vannak kapcsolatban. A tanulói életút következő állomása – amennyiben nincs szó továbbtanulásról, akkor ez a munkaerőpiac – szintén kapcsolatban áll az intézménnyel s jelzi elvárásait.

Ezek az igények gyakran egymásnak ellentmondóak, az intézménynek kell kialakítania saját prioritási sorát s az ezen alapuló döntési mechanizmusát.

Éppen a sokféle elvárás, a sokféle érdekek az intézményekre vonatkozó szabályozások sokforrásúsága miatt nem elegendő csak az intézményi minőségfejlesztésről beszélni. Én három szintet különböztetek meg: államit, fenntartóit és intézményit. Vannak olyan szakértők, akik még beszélnek egy negyedik szintről is,

nevezetesen a regionális szabályozás szintjéről. A közoktatási rendszer működésének minden szintjén szükség van minőségfejlesztésre s az egyes szintek folyamatos összehangolására. Lehetetlen helyzetbe kerül egy intézmény, amikor elmentésen szabályoz az állam szakmai irányítását képviselő Oktatási Minisztérium s a finanszírozási feladatokat ellátó másik hatalmi ág, a fenntartó önkormányzat. (Itt most nem térek ki a nem önkormányzati finanszírozás és irányítás alatt álló intézmények speciális helyzetére).

Az egyes szintek feladatai természetesen eltérőek. A szakmai irányításnak kell a társadalmi elvárások alapján meghatározni, hogy milyen cél elérésének érdekében működjenek a közoktatási intézmények. Lexikális tudásban gazdag, fizikailag satnya, önálló tevékenységre kevésbé, ám parancsok végrehajtására kiválóan alkalmas „egyedek” hagyják el a közoktatási intézményeket, vagy inkább gondolkodni képes, testileg-szellemileg egészséges gyerekek, akiknek lexikális tudása kevesebb? Van-e erre vonatkozóan kialakult és meghirdetett oktatáspolitikai – amely nem változhat politikai ciklusonként – s ezzel koherens országos mérési és értékelési rendszer? Amennyire én látom, az oktatáspolitikai sem független a politikai ciklusváltásoktól, vagy legalábbis az elmúlt tíz esztendőben nem volt az. Éppen ezért is szükséges, hogy állami szinten is kialakuljon a szakmai tartalom, ami nem politikai kérdés. Ami nem változik négy, nyolc, esetleg tizenkét évenként. Az OKEV létrejöttével megvan a szándék arra, hogy az egységes mérési és értékelési rendszer kialakítása és működtetése egy politikamentes, szakmai intézmény kezébe kerüljön.

Az átalakuló közoktatási rendszerben a NAT, illetve a kerettantervek révén az államnak lehetősége van arra, hogy szabályozza a „mit oktassunk” kérdését. Ugyanakkor meghagyja – és meg kell hagynia – az intézmények számára az önállóságot ennek a kiegészítésére – így nyílik mód a helyi igények figyelembevételére –, valamint a „hogyan tanítsuk” kérdés eldöntésére is. Ez utóbbi területen is

vannak minimumelvárások, amelyek azonban inkább a működési feltételek kezeire vonatkoznak, semmint az oktatás megvalósításának hogyanjára.

Szintén az állam szabályozza azt – áttelesen az önkormányzatok, illetve egyéb fenntartók finanszírozásán keresztül –, hogy mennyi pénzt s milyen feltételek mellett áldoz a közoktatásra. Vajon megjelenik-e a finanszírozásban a jól működő intézmények elismerése? Úgy gondolom, hogy jelenleg nem. Ahhoz, hogy ez megjelenhessen, jól definiált értékelő rendszert kell kialakítani a fenntartónak, a szükséges többletforrásokat pedig meg kell kapnia az államtól.

Az intézmények esetében a minőségirányításnak alapvetően az intézmény döntési kompetenciájába tartozó kérdésekre kell kiterjednie:

*Tervezés, végrehajtás, mérés és értékelés, beavatkozás:*

- kerettantervek;
- országos mérési és értékelési rendszer;
- visszacsatolás az intézmények felé, a kerettantervek felé;
- kerettanterv-fejlesztés;
- helyi tantervek, Pedagógiai Programok;
- helyi mérések;
- visszacsatolás a Pedagógiai Program, a helyi tantervek és a végrehajtás felé;
- intézményi gyakorlat, PP, helyi tanterv-fejlesztés.

