FENNTARTÁSBÓL PARTNERSÉG

Egy gyermekközpontú és felelősségalapú tankerületi működési modell

Kovács Henriette



Magyar Kultúra Emlékívek Kiadó

KOVÁCS HENRIETTE

FENNTARTÁSBÓL PARTNERSÉG

Egy gyermekközpontú és felelősségalapú tankerületi működési modell

Magyar Kultúra Emlékívek Kiadó

KIADÓI ADATOK

Szerző	Kovács Henriette
Szakmai megjelölés	mesterpedagógus, pedagógiai, informatikai, matematikai és köznevelési szakértő
Kiadó	Magyar Kultúra Emlékívek Kiadó
Főszerkesztő	Kollár Ferenc
ISBN	978-615-83070-1-7 978-615-83070-2-4
Szerzői jog	© 2026 Kovács Henriette

TARTALOMJEGYZÉK

Összefoglaló 1
1. A fenntartói működés dilemmája 1
2. A fenntartói szerep újraértelmezése: irányítás helyett felelős partnerség 2
3. A felelősségalapú működés alapelvei 4
4. A megújuló tankerületi modell öt működési pillére 6
4.1. Intézményi autonómia és világos döntési jogok 7
4.2. Gazdasági mozgástér és kockázatarányos kontroll 7
4.3. Humánerőforrás és szakmai megtartás 8
4.4. Partneri és tanuló fenntartói szervezet 9
4.5. Digitalizáció és a mesterséges intelligencia felelős alkalmazása 10
5. A modell megvalósítása: a száz naptól az ötéves horizontig 11
6. Kockázatok és garanciák 14
7. Megbeszélés – Helyi modellből általánosítható működési logika 16
8. Következtetések – Fenntartásból partnerség 17
Irodalom 18

Összefoglaló

A köznevelési intézmények fenntartói működésének egyik alapvető dilemmája, miként őrizhető meg az állami felelősségvállalás, a jogszerűség és a gazdasági biztonság úgy, hogy közben az intézmények vezetői megfelelő döntési mozgástérrel, szakmai autonómiával és valódi felelősséggel rendelkezzenek. A tanulmány egy gyermekközpontú és felelősségalapú tankerületi működési modellt mutat be, amely a fenntartói szerep gyengítése helyett annak partneri újraértelmezésére épül. Központi elemei a világos döntési és felelősségi rend, a differenciált intézményi gazdasági mozgástér, a partneri fenntartói kultúra, a humánerőforrás-tervezés, a gyermekérdek következetes érvényesítése, valamint a digitalizáció és a mesterséges intelligencia felelős, emberi ellenőrzés alatt álló alkalmazása. A javaslat elkülöníti a helyi fenntartói hatáskörben megvalósítható fejlesztéseket azoktól, amelyek központi döntést, többletforrást vagy szabályozási változást igényelnek. A fokozatos bevezetést pilotok, bázis- és utómérés, valamint dokumentált korrekció kíséri. A tanulmány arra keresi a választ, miként mozdítható el a fenntartói működés az engedélyező-ellenőrző logikától egy támogatóbb, mérhetőbb és tanuló szervezeti modell felé. A megközelítés célja a helyi döntési képesség és a központi garanciák működőképes egyensúlyának kialakítása.

Kulcsszavak: tankerületi fenntartás; intézményi autonómia; köznevelés-irányítás; vezetés; gyermekközpontúság; szervezeti innováció

1. A fenntartói működés dilemmája

A köznevelési intézmények fenntartása nem pusztán igazgatási vagy szervezeti kérdés. A fenntartói működés közvetlenül befolyásolja, hogy egy iskola milyen gyorsan képes reagálni a mindennapi működés során felmerülő problémákra, milyen eszközök állnak a pedagógusok rendelkezésére, milyen állapotban működnek az intézményi épületek, mennyire kiszámítható az intézményvezetők döntési környezete, és végső soron milyen feltételek között tanulnak a gyermekek. A fenntartás minősége ezért nem választható el a köznevelési rendszer szakmai eredményességétől. A több szinten működő oktatási rendszerek kormányzásának szakirodalma is arra hívja fel a figyelmet, hogy a rendszer

eredményessége a szereplők közötti koordinációtól, a szervezeti kapacitásoktól és az elszámoltathatóság minőségétől is függ (OECD, 2016).

