

Igazgatócserék, egy kutatás háttére

A közoktatás intézményeinek működését alapvetően meghatározza, hogy kik és milyen módszerekkel vezetik az iskolákat. Különösen jelentős ez napjainkban, amikor az oktatási intézmények szakmai tekintetben nagy önállóságot élveznek. és amikor azt tapasztaljuk, hogy az intézmények fenntartói és vezetői igen jelentősen befolyásolhatják, hogy milyen mennyiségű és minőségű oktatási szolgáltatásokat nyújt az iskola a gyerekeknek. Kutatásunk célja annak feltárása, hogy hogyan változott az utóbbi években az általános és középfokú iskolák igazgatóinak összetétele, társadalmi származás, képzettség és vezetői stratégiák tekintetében, és milyen módon és eljárásokkal történnek jelenleg az igazgatócserék. Mekkora szerep jut az igazgatók kiválasztásában a tantestületeknek és a fenntartóknak, és milyen szempontok szerint választják ki a pályázók közül a tantestületek és az iskolafenntartók az iskolák új vezetőit.

Az iskolaigazgatóválasztás-kutatás egy hosszú sorozat utolsó darabja. Az első vizsgálatot Andor Mihály egyedül végezte 1982-ben két megyében (Békés és Győr-Sopron), a másodikat (1986-ban) és harmadikat (1991-ben) Andor Mihály és Liskó Ilona. A negyedik vizsgálatot is ők ketten készítették elő 2007-ben, de Liskó Ilona halála miatt munkatársával, Fehérvári Anikóval fejezték be.

Mielőtt a vizsgálat eredményeit elemeznénk, meg kell említeni, hogy magán a vizsgált jelenségen kívül érdekes tapasztalatot szereztünk arról, hogy az elmúlt 20 évben rendkívüli módon – olykor a lehetetlenségig – romlottak az empirikus szociológiai kutatás társadalmi feltételei. 1982-ben még mindenki (tanácsi vezetők, pedagógusok, iskolaigazgatók) minden kérdésre válaszolt. A tanácsokhoz kiküldött adatlapok visszaküldési aránya még az 1986-os vizsgálatban is 100%-os volt. 1991-ben a 426 iskolafenntartónak kiküldött kérdőívet már csak 245 helyről (58%) küldték vissza. Az 1991-es kutatási beszámolóban már a következő olvasható:

„A rendszerváltás félreérthetetlen jeleit már kutatásunk kezdetén tapasztaltuk. Sok helyen talákoztunk bizalmatlansággal. Eddigi pályafutásunk során soha nem firtatták még ennyien, hogy miért pont ott vizsgálódnak; soha nem kellett még ennyi előadást tartani a véletlen mintaválasztásról - amit többnyire nem hittek el. Soha nem kellett ennyit bizonygatni, hogy a kutatás anonim, és neveket, azonosító adatokat senkinek nem adunk ki – amit szintén nem hittek el. Akadt olyan község, amelyben a polgármester nem volt hajlandó megbízottunkkal szóba állni, és mind apparátusának, mind az iskolavezetésnek megtiltotta, hogy bármilyen információt adjon.”

A helyzet azóta csak romlott. Ebben a legújabb 2007-2008-as vizsgálatban 298 iskolafenntartó önkormányzat közül már csak 117 (39%) küldte vissza a kérdőívet.

