

ASZTALOSNÉ ZUPCSÁN ERIKA

PHD HALLGATÓ

NEMZETI KÖZZSZOLGÁLATI EGYETEM KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI DOKTORI ISKOLA



# Változás vagy változtatás – Adalék a Klebersberg Intézményfenntartó Központ (KLIK) átalakításáról

A „KLIK létrejötté 1990 óta ismeretlen méretű lehetőséget nyitott a magyar köznevelés súlyos, az önkormányzati rendszerből, a szétaprózottságából örökölt problémáinak megoldására. A Klebersberg Intézményfenntartó Központ vezetője szerint a központ létrehozásával átláthatóbb, hatékonyabb, a közoktatás színvonalát növelő és esélyteremtő rendszer jött létre.”<sup>1</sup> A szervezeti változások folyamatában nagy szerepe van a szervezet lényeges jellemzőiben bekövetkező változásokkal kapcsolatos kommunikációnak. A visszafogottság még akkor is indokolt, ha a stakeholderok egyetértése mentén zajlanak a folyamatok a vezetés tudatos beavatkozása mentén. 2013-2016 között a KLIK megalakulását követően a külső és belső problémák folyamatos vezetőcserét is indukálva<sup>2</sup> a szervezet új alapokra helyezését kényszerítette ki. A KLIK átalakulásának vizsgálatához kutatható és nem kutatható elemek is rendelkezésemre álltak.<sup>3</sup>

## A kezdetek

Az átalakítás, mint folyamat nem a Klebersberg Intézményfenntartó Központ (KLIK) létrehozásával kezdődött. Az első lépés a közigazgatás strukturális átalakítása volt. 2011-ben a fővárosi és megyei kormányhivatalok megalakulásakor a megyei és a fővárosi önkormányzatok feladatkörét jelentős rész-

ben<sup>4</sup> átvették a kormányhivatalok, ezen belül a Megyei Intézményfenntartó Központok (MIK), amelyek középírányítói feladatot ellátó, önálló költségvetésű szervek voltak.<sup>5</sup> Feladatai közül csak kettőt emelek ki: az oktatási és szociális intézmények kiszámítható, biztonságos és hatékony működtetése. Akkor azonban jelentős korláttal kellett számolni egyrészt a Széll Kálmán Terv<sup>6</sup> miatt, másrészt a szakmai és politikai lobbizás miatt. Az egyébként igen nagy költségvetési hiánnyal megtervezett szociális és oktatási feladatokat ki kellett szervezni az induló kormányhivatalok tevékenységi köréből. Mindenki örült, hiszen a MIK-ek megszabadultak egy kockázatos feladattól, a szakma presztízse pedig megnőtt a hozzá tartozó intézmények irányítási feladatainak átvételével. Ez az öröm „kéréséletűnek” bizonyult, amikor a költségvetés összevethetővé vált a fenntartandó intézményi struktúrával, azok működtetési költségeinek problémáival. Kevés volt a forrás, s ezt kellett elosztani a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság és intézményei, valamint a Klebersberg Intézményfenntartó Központ és a hozzá kapcsolódó iskolák között.<sup>7</sup>

A KLIK viharos útjának elemzésekor mind a szerkezet, mind a vezetés vizsgálata szükségesnek látszik. 2012-ben még

<sup>4</sup> Az egészségügyi intézmények, illetve egyes kulturális intézmények (pl. színház.) kivételével

<sup>5</sup> <http://hirlevel.egov.hu/2012/01/15/megjelentek-a-megyei-intezmenyfenntarto-kozpontok-alapito-okiratai/> letoltve: 2014. 01.17.

<sup>6</sup> Széll Kálmán Terv – összefogás az adósság ellen 2011. „A cél tehát világos: az államadósságot 50% alá kell szorítani! Az államadósság drasztikus csökkentésével lehetséges elérni azt az ambiciózus célt, hogy Magyarország három éven belül a legjobb 15 EU tagállam – és ezzel egy időben a 3 legjobb kelet-közép-európai EU-tagállam – között legyen a versenyképességi rangsorokban, továbbá öt éven belül mindkét rangsorban a legjobb 10 EU tagállam között legyen.” Széll Kálmán Terv 12. p. 14. p.

<sup>7</sup> A Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóságról nem voltak gazdasági jellegű hírek, működése konszolidált módon indult el. (Manapság is inkább kisebb átszervezések vagy szakmai kérdések miatt jelenik meg a sajtóban, ilyen pl. a Türr István Képző és Kutatóintézet beolvasztása, a felzárkóztatás szerepének megváltozása, intézmények egyházi fenntartásba adása, stb.)

<sup>1</sup> <http://kk.gov.hu/akadalymentes/KLIK-atlathatobb-hatekonyabb-rendszer-jott-letre>

<sup>2</sup> A KLIK elnökei öt év alatt:

MAREKNÉ DR. PINTÉR ARANKA mb. elnök (2012. 09. 01.–2012. 12. 31.), kinevezett elnök (2013. 01. 01.–2014. 07. 14.)

HANESZ JÓZSEF megbízott elnök (2014. 07. 15. – 2015. 02. 05.) kinevezett elnök (2015. 02. 06. – 2016. 02. 29.)

PÖLÖSKEI GÁBORNÉ (2016. 03. 01-től) – 2017. 01. 15.)

SOLTI PÉTER (2017.01.16.-

<sup>3</sup> 2014-ig az EMMI közigazgatási vezetői körében

sokan állították, hogy a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ létrehozása egyedülálló lehetőséget teremt a magyar köznevelés megújítására,<sup>8</sup> 2015-ben ez már csak ironikusan vetődött fel. A KLIK az ország legnagyobb munkáltatójaként közel százhuszezer pedagógust és nevelésben-oktatásban dolgozó szakembert foglalkoztatott. Egyetlen szervezeten belül sokféle szakmai tudás gyűlt össze, amelynek összehangolása és a közös munka hatékonyabbá tétele az egyik legfontosabb feladat volt. A változtatást és az általa kiváltott változás külső indíttatású volt. Ha a rendszer a külső indíttatást zavarként értelmezi, megbomlik az egyensúlyi állapot, a változás menedzsment feladata, hogy a megfelelő eszközök alkalmazásával újra egyensúlyi állapotot tudjon létrehozni a célállapot figyelembe vételével.<sup>9</sup> A KLIK szervezeti tudásában az általános és az egyedi tudások összeadódtak, de saját tudását mindenki igyekezett saját érdekében nélkülözhetetlennek (vezető tudásnak) feltüntetni, ami a költségvetés átalakításának egyik meghatározó tényezője lett.