Az állami fenntartás egyik fontos funkciója, hogy a köznevelési szolgáltatások biztonsága és folyamatossága ne függjön kizárólag az egyes települések eltérő gazdasági lehetőségeitől. Az állami felelősségvállalás garanciákat teremthet a finanszírozás, a foglalkoztatás, a működtetés, valamint a jogi és gazdasági háttér biztosításában. A tankerületi központok területi fenntartói struktúrája emellett több intézmény számára közösen képes pénzügyi, jogi, műszaki, beszerzési és humánerőforrás-szakértelmet biztosítani.

Ezeknek a funkcióknak jelentős része ma is indokolható. A központi fenntartói felelősség ugyanakkor akkor tölti be valódi szerepét, ha biztonságot és kiszámíthatóságot teremt az intézmények számára. Ha azonban a felelősség túlzott döntési centralizációval kapcsolódik össze, a rendszerben olyan működési zavarok jelenhetnek meg, amelyek éppen a biztonság és a hatékonyság ellenében hatnak. A helyben kezelhető ügyek elhúzódhatnak, az intézményvezetők felelőssége és tényleges döntési lehetőségei eltávolodhatnak egymástól, és az intézmények a fenntartót szakmai partner helyett elsősorban engedélyező szervezetként érzékelhetik.

A probléma ezért nem egyszerűen a centralizáció vagy a decentralizáció kérdéseként írható le. Nem az a döntő, hogy általában több vagy kevesebb hatáskör kerüljön a fenntartóhoz, hanem az, hogy a döntési jog, a szakmai kompetencia, az erőforrás és a felelősség megfelelő szervezeti szinten találkozik-e. Egy intézményvezetőtől csak olyan döntésekért várható el teljes felelősség, amelyek meghozatalához megfelelő jogkörrel és információval is rendelkezik. Ugyanakkor a nagyobb intézményi önállóság sem jelentheti a fenntartói, pénzügyi és jogi kontroll megszüntetését. A nemzetközi tapasztalatok alapján az autonómia hatása erősen függ a rendszer intézményi környezetétől, a vezetői kapacitástól és az elszámoltathatósági mechanizmusoktól, ezért az autonómia önmagában nem tekinthető univerzális megoldásnak (OECD, 2018; Hanushek, Link és Woessmann, 2013).

A fenntartói működés megújításának kiindulópontja ezért a felelősség szabályozott megosztása lehet. Ennek során világosan el kell különíteni azokat a döntéseket, amelyek szakmailag és működésileg az intézmény szintjén hozhatók meg, azokat, amelyek intézményi és fenntartói együttműködést igényelnek, valamint azokat, amelyeknek jogi, gazdasági vagy rendszerszintű következményei miatt továbbra is egyértelműen fenntartói hatáskörben kell maradniuk.

Ebben a megközelítésben az intézményi autonómia és a fenntartói felelősség nem egymást kizáró fogalmak. Megfelelő döntési rend, átlátható felelősségi viszonyok és arányos kontroll mellett éppen egymást erősíthetik. A fenntartói rendszer korszerűsítésének kérdése így nem az, miként lehet gyengíteni a központi felelősségvállalást, hanem az, hogyan válhat a fenntartó a jogszerű működés biztosítása mellett az intézmények valódi szakmai és működési partnerévé. Az autonómia és az elszámoltathatóság összehangolásának fontosságát az OECD elemzései is következetesen hangsúlyozzák (OECD, 2011, 2018).

2. A fenntartói szerep újraértelmezése: irányítás helyett felelős partnerség

A köznevelési fenntartás megújítása nem feltétlenül igényli a meglévő szervezeti rendszer alapjainak felszámolását. A kérdés sokkal inkább az, hogy a fenntartó milyen szerepfelfogás alapján gyakorolja a ráruházott jogokat és teljesíti kötelezettségeit. Az állami fenntartás mögött olyan közérdekű garanciák állnak, amelyek megőrzése indokolt: az alapvető köznevelési szolgáltatások biztosítása nem függhet kizárólag az egyes települések gazdasági helyzetétől, és az államnak felelősséget kell vállalnia az intézmények működőképességéért, a foglalkoztatás biztonságáért, valamint a területi ellátás folyamatosságáért.