Hasonlót tapasztaltunk az iskolaigazgatók körében is. Az 1986-os vizsgálat önkitöltős kérdőívét 404 fő közül 324 fő küldte vissza, és ez a 80%-os arány postai kérdőív esetén rendkívül jónak számít. A 2007-2008-as vizsgálat során már nem is mertünk postai kérdőívre gondolni, eleve kérdezőbiztosokkal bonyolított kérdésezést terveztünk. Ezzel együtt a

441 fölkeresett frissen választott igazgató körül mindössze 223 volt hajlandó válaszolni (51%). De sokszor a válaszban sem volt köszönet – és logika sem. A kérdőív két fő blokkból állt, az első része az iskolával kapcsolatos adatokra kérdezett, a második a személyes adatokra, amelyek között voltak magánéleti és szakmai kérdések. Az ember azt várná, hogy a válaszmegtagadás a magánéleti kérdések körül sűrűsödik, hiszen valóban lehet az a véleménye bárkinek, hogy a családi állapota vagy a vagyoni helyzete nem tartozik senkire. Ennek ellenére ezeknél a kérdéseknél nem volt számottevő válaszmegtagadás (3-5%), míg az iskolára vonatkozó, tehát elvileg nyilvános adatoknál igen (10 és 38% között). A legmagasabb arányú válaszmegtagadás az iskola költségvetésével kapcsolatban volt, mintha egy olyan tévképzet élne és virulna, hogy a pénzügyek titkosak. Így például az a tervünk, hogy az egyes iskolafenntartókról egy sokatmondó és jellegzetes változót szerkesztünk annak alapján, hogy az iskola költségvetésében mekkora hányadot képvisel a központi normatíva és az önkormányzati kiegészítés, sajnos kútba esett.

1. tábla: Az iskolafenntartó önkormányzatoknak kiküldött kérdőívek visszaküldési aránya (2007-2008)

Megye	Visszaküldési arány (%)
Budapest	81
Baranya	20
Bács-Kiskun	60
Békés	64
Borsod-Abaúj-Zemplén	24
Csongrád	64
Fejér	21
Győr-Moson-Sopron	53
Hajdú-Bihar	18
Heves	43
Jász-Nagykun-Szolnok	12
Komárom-Esztergom	40
Nógrád	10
Pest	39
Somogy	33
Szabolcs-Szatmár-Bereg	33
Tolna	36
Vas	50
Veszprém	53
Zala	50
Átlag	39

	Visszaküldési arány (%)
Közép-Magyarország	54
Közép-Dunántúl	35
Nyugat-Dunántúl	51
Dél-Dunántúl	28
Észak-Magyarország	24
Észak-Alföld	22
Dél-Alföld	63
Átlag	39

Szemmel láthatók a megyék, illetve a területi egységek közötti nagy különbségek, amelyek nem magyarázhatóak egyszerűen a gazdasági fejlettséggel. Mert igaz, hogy a leginkább leszakadó észak-alföldi és észak-magyarországi régióban a legkisebb a visszaküldési arány, de például a kevésbé fejlett dél-alföldi régióban magasabb, mint a legfejlettebb közép-magyarországi vagy nyugat-dunántúli részen. Ezért érdemes egyéb szempontok szerint is szemügyre venni a jelenséget.

Gyanakodhatunk a mai, politikailag végzetesen szétszakadó, egymással szembefeszülő erők teremtette légkörre, amelyben a központból – tehát a kormányzó párttal azonosított intézményből – jövő kérdőívvel szemben ellenállás keletkezik. Az adatok azonban ezt nem támasztják alá:

2. tábla: Az önkormányzati kérdőív visszaküldési aránya az iskolafenntartó önkormányzat politikai színezete szerint (2007-2008)

Visszaküldték	A fenntartó önkormányzat politikai színezete			Eldönthetetlen N=197	Átlag
	Jobboldali N=81	Baloldali N=22			
igen	64	68	26	39	
nem	36	32	74	61	
	100	100	100	100	
összesen					

A bal- és jobboldali többségű önkormányzatok nem mutatnak szignifikáns különbséget a kérdőív visszaküldési arányában. Viszont a kettő együtt jellegzetesen eltér az eldönthetetlen politikai színezetű önkormányzatoktól, amelyek zömét azok adják, amelyekben a független képviselők vannak többségben. Csakhogy az ilyen jellegű önkormányzatok sem véletlenszerűen oszlanak meg a különböző típusú települések között. Minél kisebb egy

település, annál nagyobb arányban vezetnek független többségű képviselőtestületek, tehát nagyon valószínű, hogy itt nem a politikai színezet a döntő, hanem a település nagyság.