A változtatáskor fennálló belső körülmények mellett a már említett Széll Kálmán Terv által<sup>10</sup> a külső körülmények is determináltak voltak: „*meg kell akadályozni a további eladósodást, és csökkenteni kell az államadósság szintjét úgy, hogy tartósan finanszírozható legyen a költségvetés*”. Külső problémaként jelent meg az önkormányzatok ellentmondásos viszonyulása, a szakmai szervezetekkel történő egyeztetés hiánya és a politikai erőtér.

## Stratégiai célok

A stratégia terv az erőforrások hozzáértő hasznosítása a cél elérése érdekében. Mi a cél? A cél egy olyan köznevelési rendszer megalkotása, amely elősegíti a gyermekek harmonikus fejlődését képességeik fejlesztése által erkölcsös, önálló életvitelre alkalmas, felelős állampolgárok nevelését. A köznevelési rendszer (is) magában foglalja a közneveléshez kapcsolódó jogszabályi rendszert, az intézménystruktúrát és magát az oktatási tevékenységet. A „*köznevelés közszolgálat, amely a felnövekvő nemzedék érdekében a magyar társadalom hosszú távú fejlődésének feltételeit teremti meg és amelynek általános keretét és garanciáit az állam biztosítja*”.<sup>11</sup> Azaz az állam stratégiája a köznevelés keretében annak jövőjére vonatkozó célok kitűz-

se, valamint a célok elérését szolgáló eszközök és módszerek meghatározása.<sup>12</sup> A köznevelés megfogalmazható célként, feladatként, tevékenységként és kötelességként egyaránt, hiszen a gyermekek speciális joga a tanuláshoz való jog, amely érdeke is az államnak, nemzetközi szerződésben vállalt kötelezettsége és a jövő biztosításának a záloga. Ehhez szintén megalkotja azokat a védelmi szabályokat, amely a gyermekek jogait határozza meg. „*Az Egyezményben részes államok elismerik a gyermeknek az oktatáshoz való jogát, és különösen e jog gyakorlásának fokozatos, az esélyegyenlőség alapján való gyakorlása céljából: a) az alapfokú oktatást mindenki számára kötelezővé és ingyenesé teszik;*”<sup>13</sup>

A köznevelés közszolgálat, a közszféra intézményrendszerében. „*A közszféra intézményrendszerével kapcsolatban abból indulunk ki, hogy szereplői alapvetően nem piaci és verseny viszonyok között működnek, ezért nem lehet céljuk a profitmaximalizálás. Verseny helyett az együttműködés, a profitorientáció helyett pedig a közjó minőségi és hatékony szolgálata kell, hogy jellemezze őket.*”<sup>14</sup> Az oktatási rendszer átalakításának célja volt az átláthatóbb, hatékonyabb, a közoktatás színvonalát növelő és esélyteremtő rendszer létrehozása és működtetése, amihez hozzákapcsolódik a hatékony, hatásos, gazdaságos és eredményes közgazdasági kifejezések alkalmazása. Hatékony, hiszen közpénzek felhasználásáról van szó. Hatásos, hogy a működőképességet biztosítani tudja. Gazdaságos, ha egységekre lebontható, pozitív indikátorokkal lehet jellemezni és eredményes, amely nemcsak közgazdasági, de társadalmi, szakmai szinten is igazolható. Ehhez kellett volna forrást biztosítani, a szervezeten belüli igények ismerete nélkül. A kormányhivatalok költségvetésében igen alacsonyan voltak meghatározva az erőforrások, ezek optimális elosztását a szociális és az oktatási területek között még megfelelő adatbázis mellett sem lehetett volna biztosítani. És itt még hatékonyságról nincs szó, csupán forrás-elosztásról. Ahhoz azonban pontos adatokra (intézmények száma, foglalkoztatottak száma, feladatok, jogszabályok által meghatározott egyéb tevékenységek stb.) ismeretére lett volna szükség, amely nem állt rendelkezésre, ezért az elosztás becsléseken alapult, illetve annak kérdésén, korábban milyen intézményi struktúra ismeret alakult ki.<sup>15</sup>

A stratégiai cél meghatározása egyúttal kijelöli azt az utat, amely a jelent a jövővel, a jelen helyzetből a kijelölt cél elérését biztosítani tudja, és ezen az úton az átalakulás folyamatát biztosítja, vezeti, ellenőrzi, kiigazítja a stratégiai menedzsment. A stratégiai menedzsment egy elméleti, gyakorlati, módszertani szempontból felvértezett, kreatív, szakmai tapasztalatokkal rendelkező, az aktuális feladatokhoz alkalmazkodni tudó, segítséget is igénybe vevő szakember csoport, aki a cél elérésé-

<sup>8</sup> [http://index.hu/belfold/2016/07/19/balog\\_emmi\\_KLIK\\_tankeruleti\\_igazgatok/](http://index.hu/belfold/2016/07/19/balog_emmi_KLIK_tankeruleti_igazgatok/)

<sup>9</sup> BELÉNYESI EMESE: *Változásmenedzsment a közigazgatásban* 2014. 10-20. old.