A tankerületi szervezet méretéből és feladatköréből következően olyan közös szakértelmet képes biztosítani, amelyet az egyes intézmények önállóan csak jelentős többletráfordítással vagy egyáltalán nem tudnának fenntartani. A jogi, pénzügyi, beszerzési, műszaki és humánerőforrás-feladatok egy része ezért indokoltan szervezhető fenntartói szinten. Hasonlóképpen központi koordinációt igényelhetnek a nagyobb beruházások, a közbeszerzések, az intézményhálózat egészét érintő döntések, az átfogó kockázatkezelés, valamint az egységes számviteli és ellenőrzési rendszer. A fenntartói szerep megújítása tehát nem e funkciók megszüntetését, hanem a központi felelősség és a helyi döntési képesség új egyensúlyának kialakítását jelenti.

Ennek az egyensúlynak az egyik akadálya akkor jelenik meg, amikor elmosódik a határ a szükséges központi koordináció és a napi intézményi működés részleteibe történő beavatkozás között. Ilyen helyzetben az intézményvezető továbbra is felelős maradhat az iskola működéséért, miközben a probléma megoldásához szükséges pénzügyi, szervezeti vagy más döntési eszközök nem, vagy csak korlátozottan állnak rendelkezésére. A

felelősség és a döntési jogosultság ilyen szétválása nemcsak lassíthatja az ügyintézést, hanem bizonytalanná is teheti, hogy egy adott helyzetben valójában kitől várható a kezdeményezés és a megoldás.

A túlzottan engedélyezésközpontú működés további következménye lehet a kockázatkerülés intézményesülése. A közpénzekkel való gazdálkodás és a fenntartói döntések természetesen ellenőrzést és megfelelő garanciákat követelnek. A kockázatok teljes elutasítása azonban önmagában is kockázatot teremthet. Egy szükséges javítás, kisebb fejlesztés vagy szakmai kezdeményezés elmaradása később nagyobb költséget, rosszabb működési feltételeket vagy elveszített pedagógiai lehetőségeket eredményezhet. A jó fenntartói rendszer ezért nem a kockázat nélküli működés illúziójára törekszik, hanem arra, hogy a döntési kockázatot felismerje, arányosan kezelje és ellenőrizhetővé tegye. A közszektorbeli innovációról szóló OECD-elemzések ugyancsak azt emelik ki, hogy az innovációhoz a bizonytalanság kezelhető kockázattá alakítása, valamint a kipróbálást és tanulást lehetővé tevő szervezeti környezet szükséges (OECD, 2017).

Ebben a megközelítésben a tankerületi központ szerepe négy, egymással összefüggő funkcióban ragadható meg. Felelős fenntartóként biztosítja a jogszerű, gazdaságilag rendezett és biztonságos feladatellátást. Gazdasági és jogi háttérszervezetként olyan közös szakértelmet és infrastruktúrát nyújt, amely tehermentesíti az intézményeket az önállóan nehezen vagy gazdaságtalanul ellátható feladatoktól. Szakmai partnerként támogatja az intézményvezetőket és a pedagógusokat a problémák megoldásában, a szakmai fejlődésben és az utánpótlás biztosításában. Fejlesztési koordinátorként pedig összekapcsolja az infrastrukturális, digitális és pedagógiai fejlesztéseket, valamint a térségi együttműködéseket.

A négy szerep egymást feltételezi. A szakmai partnerség nem jelentheti a fenntartói felelősség feladását, ahogyan a jogi és gazdasági kontroll sem indokolja, hogy az intézményvezető pusztán végrehajtóvá váljon. A partnerség ebben az értelemben nem a szervezeti és jogi viszonyok formális felszámolását jelenti, hanem olyan működési kultúrát, amelyben az intézmény vezetőjét a helyi szakmai valóság felelős ismerőjeként kezelik, véleményét a döntések előkészítésében érdemben figyelembe veszik, a fenntartói döntések pedig követhetők, indokolhatók és kiszámíthatók. A bizalom nem az ellenőrzés hiánya, az ellenőrzés pedig nem szükségszerűen jelent bizalmatlanságot.