Természetesen lehetséges az intézményi minőségirányítás fejlesztése az állami és fenntartói szint működésének javítása nélkül is. Ezt közel száz intézmény már el is kezdte. Biztos vagyok abban, hogy ennek segítségével minden intézmény előre tud lépni, tudja javítani működését, így hatékonyságát és eredményeit is. Ugyanakkor szeretném leszögezni, hogy a teljes közoktatási rendszer csak akkor tud harmonikusan működni, ha mindhárom szinten elindul a fejlesztői munka. Bármely szintről beszéljünk is, a minőségirányítás logikája egyszerű és közérthető. Tervezzük meg, amit csinálni akarunk, hajtsuk végre a tervet, mérjük és értékeljük tevékenységünket, majd ennek alapján szükség szerint avatkozzunk be. Az országos mérési és ér-

tékelési rendszer lehetővé teszi, hogy az egyes intézmények az innen kapott visszajelzésekkel kiegészítsék saját mérési eredményeiket, a fenntartók össze tudják hasonlítani egyes intézményeik teljesítményeit – természetesen csak azt, amit az országos rendszer mér – s a kerettantervek fejlesztésére is hatással kell lenniük a mérési és értékelési eredményeknek.

*Minőségtervezés, minőségbiztosítás vagy minőségfejlesztés?*

Minőségtervezés: mit is akarunk elérni, milyen források, eszközök, módszerek szükségesek.

Minőségbiztosítás: hogyan kell alkalmaznunk az eszközöket, módszereket a cél eléréséhez.

Minőségfejlesztés: min kell változtatnunk ahhoz, hogy jobbak legyünk: a változó igények (elvárások) milyen változásokat kívánnak meg tőlünk?

Mindhárom szinten szükség van mindhárom elemre.

Mind az államnak, mind a fenntartónak, mind az intézménynek végig kell gondolnia céljait s hogy milyen eszközöket, forrásokat kíván és tud-e célok elérésének érdekében mozgósítani. Azt is meg kell terveznie, hogy hogyan fogja ezeket az eszközöket alkalmazni, azaz milyen folyamatai vannak vagy lesznek. A tervezést követően pedig ezeket a folyamatokat működtetni kell. Önmagában egy folyamat megtervezése és az ezt követő működtetés még nem garantálja a sikert, azaz azt, hogy a valós folyamatok a kívánt és eltervezett eredményt hozzák. Éppen ezért szükséges a folyamatok jellemző paramétereinek meghatározása s azok rendszeres ellenőrzése, illetve a tervezettől eltérő eredmény (folyamatparaméter mérési eredménye) esetén a beavatkozás, javítás.

Tapasztalataim szerint itt található jelenleg a legnagyobb hiány. Számos intézmény – ez természetesen az intézményben dolgozókat is jelenti – nem gondolkodik folyamatokban. A minőségirányítási rendszerek ipari és szolgáltatói területen való alkalmazásának van néhány olyan tanulsága, amelyekből a közoktatási terület is tud tanulni. Minden iparágnak létre kellett

hoznia a saját minőségértelmezését, amikor is a különböző minőségfilozófiák általános követelményeit iparágspecifikussá tette. Ez nem volt könnyű, de e nélkül nem születhettek olyan rendszerek, amelyek valóban segítették az alkalmazó szervezet mindennapi életét. Azt gondolom, hogy ezt a folyamatot az oktatási, közoktatási területen is végig kell csinálni. Annak érdekében, hogy ezt ne kelljen minden intézménynek végigcsinálnia, az Oktatási Minisztérium elkészíti szakmai ajánlását a COMENIUS 2000 Program keretében. Általában nem szokott sikerülni a fejlődési lépcsők kihagyása, tehát nem lehet a legfejlettebb rendszereket megcélozni, először az alapokat kell lerakni.

Amennyiben a fenti két irányelvet betartja egy intézmény, majdnem mindegy, hogy melyik minőségfilozófia alkalmazása mellett kötelezi el magát.

A minőségirányítás nem ördögösség. Mégis, a piaci területeken az esetek 90%-ában a cégek külső tanácsadók segítségét vették igénybe a rendszerek kialakítása során. Ez azonban kétélű fegyver. Amennyiben az intézmény túlságosan a külső tanácsadóra hagyatkozik, könnyen olyan rendszer alakulhat ki, amely nem szolgálja az intézményt. Ne feledjük, kevés olyan szakértő van, aki rendelkezik elméleti tudással és gyakorlati tapasztalattal mind az oktatás, mind pedig a minőségirányítás területén.

#### *Alapkérdések I.*

- Kik képviselik a mi intézményünk érdekeit? Milyen igényeik vannak?
- Mi az intézmény szerepe? Szolgáltató?
- Kultúrákövetítő? Hatóság?
- Van-e az intézménynek terméke? Többletudás? Papír?