<sup>10</sup> A kiindulópont: „*súlyos problémák mutatkoznak a közoktatás szintjén is. Olyan tudással bocsátja el az általános iskola a tanulóit, amely nem elégséges a megfelelő munkavégzéshez. Gyakran az alapvető írás-oktatási készségek is hiányoznak az általános iskolát végzettek körében. A középiskolai rendszer is komoly átgondolást kíván: hiányzik az egészséges arány a gimnáziumok, a szakközépiskolák és a szakiskolák között. A tanulók 18 éves korig tartó tankötelezettsége is súlyosítja ezt a problémát. Miközben a gazdaság egyes területei a kétkézi szakmákban komoly munkaerőhiánnyal küzdenek, feleslegesen bosszan és sokszor rossz irányba képezünk gyermekeinket: ez is az adósság növekedésének és újratermelésének egyik oka. Végezetül a magyar munkaerő és a magyar gazdaság nyelvi elszigeteltségéből ki kell törni a gazdasági sikerességhez. A maga szintű nyelvtudás megszerzése már a középiskolában elengedhetetlen.*”

<sup>11</sup> 2011. évi CXCV törvény a nemzeti köznevelésről 1. § (2) bekezdés

<sup>12</sup> A téma bővebb kifejtése: Csath M.: *Stratégiai tervezés és vezetés a 21. században*. Nemzeti Tankönyvkiadó Budapest, 2004

<sup>13</sup> 1991. évi LXIV. törvény a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről 28. cikk, 1997. évi XXXI. törvény a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról,

<sup>14</sup> CSATH M.: *Közintézmények stratégiai menedzsmentje* NKE Államtudományi műhelytanulmányok 2016/14. 3. p.

<sup>15</sup> Ma már ez a kérdés fel sem merülhet, hiszen az elmúlt öt év alatt olyan informatikai fejlesztésekre került sor, amely alapján naprakészen meg lehet állapítani az intézmények, a dolgozók, sőt az ellátottak számát is, szociális területen pl. a KENYSZI adatbázis segítségével. 2011-ben a szociális terület adatbázisát a módszertani központok segítségével lehetett számítatni.

re összpontosít, az erőforrásokkal gazdálkodik. Ez a feladat, különösen olyan stratégiai cél megfogalmazása során, amely még nem volt, amelynek nincs módszertana, amely egyéni és gyors döntéseket igényel még akkor is embert próbáló, ha a hozzá szükséges anyagi fedezet rendelkezésre áll. A KLIK létrehozásakor a stratégiai célok összeadódtak: az oktatás egységesítése, az önkormányzatok adósságszűkítéséből való kiszabadítása, új oktatási struktúra megteremtése, közigazgatási rendszer átalakítása. A közigazgatási és igazságügyi miniszter szerint<sup>16</sup> a kormányzat letette a közigazgatás átalakításának alapjait, és működteti a rendszert, ugyanakkor nem érdemes belefogni a közigazgatási reform olyan további feladataiba, amelyeket már nem tudnak megvalósítani ebben a ciklusban (azaz a járási hivatali rendszer kialakítása elhalasztásra került). Ez a feltételrendszer fontos volt a KLIK szervezeti felépítésének kialakításához, azaz egy erősen centralizált vagy középírányítási rendszer kialakításával létrejövő új struktúrával lehet-e legeredményesebben a célt elérni.

A KLIK intézményesített rendszerének kialakítása folyamatosan változó gazdasági, szervezeti, szerkezeti és jogszabályi háttér mellett, kedvezőtlen politikai és szakmai támogatottsággal indult el korlátozott (vagy mondhatnánk elégtelen) finanszírozási feltételekkel, miközben a belső átalakítások, fejlesztések is öt jelentős területen zajlottak: intézményi fejlesztés, módszertani innováció, partnerség és hálózatosodás, szervezetfejlesztés, valamint rendszerszervezés.<sup>17</sup>

## Változás és változtatás

A rendszer működése és változtatásának folyamatában az egyes célokat önállóan nem vizsgálom, csak amennyiben a rendszerkritika elemei között szerepel. Ahogy a címben is szerepel fontos különbséget tenni a változás, azaz a környezeti feltételekhez való folyamatos alkalmazkodás (mint objektív folyamat) és a változtatás között, amelyek valamilyen (akár környezeti, akár humán erőforrás, akár pénzügyi folyamatok) kényszerítettek ki (tudatosan alakított beavatkozás<sup>18</sup>). A változás minden szervezetben közös. A szervezet elemei igazodnak, alkalmazkodnak, alakulnak, s még a prioritások is megváltozhatnak anélkül, hogy a szervezet struktúrája, célja és iránya módosulna. A változásokat azonban nem szabad figyelmen kívül hagyni, meg kell érteni ahhoz, hogy irányítható legyen a folyamat, s hogy a változások mennyisége ne véletlenszerű minőségi változássá alakuljon. A változások is készre lehetnek

<sup>16</sup> NAVRACSICS TIBOR szerint 2010-ben a kormány egy olyan közigazgatási reformot célzott meg, amely hosszútávon megváltoztatja az állam és a polgárok közötti hagyományos viszonyrendszert, és az alattvalói-hatósági attitűd helyett a mellérendeltség, a partnerség új kultúráját honosítja meg. A reform másik céljának pedig azt tartja, hogy a magyar állam minél rövidebb időn belül az ország versenyképességének segítője és ne hátráltatója legyen. Szólt arról, hogy a járási hivatalok és a jegyzők feladatainak elválasztása során igyekeztek életszerű lehatárolást kitalálni, ezt azonban nem tekintik véglegesnek. Ez nem hiúsági kérdés, ha valami az életben nem válik be, akkor változtassunk rajta. A közigazgatás személyzeti kérdéseire kitérve azt mondta: a munkakör alapú teljesítményértékelés mellett kézenfekvő a munkakör alapú bérezés bevezetése is.

<sup>17</sup> <http://kk.gov.hu/koznevelas-az-iskolaban> letöltve: 2017. 01. 17.

<sup>18</sup> BELÉNYESI 2014. 9. pp.

változtatásra, hiszen a folyamat ismerete, felügyelete vezetői magatartást, tevékenységet feltételezve változtatássá válhat. A változtatás – ha van stratégiai cél – stratégiai menedzsment igényel. Az üzleti környezetben sem könnyű a stratégiai célok megvalósítása, hiszen eljutni a jelen helyzetből a kijelölt új pontba sok váratlan és nem feltétlenül támogató környezeti hatás mellett valósul meg. A cél eléréséhez az egyik fontos feltétel, hogy a stratégiai menedzsment egyetértése mellett, egymást kiegészítve, segítve tudjanak együttműködni. A cél elérése egyirányú, A-ból B-be. Ezzel szemben a közszolgálati változások alapvetően ki vannak téve a környezeti (politikai, gazdasági, egyéb) ellenérdekeltségnek. Ebből következően, legalább a szakértői, szakmai támogatottságot meg kell ahhoz szerezni, hogy a stratégiai menedzsment ne a folyamatos védekezés, hanem az előrehaladás állapotában lehessen. A folyamatos bizonytalanság elveszi az erőt a célra való összpontosítástól, ezért a stratégiai partnerség, a szakmai támogatás, mint minimumfeltétel szükséges az anyagi feltételek biztosítása mellett. A felülről irányított, nem elégséges szakmai egyetértés mellett megvalósuló stratégiai célok elérése csodát igényel.