A felelős partnerség egyben kezdeményező fenntartói magatartást is feltételez. A tankerületnek képesnek kell lennie arra, hogy saját hatáskörében javítsa folyamatait, szabályozott fejlesztéseket próbáljon ki, és felkészüljön a köznevelési rendszer

változásaira. Ugyanakkor világosan el kell különítenie egymástól azt, ami a hatályos keretek között helyben megvalósítható, azt, ami központi döntést vagy többletforrást igényel, valamint azt, ami csak megváltozott szabályozási környezetben válhat aktuálissá. A kezdeményezőkészség és a jogi fegyelem ebben a modellben nem ellentétei, hanem feltételei egymásnak.

A fenntartói szerep újraértelmezésének tétje tehát nem az, hogy az állam vagy az intézmény legyen „erősebb". Sokkal inkább az, hogy minden szereplő azon a szinten rendelkezzen megfelelő döntési lehetőséggel, szakmai támogatással és számonkérhető felelősséggel, ahol a feladat a legeredményesebben ellátható. Ebben az értelemben a partnerség nem a fenntartói irányítás alternatívája, hanem annak korszerűbb gyakorlási módja: a jogkör nem öncélú irányítási eszköz, hanem a köznevelési feladatellátás biztonságának, minőségének és fejlődésének eszköze.

3. A felelősségalapú működés alapelvei

A fenntartói szerep partnerségi újraértelmezése önmagában nem elegendő a működés megújításához. Ahhoz, hogy a nagyobb intézményi mozgástér ne bizonytalanságot, hanem kiszámíthatóbb és eredményesebb működést teremtsen, világos alapelvekre van szükség. Ezek nem pusztán deklarált értékek: akkor töltenek be valódi szervezeti funkciót, ha a döntési folyamatokban, az ügyintézésben, az ellenőrzésben és az intézményekkel kialakított kapcsolatokban is következetesen megjelennek.

A modell első és legfontosabb alapelve a gyermekközpontúság. A fenntartói döntések közvetlen vagy közvetett módon végső soron mindig hatással vannak a gyermekekre: befolyásolják az intézmények működési feltételeit, a pedagógiai munka lehetőségeit, az infrastruktúra állapotát, a szakember-ellátottságot, a biztonságot és az esélyegyenlőséget. Ezért egy jelentősebb gazdasági, szervezeti vagy humánerőforrás-döntés értékelése nem szűkíthető le kizárólag jogi vagy költségvetési szempontokra. Vizsgálni kell azt is, milyen következményekkel jár a gyermekek biztonságára, fejlődésére, tanulási lehetőségeire és méltóságára. Ebben a modellben ez a fenntartói döntések végső mércéje.

A gyermekközpontúság ugyanakkor csak jogszerű és tisztességes eljárásban érvényesülhet. A jogszerűség ebben a megközelítésben több a formai megfelelésnél. Magában foglalja az érintettek meghallgatását, az azonos helyzetek következetes kezelését, a döntések érdemi indokolását és a meghatározott eljárási rend betartását. A

szabályok biztosítják a szervezeti működés kiszámíthatóságát; a tisztességes eljárás pedig azt, hogy az érintettek ne pusztán a döntés eredményét, hanem annak logikáját és indokait is megismerhessék.

A harmadik alapelv a szubszidiaritás. Ennek értelmében egy döntést azon a legalacsonyabb szervezeti szinten célszerű meghozni, ahol az megfelelő szakértelemmel, információval és felelősséggel elvégezhető. Ez nem automatikus decentralizációt jelent. Bizonyos kérdések természetüknél fogva fenntartói vagy magasabb szintű döntést igényelnek, más ügyekben azonban a helyi intézményi tudás teszi lehetővé a gyorsabb és szakmailag pontosabb megoldást. A szubszidiaritás célja ezért nem a hatáskörök általános lefelé telepítése, hanem a döntési hely és a döntéshez szükséges tudás lehető legjobb összekapcsolása. Ez illeszkedik a komplex oktatási rendszerek többszintű kormányzásáról szóló megközelítésekhez, amelyek a központi irányítás, a helyi tudás és a szereplői együttműködés egyensúlyát hangsúlyozzák (OECD, 2016).