Mikor egy intézmény a minőségirányítás hosszú és rögzös útjára lép, először is néhány alapkérdésre kell választ találnia. Tisztáznia kell elsősorban önmagával, hogy mi az intézmény szerepe. Felfogásom szerint az intézmény szolgáltató szervezet. Képzési szolgáltatót nyújt, amelyért a képzést igénybevevőknek az elartói fizetnek. Nem közvetlenül, hanem adó-

jukon keresztül. Ennek megfelelően nem szeretik, ha egy intézmény hatóságként viselkedik. Ugyanakkor egy intézmény kultúráközvetítő is egyben, hiszen a gyerekek szocializációs folyamatában jelentős s egyre növekvő szerepet tölt be. Az intézménynek össze kell tudnia egyeztetni ezt a két küldetést.

Amennyiben elfogadjuk kiindulásként azt az állítást, hogy az intézmény szolgáltató szervezet, akkor ebből következően az intézménynek terméke is van. Ebben a logikában az intézmény terméke a pedagógiai hozzáadott érték, azaz az a többlet, amivel a gyerek elhagyja az intézményt – tudást, képességet, neveltséget is beleértve – ahhoz képest, ahogyan belépett az intézménybe.

Márpedig ha van termék, akkor van vevő is. Helyesebben vannak vevők, akiket érdekelt feleknek hívunk. Az intézménynek meg kell határoznia, hogy kik is az érdekelt felei s mely szervezetek vagy személyek képviselik ezeket az érdekelt feleket. Amennyiben nem azonosítja az intézmény a képviselőket, nem fog tudni a későbbiekben kommunikálni az érdekelt felekkel. A szülők általában nehezen megfoghatók, de Kovács mama, Tunkli papa már kézzel fogható személyek.

#### *Alapkérdések II.*

- Melyek az intézmények folyamatai?
- Tanítás, tanulás, nevelés?
- Étkeztetés, stb.?
- Helyi tanterv és Pedagógiai Program készítés?
- Pénzügyi elszámolás?
- Kommunikáció a szülőkkel, fenntartóval stb.?

Az intézménynek széleskörűen kell értelmeznie folyamatait. Ne csak a szakmai folyamatokra gondoljunk, hanem mindazokra a támogató folyamatokra, amelyes szükségesek az intézmény működéséhez (karbantartás, ebédpénz szedés, könyvtár, nyílt napok szervezése, stb.).

Végig kell gondolni az egyes folyamatok céljait, illetve a folyamatokkal vagy azok eredményeivel kapcsolatos igényeket. Például: mennyire felel meg a szülők-

nek az, ha az ebédpénzt összesen két napon, 9 és 12 óra között lehet befizetni? Gyanítom, hogy a dolgozó szülők esetében – magam is közéjük tartozom – semennyire. Pedig mennyi lehetőség van! Megoldható a csekken történő befizetés, a befizetési idő közelítése a szülők munkakezdéséhez vagy végzéséhez stb. Ezernyi ehhez hasonló apróság fordul elő minden intézmény életében s az esetek jelentős részében a szülők vagy más érdekelt felek számára barátságosabb megoldás kialakítása elsősorban nem pénz, hanem odafigyelés kérdése. Ehhez azonban sokszor szemléletváltásra van szükség s talán az a legnehezebb feladat.

#### *Hogyan lehet mindezt mérni?*

– Az érdekelték elégedettségének mérése.

– Az intézmény tevékenységének értékelése: mérőszámok meghatározása; mérőszámok figyelése; beavatkozás.

Az intézmények tevékenységének mérése nem egyszerű feladat, hiszen az esetek legnagyobb részében nem fizikailag vagy kémiaiilag mérhető paramétekről van szó. Ugyanakkor a szolgáltató szférában elterjedt s meglehetősen nagy sikerrel alkalmazott vevői elégedettségmérés – némi adaptáció után – itt is alkalmazható. Tekintettel az egyes érdekelt felek eltérő gyakorisággal változó igényeire, a mérés gyakoriságát is ehhez célszerű igazítani. A munkáltatók elégedettségét valószínűleg nem érdemes évente mérni – nem is biztos, hogy egy gimnázium esetén ez releváns –, ám a tanulók, szülők, fenntartók elégedettségmérésére célszerű évente sort keríteni. Amennyiben egy intézmény meghatározóan 2-3 másik intézmény beszállítója (például egy óvoda a körzeti általános iskoláknak), szintén célszerű lehet az igények és az elégedettség évenkénti mérése. Nyilván fel tudja használni az intézmény az országos mérési és értékelési rendszer adatait, amennyiben létezik, akkor ez igaz a fenntartó értékelési rendszerére is. Nem szabad azonban elfelejteni, hogy az intézménynek nem feltétlenül kell az országos átlaghoz mérnie magát. Az intézmény saját magához mérje magát első-