## A szerkezet

A KLIK esetében a kiindulópont a szervezeti struktúra, amely egy aránytalanul nagy – támaszték nélküli, súlypontilag ingatag – test információ technológiai rendszer nélkül. 198 tankerületet irányítanak és vezetnek a vezetés olyan különleges módján, ami a szokásos autokratikus vezetési stílustól is eltér.<sup>19</sup> Pl. ha egy gépkocsi lámpája elromlik, akkor a normál állapot, hogy összeghatár függvényében azonnal meg kell javíttatni, egyrészt mert nem lehet rendeltetésszerűen használni, másrészt jogszabály (KRESZ) előírja, tehát kötelező. A gyakorlat a három árajánlat kéréses módszer, amiről a központban döntöttek, több heti – sokszor még hosszabb várakozási időt is eredményezett. Működött viszont az a kommunikáció, mely szerint a működés alapfeltételei biztosítottak.<sup>20</sup> Az önkormányzatok helyzetétől valóban nem voltak függő viszonyban, azonban a KLIK gazdasági helyzete a működést nem biztosította.<sup>21</sup> Eredmény volt, hogy az intézmények gazdálkodása egyszerűsödött, a beszerzéseket és az elszámolásokat a tankerületek végezték, az igazgatók a pénzügyi gazdálkodási terhektől megszabadultak. Amennyire pozitív, annyira negatív is, hiszen az iskolaigazgatók ezt a terhet nem kérték, hogy vegyék le vállalkról, a döntésektől való megfosztásukat úgy élték meg, hogy saját intézményükben korlátozott vezetői feladatot látnak el.

A folyamatnak a következtében az egyik oldalon kialakult egy szervezeti önteltség. Olyan helyzetekben is a jóváhagyást kellett kérni, amely szakmai, pedagógiai kérdés, pl. hogy milyen módszerrel tanítanak, kikkel veszik fel a kapcsolatot, van-e lehetőség kapcsolattartásra, vagy akár pályázhatnak-e

<sup>19</sup> <http://vs.hu/kozelet/osszes/orbannak-mar-nem-kell-a-KLIK-in-kabb-a-megyei-kozpontokat-erositene-1014>

<sup>20</sup> [http://eduline.hu/kozoktatasi/2014/1/15/Elegedett\\_az\\_iskolak\\_allomasaval\\_a\\_KLIK\\_G893JX](http://eduline.hu/kozoktatasi/2014/1/15/Elegedett_az_iskolak_allomasaval_a_KLIK_G893JX)

<sup>21</sup> <http://www.hrportal.hu/c/itt-a-titkos-KLIK-jelentes-20140225.html>

adott esetben egy új kiírásra. A költségvetési keretek akár megakadályozhatták, hogy a szükséges pedagógus háttér biztosítható legyen (túlóra vagy helyettesítés, vagy új feladat stb.). A másik oldalon egyre nőtt az elégedetlenség. Mindezeket a problémákat a KLIK vezetése úgy kommunikálta, hogy a szervezet finomhangolása zajlik, szükséges a helyi tanügyigazgatás szakmai fejlesztése a továbbképzési rendszer modernizálása. „Azon szeretnénk dolgozni, hogy ez a nagy rendszer hatékony legyen és mégis emberléptékű, a tényalapú beavatkozást szeretnénk erősíteni”<sup>22</sup>, miközben a beszerzések „felcsúsznak” a központba, a tankerületek az önkormányzatok által biztosított helyen nem férnek el, az informatikai háttér nem megfelelő. A változás menedzselése szempontjából egyrészt elmaradt a változás előkészítési folyamat vagy annak egy része, másrészt az ok-okozati összefüggések vizsgálata.<sup>23</sup>

### A problémák (zavaros vagy bonyolult)

A csak röviden vázolt körülményekből is látható, hogy a problémák mindkét csoportja a zavaros (messy) problémák és a bonyolult (difficulties) problémák egyaránt megjelennek. A változtatásmenedzsmentnek szerepe a rendszerszemléletű problémakezelés a működési folyamat és a fejlődési folyamat szempontjából. „A közsféra teljesítményét soha nem elegendő a közvetlen eredményekkel mérni. A ráfordításokat mindig a végeredménnyel, az elért társadalmi hatásokkal, a fejlődés újabb szintjére jutással, azaz a társadalom számára teremtett új értékkel kell mérni. A ráfordításokat mindig a végeredménnyel, az elért társadalmi hatásokkal, a fejlődés újabb szintjére jutással, azaz a társadalom számára teremtett új értékkel kell mérni. Az »input« és az »outcome« összevetése méri a kiadások hatékonyságát.”<sup>24</sup> A köznevelés közszolgálat, mondja a jogszabály.<sup>25</sup> A köznevelés „nevője”, azaz a kockázatviselő sokrétű és sokszínű. A gyermek és képviselője a szülő, aki felelős a gyermek nevelésének meghatározásáért<sup>26</sup>, a pedagógus, aki „közvetítő” szerepet is betölt az intézményfenntartó és a szülő között, illetve a tovagyűrűző hatások miatt számos nem közvetlenül, de a jövő generációért felelősséget érző ember.