3. tábla: Az önkormányzati kérdőív visszaküldési aránya a település típusa szerint (2007-2008)

A fenntartó település típusa	Visszaküldési arány (%)
Község	20
Város	51
Megyeszékhely	87
Budapest	81
Megyei önkormányzat	58
Átlag	39

A kutatásban az általános iskolák öt, a középiskolák közel tíz százaléka vett részt. Összességében a vizsgált iskolák több mint fele általános iskola, 14 százaléka gimnázium, a többi középiskola szakképző intézmény, illetve vegyes, általános és szakképzést folytató intézmény.

1. tábla A minta iskolatípus szerinti megoszlása

iskolatípus	N	százalék
általános iskola	123	55,2
gimnázium	31	13,9
szakképző	40	17,9
vegyes	29	13,0
összes	223	100,0

Forrás: Igazgatócserék, 2009.

A minta régiók eloszlását mutatja a következő tábla. Az országos adatokkal összehasonlítva két jelentősebb eltérés mutatkozik. A közép-magyarországi iskolák felül, míg az észak-magyarországiak alulreprezentáltak a mintában. Iskolatípus szerint a mintában az országos átlaghoz képest több a középiskola, ugyanakkor régiók nagy az eltérés, így Közép-Dunántúlon jóval alacsonyabb a középiskolák aránya, míg máshol, pl. Közép-Magyarországon, Dél-Dunántúlon vagy Észak-Magyarországon a minta átlagát is meghaladja a középiskolák aránya.

2. tábla A minta régiók szerinti megoszlása

régiók	N	százalék	Általános iskola %	Középiskola %	Országos összes % (N=5943)	Országos általános iskola %	Országos középiskola %
Közép-Magyarország	63	28	41	59	23	52	48
Közép-Dunántúl	36	16	75	25	12	59	41
Nyugat-Dunántúl	29	13	51	49	11	64	36
Dél-Dunántúl	25	11	48	52	11	61	39
Észak-	18	8	44	56	14	64	36

Magyarország							
Észak-Alföld	29	13	66	34	16	55	45
Dél-Alföld	23	11	70	30	14	53	47
összes	223	100,0	55	46	100	58	42

Forrás: Igazgatócserék, 2009., OKM 2008.

A településtípus szerinti megoszlások azt mutatják, hogy a városok és megyei jogú városok iskolái képezik a minta nagy részét. Az országos arányokkal összehasonlítva azt tapasztaljuk, hogy a községek túlságosan alulreprezentáltak a nagyvárosok javára.

3. tábla A minta településtípus szerinti megoszlása

településtípus	N	százalék	Országos százalék
Budapest	28	13	17
megyeszékhely	72	32	21
város	73	33	28
község	50	22	34
összes	223	100,0	100

Forrás: Igazgatócserék, 2009.

Összességében a minta összetételére vonatkozóan megállapíthatjuk, hogy a minta iskolatípus alapján alig tér el az országos eloszlásoktól, de sem régió, sem településtípus alapján nem reprezentálja a közoktatási intézményeket. Az elmúlt két év igazgatói választásai tehát területi szempontból nem egyformán érintették a közoktatási intézményeket, bizonyos régiókban és településeken nagyobb gyakorisággal fordult elő, mint más területeken.

A minta kialakításával kapcsolatos hipotézisünk az volt, hogy az 1992-es vizsgálat időpontjához igazodva, ötéves ciklusokkal számolva, 2007-ben fognak igazgatót választani azok az intézmények, amelyek az 1992-es vizsgálatban is részt vettek. Természetesen azzal is számoltunk, hogy lesznek olyan intézmények, amelyekben elcsúszik ez az ötéves ciklus - pl. az igazgató halála miatt –vagy időközben megszűnt az iskola és kiesik a mintából, de úgy véltük, hogy ezek a tényezők nem fogják jelentősen befolyásolni a minta nagyságát. Ugyanakkor 2005-ben, amikor a kutatási pályázat beadásra került, még nem volt ennyire nyilvánvaló, hogy egy-két év alatt jelentősen átalakul a közoktatási intézményi szerkezete, számottevő iskola-összevonásokra került sor.