Ehhez szorosan kapcsolódik a felelősség és az elszámoltathatóság elve. A döntési jog csak akkor működhet fenntarthatóan, ha dokumentált felelősség, ellenőrizhetőség és szükség esetén korrekció társul hozzá. Az autonómia tehát nem ellenőrzés nélküli szabadság. A nagyobb döntési mozgástér éppen nagyobb felelősséget is jelent. Ugyanakkor ennek fordítottja is igaz: olyan döntésért, amelyhez az intézményvezetőnek nincs megfelelő jogköre vagy tényleges befolyása, nem méltányos teljes körű felelősséget várni tőle. A nemzetközi összehasonlítások alapján a decentralizáltabb működés akkor lehet stabil, ha erős stratégiai keret, megfelelő vezetői felkészítés, elszámoltathatóság és együttműködési kultúra kapcsolódik hozzá (OECD, 2018).

A partnerség azt a szervezeti kultúrát fejezi ki, amelyben az intézményvezető nem pusztán a fenntartói döntések végrehajtója, hanem a helyi köznevelési feladatellátás felelős szakmai vezetője. A partnerség nem szünteti meg a jogi alá-fölérendeltséget ott, ahol azt a szabályozás meghatározza, de megváltoztathatja annak mindennapi működési kultúráját. A rendszeres szakmai egyeztetés, az érdemi meghallgatás és a döntésekhez kapcsolódó visszacsatolás olyan szervezeti bizalmat teremthet, amely nem gyengíti, hanem hatékonyabbá teszi a fenntartói felelősség gyakorlását.

Az átláthatóság ennek nélkülözhetetlen feltétele. A döntési szempontoknak, a felelősöknek, a határidőknek, a fejlesztési prioritásoknak és lehetőség szerint az eredményeknek az érintettek számára megismerhetőnek kell lenniük. Az átlátható működés csökkenti a bizonytalanságot, megelőzheti az informális érdekérvényesítés

szerepének megerősödését, és lehetőséget teremt arra, hogy a fenntartói teljesítmény ne benyomások, hanem követhető folyamatok és eredmények alapján legyen értékelhető.

A hetedik alapelv az arányos kontroll. Nem minden ügy hordoz azonos pénzügyi, jogi vagy működési kockázatot, ezért nem indokolt minden döntést azonos intenzitású előzetes ellenőrzéshez kötni. A kontroll mértékének az ügy értékéhez, kockázatához és lehetséges következményeihez kell igazodnia. Egy alacsony kockázatú, kis értékű intézményi döntés esetében elegendő lehet az utólagos ellenőrzés, míg egy nagy értékű beruházás vagy jelentős jogi következménnyel járó ügy természetesen erősebb előzetes kontrollt igényel. Ez a megközelítés egyszerre őrizheti meg a szabályosságot és csökkentheti a szükségtelen adminisztratív terheket.

A rendszert végül a fejlődésorientáltság teszi többé egyszerű fenntartásnál. A tankerület feladata ebben a modellben nem kizárólag a meglévő működés biztosítása, hanem az intézményhálózat tudatos fejlesztése is. Ez magában foglalja a problémák és kockázatok korai felismerését, a jó gyakorlatok azonosítását, a szakmai innováció támogatását, valamint annak vizsgálatát, hogy a bevezetett változtatások ténylegesen javították-e az intézmények működését és a gyermekek számára biztosított feltételeket. A tanuló szervezeti megközelítés az oktatásban hasonlóan a folyamatos tanulást, a munkatársi együttműködést, a tudásmegosztást, az innovációt és a külső környezetből való tanulást tekinti a fejlődés kulcsának (Kools és Stoll, 2016).

E nyolc alapelv ereje nem önmagukban, hanem kapcsolatrendszerükben rejlik. A gyermekközpontúság kijelöli a működés végső célját; a jogszerűség és az átláthatóság megteremti annak garanciáit; a szubszidiaritás elhelyezi a döntéseket a megfelelő szervezeti szinten; a felelősség és az elszámoltathatóság a döntési joghoz kapcsolja a következményeket; a partnerség a szervezeti kultúrát formálja; az arányos kontroll a kockázatok kezelését teszi ésszerűvé; a fejlődésorientáltság pedig biztosítja, hogy a rendszer ne csupán működjön, hanem tanulni és változni is képes legyen.