Nemcsak a KLIK esetében, ha állami feladatot az állam valamely intézménye lát el, akkor a fenntartói és a működtetői szerepkörök összemosódásából újabb konfliktusok keletkezhetnek, amely tovább nehezíti a szervezet, mint rendszer változásának és változtatásának kérdéseit. Önmagában is elindíthat olyan feladatokat (pl. pénzügyi, humán erőforrások előírására tett változtatási igények), amely külső indíttatásúnak tűnhet, azonban inkább belső indíttatású, nem feltétlenül pozitív folyamat. A vezetés és a külső szakértők a változtatási stratégiaválasztás kontinuumát is másként ítélte meg. A szervezet működési, működtetési feltételei a törvényi előírásoknak sem feleltek meg, mindezt azért tehetette meg, mert az állam által létrehozott, fenntartói és működtetői szerepet is ellátott. Ellátás nélkül pedig a gyermekek nem maradhattak, az oktatáshoz való jogot, ha rosszul működő szervezettel is,

de biztosítani kellett. Vélhetően a jövőkép megalkotása során az a szcenárió fel sem merült, hogy a szervezetet újra kell gondolni, azonban a szervezeti, vezetési és pénzügyi problémák olyan méretűvé váltak, amely hangos tiltakozást váltott ki, és amely a morfogenetikus<sup>27</sup> változást eredményezte. A változtatáshoz a politikai töltetet sem nélkülöző szakmai elégedetlenség is hozzájárult<sup>28</sup>. Ennek következtében felsővezetői vizsgálatot rendeltek el a KLIK működésének elemzésére. A megállapítás: „A KLIK-et nem vezetik, hanem csak irányítják, de azt sem hatékonyan”<sup>29</sup>. A szervezet centralizálását követően el kell végezni a decentralizációt, hogy a szervezet működőképes legyen és a döntési mechanizmus a helyi szint felé irányítsa a feladatokat mind szakmai, mind pénzügyi területen.

### A humán tényezők és a szervezeti változtatások

Már jeleztem, hogy a döntések egy részénél a megfelelő információk rendelkezésre állásának igénye hiába merült fel, így a szervezet kialakításánál igazán döntési alternatívák kidolgozására sem kerülhetett sor. Az információk egy része nem vagy késve érkezett, ami a döntések megalapozásánál nem segítette a menedzsment munkáját. Amire bizton lehetett alapozni az a külső és belső elvárások, célok. A változtatási folyamatban a kívánt állapot a hatékony és egyszerű, szolgáltató jellegű működés biztosítása. Ha mindez „egycsatornás, egyirányú”, esetleg hatalmi arroganciára épülő vezetésen keresztül történik, amelyben a vélt vagy valós féltelmek miatt a visszacsatolás nem működik, nem teszi lehetővé az emberek mozgósítását sem, amely akadályozza a cél elérését. A humán erőforrás kiszámítható és nem kiszámítható reakciói a szervezet működését befolyásolják ugyan, azonban a szervezet fennmaradása, a célok eléréséhez meghatározott szerepe miatt a változtatásoknál nemcsak partner, hanem aktív és cselekvő részes is. Egyrészt azért, mert a szervezet nem megfelelő működése leértékeli az ő munkájukat, így a munkaerőpiacon értéktelenebbekké válnak, másrészt a folyamatos és frusztráló munkavégzés fluktuációhoz is vezet, amely a hétköznapi munkavégzési feltételeket is akadályozhatja. Ezt a változtatást azonban nem lehetett alulról kezdeményezni, ez a változtatás csak hatalmi ráhatással jöhetett létre, amihez a rásegítő, ill. a manipulatív taktikát is alkalmazták. Egyértelmű és látványos volt a hatalmi taktikának a megjelenése. Ezek együttesen gyors személyi változásokat indukáltak, s nemcsak egyszer.

### Jövőképpel vagy anélkül

A változásmenedzsment-modellek<sup>30</sup> alapján a sikeres változásmenedzsmentnek több kulcsfeltétele fogalmazható meg: a jövőkép kialakítása, az emberek mozgósítása, a katalizálás,

<sup>27</sup> KOTTER: A menedzsment funkciók közül az irányítás morfogenetikus változásokat hoz létre, míg az áttervezést követő átszervezés eredményez morfogenetikus változást

<sup>28</sup> LENGYEL LÁSZLÓ: Az oktatási rendszerben biztos lesz változás Pedagógusok Lapja LXX. évf. 2. sz. 4. p.

<sup>29</sup> SZABÓ BALÁZS miniszteri biztos jelentése

<sup>30</sup> BELÉNYESI 2014 53-80.p

<sup>22</sup> Tájékoztató Marekné 2013.

<sup>23</sup> BELÉNYESI 2014. 35. p.

<sup>24</sup> CSATH M: 15. p.

<sup>25</sup> 2011. évi CXCV törvény a nemzeti köznevelésről

<sup>26</sup> Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) XVI. cikk (2) bek.



az irányítás, a végrehajtás, a részvétel biztosítása, az ellenállás leküzdése, a hatalom új szerkezetének kialakítása, a képzés, támogatás, és a folyamatos és aktív kommunikáció. A változás elfogadásának egyik legfontosabb eleme a közös munka, amely a szervezeti tudáson alapul, elfogadja és egyesíti a szervezeti igényeket, a működés alaptételei közé sorolja, s az ellenőrzés során viszonyítási pontként felhasznál. Amit azonban elméletben könnyű megfogalmazni, azt a gyakorlatban általában nagyon nehéz kivitelezni. A nehézségek legfőbb oka hálózati rendszerek<sup>31</sup> esetében a szervezeti tudás becsatornázása, felhasználása és a szervezeti tudáshoz a megfelelő szervezeti intelligencia<sup>32</sup> biztosítása.

A kulcsfeltételek egy részének sikertelensége alapján 2016-ban olyan nyomás nehezedett a kormányra, ami azonnali beavatkozást tett szükségessé. (A változásmenedzsment kutatás szempontjából feltárandó lehet, hogy a már több éve kritizált, nem kellő hatékonysággal működő szervezeten belül, illetve vele szemben megfogalmazódott-e olyan jövőkép, amelyet egy jó változás előkészítési folyamat segíteni tudott volna. Voltak elemzések, amelyek inkább személyi, vezetési mintsem a szervezeti struktúrára vonatkoztak.)<sup>33</sup> 2016-ban az azonnali beavatkozás hatására a szervezet újra destabilizálódott, a változtatási stratégia kidolgozására ismét kevés idő állt rendelkezésre. A rendszer értékelése és változtatása helyett újabb politikai célok kerültek előtérbe, s a változások egyik eleme a vegyes rendszer megszüntetése lett. Ennek lényege, hogy minden önkormányzattól működtetésre az iskolá(ka)t a KLIK-központoknak kellett átvenni.<sup>34</sup> Volt olyan önkormányzat – különösen nagyobb városokban –, melyek akármilyen megfontolásokból meg akarták tartani az iskoláikat, ugyanakkor ez egy stratégiai célkitűzésnek minősült, amely a hatékony, konkrét és felelősségi elvre épülő működtetés biztosítását szolgálta. A másik cél az új Alapanterv kidolgozása<sup>35</sup>, a harmadik a KLIK átalakítása úgy, hogy még a nevét is megszüntetik<sup>36</sup>.