A rendszerváltást követően a központosított oktatásirányítást felváltotta a decentralizált irányítás. Az iskolák döntő többsége helyi fenntartásúvá vált, nemcsak az általános, hanem a középfokú oktatás is és nem utolsósorban a szakképzés is. Különösen a szakképzés esetében figyelhetjük meg azt a folyamatot, hogy a decentralizáció hatására rendkívül szétaprózódottá vált a képzés, rengeteg iskola indított szakképző osztály, egy-egy régióban, kistérségben számos párhuzamos képzés indult. Ugyan a helyi önkormányzatok finanszírozási problémák miatt sorra kezdték visszaadni a megyei önkormányzatoknak a szakképző intézményeket, viszont ezzel nem szűnt meg a képzés szétaprózódottsága, melyben az intézmények, a tanárok, a szülők érdekérvényesítése is szerepet játszott (gondoljunk csak a főváros szakképző intézményeinek átalakítására, amely során az önkormányzat többször is visszakozi kényszerült a tanárok tüntetése miatt). Az központi oktatásirányítás a finanszírozás révén avatkozott be az iskolaszervezetbe, arra kényszerítve az iskolákat, hogy együttműködjenek. 2008-tól csak azok a szakképző intézmények jutnak szakképzési

támogatáshoz, ahol a létszám meghaladja az 1500 tanulót. Tehát most újra elindult a szakképzésben egy centralizációs folyamat. Míg a decentralizáció ideológiája az volt, hogy a fogyasztóhoz viszi a képzést, addig a centralizáció eszméje az, hogy minőségi képzést nyújt.

Ugyanílyen finanszírozási beavatkozást figyelhetünk meg a közoktatásban is, amelyet az oktatáspolitikai leginkább a demográfiai mutatók drámai csökkenésével magyaráz. A rendszerváltás óta kb. harmincezerrel csökkent az általános iskola első osztályba lépők száma. A csökkenés 2000 után gyorsult fel, míg 2000-ben 122,580, addig 2007/2008-ban 101,447 tanuló lépett az általános iskola első osztályába¹. Az intézmények száma azonban nem követi a tanulólétszám csökkenésének mértéke, ugyan 2001-2007 között tíz százalékkal csökkent az intézmények száma, a tanulólétszám csökkenése azonban ennél nagyobb mértékű volt (14%) (Imre, 2008.)².

A közoktatási normatívákat tekintve, az alapfokú oktatásban 2001-2005 között inkább támogató, pozitívan diszkrimináló, míg 2006 és 2007-ben megszorító, büntető finanszírozási politikai érvényesült.³ 2005-ben még tízezer forint kiegészítő támogatást igényelhetnek azok a helyi önkormányzatok, amelyek a közoktatási törvényben meghatározott létszámhatárok 65 (1. évfolyamon), illetve legalább 50 százalékát (2-4. évfolyamon) teljesítik. Tehát a magasabb létszámú osztályokat, iskolákat pozitív diszkriminációban részesítik. 2007-re már egy bonyolultabb számítási rendszert tartalmaz a költségvetés, teljesítménymutató számítása alapján igényelhető a normatíva⁴. A korábbi pozitív diszkrimináció megszűnt, ellenben azokat az iskolákat, amelyek a közoktatási törvény szerinti létszámhatárokat nem érik el, normatíva megvonásban részesítik.