sorban. Az intézmény „jóságának” a megítélésében nem feltétlenül a hetedikes matematika-tudásszint az egyedül mérvadó. Lehet, hogy az intézmény elmarad az országos átlagtól, ám humán területeken kiemelkedő eredményt ér el, vagy éppen olyan körzetben működik, ahol a hátrányos helyzetű gyerekek aránya többszöröse az országos átlagnak. Amennyiben az intézmény tudta csökkenteni a hátrányos helyzetűek lemaradását, igenis jól működött, annak ellenére, hogy elmaradt az országos átlagtól. Éppen a fentiek miatt szükséges, hogy minden intézmény határozza meg azokat a mérőszámokat – ezek között nyugodtan helyt kaphatnak gazdasági jellegű mérőszámok is, hiszen a gazdálkodás hatékonysága is egy szegmense az intézmény működésének –, amelyekhez mérni kívánja magát s ezeket folyamatosan figyelje. Természetes, hogy a figyelésnek csak akkor van értelme, ha a szükséges beavatkozások is megtörténnek.

Egy intézményi minőségirányítási rendszer kiépítésének főbb lépései az alábbiakban foglalhatók össze:

– Állapotfelmérés – kik az intézmény érdekelt felei, mi a véleményük az intéz-

ményről, melyek az intézmény folyamatai, mennyire szabályozottak jelenleg.

– Rendszertervezés – az intézményi folyamatok szabályozási mélységének eldöntése, a szabályozási struktúra kialakítása.

– Gondolkodás – már tudjuk, hogy mit és milyen mélységben akarunk szabályozni, de még ki kell találni a hogyanot.

– Cselekvés – a kitalált szabályzások bevezetése a mindennapi gyakorlatba.

– Ellenőrzés – nézzük meg, hogyan sikerült a bevezetés. Jó-e (betartható-e a gyakorlatban, segít-e elérni azt a célt, amiért szabályoztunk) a kitalált szabályozás. Szükséges-e a sikeres alkalmazáshoz többlettámogatás, rendelkezésre áll-e minden szükséges eszköz, módszer, erőforrás.

– Beavatkozás – a hibák kijavítása, a bevezetés feltételhiányainak pótlása, a betarthatatlan szabályozások módosítása.

– Képzés – a teljes kialakítási folyamaton végigvonuló tevékenység. Célja, hogy mindenki értse, hogy mit és miért kell csinálnia.

*Tunkli Gábor*

## **Ösztönző formák**

A tudás társadalmához, az információs társadalom elvárásaihoz való alkalmazkodás napjainkban kemény modernizációs kihívást jelent valamennyi ország oktatásügye számára, amelyhez hazánk esetében az Európai Unióhoz való csatlakozás alkalmazkodási kényszerei és kötelezettségei is társulnak.

A rendszerváltás óta a magyar oktatásügy minden szegmensében (az oktatásirányítástól, a finanszírozástól a tartalmi szabályozásáig) jelentős változások történtek, melyeknek eredményeképpen oktatási rendszerünk nagyjában-egészében euro-konformmá vált. Így lehetőség nyílt arra, hogy az egymást követő kormányok egy-egy kiemelkedően fontos probléma meg-oldására fejlesztési stratégiákat dolgozzanak ki (meghatározó szellemi és

anyagi erőt mozgósítsanak) – ezek egyike szekciónk témája, a minőségbiztosítás.

A minőségbiztosítás kiemelt fejlesztési célként való deklarálása először az 1996 decemberében nyilvánosságra hozott „A magyar közoktatás távlati fejlesztésének stratégiája” című MKM-anyagban jelent meg, de meghatározó elemmé „A jövő választása” című FIDESZ művelődési programban vált. Az Oktatási Minisztérium 1999 nyarán hirdette meg minőségpolitikáját, amely – Magyarországnak az EU teljes jogú tagjává válásáig – a magyar munkaerő versenyképességének megteremtését tűzte ki célul. Ez részben feltétele is csatlakozásunknak, mivel a minőségbiztosítást az unió az egyes tagországok felelősségi körébe utalja – ami azt jelenti, hogy az oktatás minőségéért az