Szervezeti és vezetési szempontból, de a politikai indíttatást sem figyelmen kívül hagyva a legfontosabb követelés a KLIK megszüntetése volt. A kommunikáció is abban a mederben folyt, hogy a KLIK az akkori működési formájában megszűnik, illetve jönnek a menedzsmentközpontok.<sup>37</sup> Mára kialakult a szervezeti struktúra, megjelentek a hozzá kapcsolódó jogszabályok és kinevezésre kerültek a KLIK-központok vezetői. A 198 tankerület helyett 58+1 szervezeti egység jött létre. Nem lettek menedzsmentközpontok. Tankerületi központok lettek, ahol 60-80 iskola tartozik egy központhoz, s semmi nem zárja ki, hogy egy központ élén menedzsmentvezető vezető döntsön, illetve együttműködjön a hozzá

tartozó intézmények vezetőivel. Megfontoltságot, egyfajta mediátor képességet igényel, hogy milyen jogosultságai legyenek a központoknak és milyen mozgásteret maradjon az iskolaigazgatónak. Ki döntsön pl. egy új tanár felvételéről? Ha az iskolaigazgató választhatja ki az új tanárt, az ehhez tartozó forrásról, a fizetéséről akkor is egyeztetni kell a központ vezetőjével. A tankerületi központoknak kell kialakítani, megtervezni a költségvetést úgy, hogy fennakadást ne okozzon, azaz a tankerületi központok vezetőinek ismerni kell minden hozzájuk tartozó iskolát és fel kell készülniük váratlan helyzetekre is.

### Az időtényező és következményei

Nagy volt a várakozás, az új szervezeti struktúra 58 tankerületi központot és a Klebersberg Központot foglalja magában. Nem felette, hanem az iskola környezetét biztosító „mellette” pozíciót foglalja el. Ugyanakkor a kormányrendelet, amely a központ feladatait meghatározza jelentős módon megváltoztatta ezt a szerepet azzal, hogy egyes feladatokat a központ útján kell a tankerületi központoknak ellátni, azaz ma még nem látható, hogyan fog működni, kiüresedik vagy lecsökken-e a „vízfő”. Mint az elején megjegyeztem, ehhez a jelenlegi személyi változás is abba az irányba mutat, hogy nem sikerült maradéktalanul egyetértésre jutni a központ tevékenységével kapcsolatban. Elméletben tehát a megmaradó központ középírányítóként számon kéri az erőforrásokkal, az 59 tankerületi központ költségvetésével, létszámával, a kezelésében, vagy használatában lévő vagyonnal való szabályszerű és hatékony gazdálkodást. Többnyire ugyanazokat a feladatokat látja majd el, mint a KLIK-központ. A források ugyan az 59 szervezeti egység között lesznek szétosztva, de ennyi jogosítvánnyal érdemben az országos központ irányít majd<sup>38</sup>, hiába lesz külön tankerületi igazgató:

- Meghatározza a tankerületi központok gazdálkodásának keretszabályait, valamint **szervezi, irányítja és ellenőrzi a tankerületi központok gazdálkodását.**
- Felterjeszti a tankerületi központok éves költségvetési javaslatát az oktatásért felelős miniszternek.
- Elkészíteti a tankerületi központok éves költségvetési beszámolóját, és gondoskodik annak határidőre történő benyújtásáról, felülvizsgálatáról, majd az irányító szerv felé történő továbbításáról.
- Meghatározza továbbá a tankerületi központok előirányzatainak felhasználására vonatkozó irányelveket, figyelemmel kíséri a költségvetés végrehajtását, illetve az ellátandó feladatok teljesülését. Szükség esetén javaslatot tesz az oktatásért felelős miniszter felé az erőforrások tankerületi központok közötti átcsoportosítására, illetve egyéb intézkedésre, folyamatos nyilvántartást vezet a tankerületi központok gazdálkodásáról, különösen az előirányzatokkal és létszámmal való gazdálkodásról.
- Gondoskodik az irányadó jogszabályok betartásáról, illetve betartatásáról, szükség esetén javaslatot tesz a

<sup>31</sup> NYÍRI: A hálózatok tipológiájának összefoglaló rendszere.

<sup>32</sup> Jelen esetben a szervezeti tudásmegosztás képessége és minősége és az arra történő reakciók.

<sup>33</sup> Pl. SZABÓ BALÁZS miniszteri biztos jelentése.

<sup>34</sup> Az iskolák átvétele működtetésre általában eredményesen 2017 januárjára megtörtént.

<sup>35</sup> Egyrészt ennek céldátuma 2018, másrészt a dolgozat szempontjából további kifejtése nem indokolt.

<sup>36</sup> [http://index.hu/belfold/2016/05/03/a\\_KLIK\\_nevet\\_is\\_eltortlik\\_menedzserek\\_veszik\\_at\\_a\\_hatalmat\\_az\\_oktatásban/](http://index.hu/belfold/2016/05/03/a_KLIK_nevet_is_eltortlik_menedzserek_veszik_at_a_hatalmat_az_oktatásban/)

<sup>37</sup> MNO, Nolcafé, Index stb.

<sup>38</sup> 34/2016. (VI. 10.) Korm. rendelet <http://net.jogtar.hu>

jogszabályi előírások kiegészítésére, pontosítására az irányító szerv felé.