A kistélepülések támogatása is negatív irányba mozdult el, ugyan a támogatási összegek nem változtak, de mivel csökkentették a támogatandó települések lakosságának nagyságát, így a 3000 lakos feletti települések elestek a támogatástól (korábban 3500 lakosig járt a támogatás).

Ezek a finanszírozási változások jelentős szerkezeti átalakulást okoztak. 2006/2007 és 2007/2008 között közel ötszázal csökkent (3064-ről 2520-ra) az általános iskolai képzést folytató intézmények száma. Ez azonban inkább intézményi összevonásokat jelent, mintsem megszűnést, mivel az általános iskolai feladatellátási helyek száma nem csökkent ilyen mértékben, 173 helyen szűnt meg a képzés.

A középiskolák számának változásával foglalkozó elemzés szerint (Neuwirth, 2009⁵) az elmúlt tíz évben csupán öt százalékkal csökkent a középiskolák száma. A változás azonban ennél több iskolát érintett, mivel 162 új intézmény született, míg 208 szűnt meg. A legtöbb

¹ Oktatási évkönyv 2007/2008., OKM 2008.

² Imre Anna: Kistélepülési iskolák az iskolarendszerben, 2008., OFI munkaanyag

³ Forrás: 2000. évi CXXXIII. Törvény a Magyar Köztársaság 2001. és 2002. évi költségvetéséről, 2004. évi CXXXV. Törvény a Magyar Köztársaság 2005. évi költségvetéséről, 2005. évi CLIII. Törvény a Magyar Köztársaság 2006. évi költségvetéséről, 2006. évi CXXVII. Törvény a Magyar Köztársaság 2007. évi költségvetéséről

⁴ A teljesítménymutató számításában a tanulólétszámokat és a pedagógusok heti kötelező óraszámát kell figyelembe venni.

⁵ Neuwirth Gábor: **A MAGYAR KÖZÉPISKOLÁK SZÁMA ÉS ÖSSZETÉTELE** az 1999/2000–2008/2009-es tanévekben, OFI, munkaanyag

intézmény 2007/2008 és 2008/2009 szűnt meg. Csakúgy, mint az általános iskolák esetében, a középiskoláknál is inkább intézményi összevonásokról beszélhetünk, mintsem a képzés megszűnéséről.

Tehát az elmúlt három évben jelentős átalakuláson esett át a magyar közoktatás és szakképzés intézményszerkezete, melynek hatására tovább csökkent az intézmények száma. Kutatási témánkhoz visszatérve, az intézményi összevonások új igazgatók kinevezését is jelentették. Ugyanakkor sokszor tapasztaltuk azt a terepen, hogy az összevonások olyan gyorsasággal történtek, hogy nem volt idő a pályázatok kiírására és elbírálására, hanem sok esetben ideiglenesen csak megbízott igazgatót nevezett ki a fenntartó. Az ügyvivő igazgatói megbízatások háttérében sokszor a konfliktusok elodázását találjuk. Mivel ezekben az intézményekben nem került sor igazgatói kinevezésre, ezért nem szerepel mintánkban. Összességében 223 intézményben történt kérdőíves adatfelvétel. Elemzésünk többféle kutatási eszközre támaszkodik: az intézmények mindegyikében készült az igazgatóval egy kérdőíves adatfelvétel, szintén kérdőíves adatfelvételre került sor a régi igazgatók körében. A kérdőíves vizsgálatot interjú vizsgálat egészítette ki, amelyet egy kisebb mintán végzetünk el. A strukturált mélyinterjú alanyai egyrészt az újonnan megválasztott igazgatók, másrészt az iskolafenntartó képviselői (oktatási bizottság vezetője vagy alpolgármester) voltak. Az interjú vizsgálat helyszíneinek kiválasztási szempontja problémaorientált volt. Olyan iskolákat igyekeztünk kiválasztani, ahol többen is pályáztak az igazgatói posztra, illetve a tantestület és a fenntartó álláspontja különbözött.

(Andor Mihály – Fehérvári Anikó)