- **Jóváhagyja a tankerületi központ szervezeti és működési szabályzatát,** illetve – a köznevelési intézményeknek a jogszabályban előírt belső szabályzatait ide nem értve – a kötelező belső szakmai szabályzatát, továbbá a fenntartói tevékenységére vonatkozó éves munkatervét.
- **A beszerzéseket központosított módon folytathatja le,** a tankerületi központokra vonatkozó vagyongazdálkodási stratégiát és beruházási tervet készít, meghatározza a tankerületi központok informatikai stratégiáját, kommunikációs tevékenységét.

A szervezet kialakulása és működése egybeesett az iskolákat önkormányzatoktól történő átvételével, amely sok esetben rendkívüli helyzetet idézett elő. A rendkívüli hideg miatt sorra hibásodtak meg az iskolai fűtőberendezések, aminek a működtetése 2016. december 20-a óta az állam felelőssége. Az is látható ugyanakkor, hogy az önkormányzatok annak ellenére, hogy már nem kötelező feladatuk, segítettek az iskolák működőképességének fenntartásában, hiszen érdekük továbbra is az iskola zavartalan működése, a lakosság igényeinek kielégítése.

A tankerületi központok vezetői sokrétű feladatot irányítanak. Több iskola költségvetési egyeztetése során az igazgatónak nem feltétlenül volt teljes körű információja iskolájának anyagi ügyeit illetően, illetve az iskola vezetésével kapcsolatos jogszabályok ismerete sem volt erőssége. Ebben a helyzetben a tankerületi központ vezetőjének képzettsége, gazdasági ismeretei jelentős módon meghatározzák egy-egy iskola váratlan eseményekhez történő felkészülését, pl. hogy milyen forrásból tudja megoldani.

Az új tankerületi központok a területi egyenlőtlenségek mellett a humán erőforrás ellenállásával is számolhatnak, különös tekintettel arra, hogy általában három tankerületből lesz egy tankerületi központ, így több vezető, vagy meghatározó egyéniségű személy más feladat-ellátási struktúrában látja el tevékenységét. Az iskolaigazgatók pl. a költségvetési tárgyalások során hangot adtak annak, hogy nincsenek olyan költségvetési sorok, amelyek biztosítanák azt az önállóságot, amely a kommunikációban ugyan elhangzott, de amely a rendelet megjelenésekor – és különösen a kiküldött költségvetési tervezési modulban – már nem volt megtalálható. Továbbra sem érzik az önállóságot, miközben a KLIK új vezetői lojalitást várnak és a végrehajtás egyirányú feladatait szánják nekik. A szervezet átalakítása humán erőforrás oldalon további nehézségeket vet fel. Az instabilitás miatt jelentős volt a fluktuáció a jelenlegi friss munkaerő egyrészt azonosulni fog a vezető szemléletével, másrészt nem lesz, aki a mentori feladatokat ellátja, így a tanulási folyamat hosszú és így a változtatás energiájánál jóval magasabbak a változtatás költségei.

### A változások szükségességének ereje szervezeten belül

A világos jövőképhez nemcsak a politikai nyomást gyakorló tanárokkal, de a szervezet dolgozóival is egyeztetéseket kellett volna kezdeményezni, amely egyrészt megakadályozta volna az elvándorlást, másrészt a dolgozó azáltal, hogy úgy érzi,

kikérték a véleményét a megvalósításban is aktívabb szerepet játszott volna. Hasonlóan ahhoz, mint amikor egy szervezet a minőségbiztosításban vesz részt. A minőségbiztosítási rendszer bevezetésének eredménye, hogy egyrészt nő a vevői elégedettség, másrészt nő a dolgozói elégedettség. A vevő ebben az esetben nem a gyermek, hanem a szülő, hiszen a gyermek maga vagy szülői felügyelet, vagy gyámság alatt áll, tehát a szülő értesül arról, hogy a gyermeke a minőségbiztosítás szabályai szerint jobb szolgáltatásban részesül. A szolgáltatást nyújtó dolgozók pedig egy meghatározott protokoll szerint végzik a munkájukat, ami a szakmai szabályokon alapul, maguk is tevékenyen hozzájárulhatnak a szabályok megalkotásához, az intézmény sajátosságait is figyelembe tudják venni, és védelmet is biztosít számukra. A minőség/elégedettség mutatója a szolgáltatást igénybe vevők elégedettsége, (mihez kell viszonyulni, ő maga is részt vehet az elvárások és igények kidolgozásában) lehet az eredménye, hogy az instabilitás időszakában a szervezet működőképességét megtartja.

A szervezet átalakításban nélkülözhetetlen a világos elképzelés a megteendő gyakorlati lépésekről, aminek tere a változások kommunikációja. A KLIK esetében ez a kommunikáció nem egyértelmű, nem bontható le az érintettekre és túl gyors ahhoz, hogy kiérlelt és befogadható információkat tartalmazzon. Mivel nagy az elégedetlenség lényegesen több időt, felkészítést igényelt volna a változtatás, szakmai előadásokon be kell volna mutatni a tervezett változtatásokat, valamint lépésekre bontva elmagyarázni a szükséges lépéseket. Szükség esetén, ha nincsenek kellően meggyőzve a dolgozók és ellenállást mutatnak. Azért is kell tárgyalásokat folytatni velük, hogy fény derüljön elégedetlenségük, félelmük okára, és megnyugtató kompromisszumot kell javasolni számukra, különösen ott, ahol az önkormányzat és a KLIK átadása során nem volt összhang, hogy az iskola vezetőinek, dolgozóinak ne kelljen lojalitási táncot lejteni.

### A változás erőtere

Fék vagy gáz? A változások kereteit ismerhetjük, a működés rövid ideje kezdődött, bár az elnök távozásával még egy rövid időre az autó állva, a kézifék is behúzva maradt. Minden szervezetnek van egy működési mechanizmusa, amely a napi rutint biztosítani tudja, vagy a problémákat halmozza. A tankerületi központok vezetői megpróbálnak megfelelni a láthatatlan elvárásoknak, amely személyhez éppen nem köthetők, ezért vezetői képességeik kerülnek előtérbe azzal, hogy ennek pozitív és negatív eredménye is lehet számukra. Az ismeretlenről való félelem növekszik. Ebben a szervezeti átalakításban kettős célpont van, egyrészt a dolgozók, akik a változtatási erőfeszítések fókuszában állnak, rajtuk múlik a változtatás rövid, illetve hosszú távú sikere. A másik célpont a szülők (vevők) közössége, amely információit jelentős részben a dolgozókon<sup>39</sup> keresztül jut el az érintettekhez. A KLIK-nél, mint szervezetnél a szereplők kapcsolata vonalas, vagyis lineáris, ami nem megváltoztatható, de célszerű beépíteni a célpontok

<sup>39</sup> Itt nem a KLIK munkatársaira gondolok csak, hanem az iskolaigazgatókra és a tanárookra is.

közé a védnök és az ügynök szereplőket<sup>40</sup> is, hogy egyáltalán eljuthasson az információ, másrészt az hiteles is legyen.

### Összefoglalás

A változtatási folyamat elindult, kötelező módon megteremtődött annak a feltételrendszere, hogy az új értékekhez való viszonyulás kialakuljon. Hangsúlyozni kell, hogy minden változtatás mozgatórugója a jövő generáció oktatási feltételeinek a biztosítása, amelyben a pedagógusok hatékony munkát tudnak végezni. A második lépés a mozgatórugó, azaz a döntés bevezetőinek személyes példamutatása hozzáállásból és viselkedésből, valamint a kívánatos hozzáállás és viselkedés megtanulásának módszeres elősegítése. Itt már nem elég a kommunikáció. A megszilárdítás folyamata, amelyben a bevezetett változtatásokat, nem szabad magára hagyni, folyamatos támogatást, és visszacsatolást kell nyújtani a célpontoknak, a kérdés az, hogy mindez milyen politikai elégedettségi környezettel párosul. Minél nagyobb az ellenállás, a stressz és a konfliktus a szervezetben belül, annál nehezebb pozitív irányba fordítani a változást. Jelen pillanatban a szervezet dolgozói még nem látják, hogy számukra bármilyen előnyt is jelentenek a változások, azonban a szervezet működése szempontjából kulcsfontosságú, hogy a dolgozóknak elkötelezettség alakuljon ki a változás mellett. Az emberek emocionálisan lassabban reagálnak a változásra, mint intellektuálisan, tehát az első lépés, a változás szükségességének megértése csak a kezdet, ezután a változtatásokat úgy kell véghezvinni, hogy a dolgozók folyamatosan érezzék a pozitív eredményeket, és higgyenek benne, hogy az erőfeszítések hosszú távon is megtérülnek majd.

### Felhasznált irodalom:

- BAKACSI GY.: *Szervezeti magatartás és vezetés* Aula Kiadó Bp. 2004
- BARLAI RÓBERTNÉ: *Szervezetfejlesztés*  
[http://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop412A/2009\\_0026](http://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop412A/2009_0026)
- BELÉNYESI EMESE: *Változásmenedzsment a közigazgatásban* NKE Budapest 2014
- CSATH MAGDOLNA: *A közintézmények stratégiai menedzsmentje* NKE Államtudományi Műhelytanulmányok 2016/14.
- CSATH M.: *Stratégiai tervezés és vezetés a 21. században.* Nemzeti Tankönyvkiadó Budapest, 2004
- DOBÁK M.: *Szervezeti formák és vezetés* KJK Bp. 2006.
- KOTTER, JOHN P. (1999): *A változások irányítása.* Budapest: Kossuth.
- KOTTER, JOHN: *Tettvágy – Változásmenedzsment stratégiai vezetőknél* HVG Kiadó Bp. 2009
- KAPLAN R.S., NORTON D. P. (1996): *Balanced Scorecard: Translating strategy into action.* Boston: Harvard Business School Press
- KISS NORBERT, RÉVÉSZ ÉVA: *Stratégiai tervezés, projektmenedzsment, minőségmenedzsment* NKE VTKI 2014
- KUN LÁSZLÓ: *A közigazgatás-fejlesztés és hatékonyság* NKE 2017
- MEZEY GYULA: *Kockázat és döntés* Aula Kiadó Bp. 2010.
- NEMES F.: *Vezetési ismeretek és módszerek* SZE Kiadó Gödöllő 2007
- PRINCZINGER PÉTER: *Stratégiák a közigazgatásban* NKE Probono 2014.
- GARAJ ERIKA: *Projektmenedzsment* EDUTUS Főiskola Bp., (2012)  
[http://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop412A/2010-0017\\_35\\_projektmenedzsment](http://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop412A/2010-0017_35_projektmenedzsment)
- NYÍRI ATTILA: *A hálózatok tipológiájának rendszere*  
[http://www.norria.hu/files/619/A\\_HALOZATOK\\_TIPOLOGIAJANAK\\_RENDSZERE\\_NyA\\_NORRIA\\_0.pdf](http://www.norria.hu/files/619/A_HALOZATOK_TIPOLOGIAJANAK_RENDSZERE_NyA_NORRIA_0.pdf)  
 letöltve: 2017. január 17.
- Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)
1991. évi LXIV. törvény a Gyermekek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről
1997. évi XXXI. törvény a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról
2011. évi CXC törvény a nemzeti köznevelésről  
 134/2016. (VI. 10.) Korm. rendelet az állami köznevelési közfeladat ellátásában fenntartóként részt vevő szervekről, valamint a Klebelsberg Központtal  
<http://net.jogtar.hu>  
[http://ofi.hu/sites/default/files/attachments/1506888\\_felzarkoztatas\\_hatasvizsgalatok\\_beliv.pdf](http://ofi.hu/sites/default/files/attachments/1506888_felzarkoztatas_hatasvizsgalatok_beliv.pdf)  
<http://kk.gov.hu/akadalymentes/KLIK-atlathatobb-hatekonyabb-rendszer-jott-letre>  
[http://eduline.hu/kozoktatas/2014/1/15/Elegedett\\_az\\_iskolak\\_allamositasaval\\_a\\_KLIK\\_G893JX](http://eduline.hu/kozoktatas/2014/1/15/Elegedett_az_iskolak_allamositasaval_a_KLIK_G893JX)  
<http://www.hrportal.hu/c/itt-a-titkos-KLIK-jelentes-20140225.html>