Az alapelvek azonban csak akkor jelentenek tényleges változást, ha szervezeti mechanizmusokká fordíthatók le. A modell ezért a szubszidiaritáshoz hatásköri mátrixot, a partnerséghez rendszeres intézményvezetői fórumot, az átláthatósághoz követhető ügyintézési határidőket, az arányos kontrollhoz pedig kockázati kategóriákat és utóellenőrzési rendet kapcsol. Ezzel válik a felelősségalapú működés értékrendből mérhető és számonkérhető szervezeti gyakorlattá.

4. A megújuló tankerületi modell öt működési pillére

A felelősségalapú fenntartói működés akkor válhat tényleges szervezeti modellé, ha az alapelvek konkrét döntési, gazdasági, humánerőforrás-, együttműködési és technológiai mechanizmusokban is megjelennek. A fent meghatározott beavatkozási területek öt, egymással szorosan összefüggő működési pillérbe rendezhetők: az intézményi autonómia és a világos döntési jogok; a differenciált gazdasági mozgástér és a kockázatarányos kontroll; a humánerőforrás-tervezés és a szakmai megtartás; a partneri és tanuló fenntartói szervezet; valamint a digitalizáció és a mesterséges intelligencia felelős alkalmazása. A pillérek nem önálló reformelemek, hanem egymást feltételező rendszerként teremthetnek egyensúlyt az intézményi önállóság és a fenntartói felelősség között.

4.1. Intézményi autonómia és világos döntési jogok

Az intézményi autonómia a modellben nem korlátlan önállóságot, hanem szabályozott döntési képességet jelent. Az intézményvezetőnek azokban az ügyekben kell tényleges döntési lehetőséget kapnia, amelyek a napi működéshez tartoznak, megfelelő helyi ismeretet igényelnek, és amelyek kockázata előre meghatározható keretek között tartható. A nagy értékű, több intézményt érintő, jelentős jogi vagy költségvetési következménnyel járó ügyek ugyanakkor továbbra is fenntartói döntési körben maradnak.

A rendszer ennek megfelelően három döntési szintet különít el: az intézményi, a közös intézményi–fenntartói és a kizárólagos fenntartói döntési kört. A lényeg azonban nem pusztán az ügyek kategorizálása. Minden gyakori ügytípusnál egyértelművé kell tenni, ki kezdeményez, ki dönt, ki gyakorolja a szükséges szakmai, jogi vagy pénzügyi kontrollt, milyen határidő vonatkozik az eljárásra, és hogyan történik a döntés dokumentálása. Ezt szolgálja a hatásköri és felelősségi mátrix, amely csökkentheti azt a működési bizonytalanságot, amikor sem az intézmény, sem a fenntartói munkatárs nem látja pontosan, kinél van egy ügy tényleges felelőssége.

A modell további eleme az „intézményi autonómiaútlevél”. A munkafogalom abból indul ki, hogy az intézmények vezetői, gazdasági és adminisztratív kapacitása nem feltétlenül azonos. Az autonómia ezért nem mindenütt bővíthető azonos ütemben, de

a differenciálás sem válhat önkényessé. Átlátható és rendszeresen felülvizsgált kritériumok alapján meghatározható, hogy egy intézmény mely ügyekben dönthet önállóan, melyekben indokolt egyszerűsített jóváhagyás, és melyek maradnak közös vagy fenntartói döntési körben. A cél nem az intézmények rangsorolása, hanem a fokozatos és támogatott felelősségátadás: ahol kisebb a szervezeti kapacitás, ott támogatásra és mentorálásra, ahol megfelelőek a feltételek, ott nagyobb döntési mozgástérre lehet szükség. A szakirodalom is arra utal, hogy az autonómia eredményessége kontextus- és kapacitásfüggő, ezért indokolt lehet a felelősségátadás feltételekhez kötött, fokozatos megközelítése (Hanushek, Link és Woessmann, 2013; OECD, 2018).

4.2. Gazdasági mozgástér és kockázatarányos kontroll

A tényleges vezetői felelősséghez bizonyos mértékű gazdasági döntési képesség is szükséges. Az intézményi mozgástér azonban nem azonos az ellenőrizetlen pénzügyi önállósággal. A modell egy differenciált éves intézményi működési keretet feltételez, amely figyelembe veszi az intézmény méretét, tanulólétszámát, feladatellátási helyeinek számát, épületállományát, speciális szakmai feladatait és indokolt esetben az esélyegyenlőségi szempontokat is. Az egységes összegű finanszírozás ugyanis csak látszólag egyenlő: az eltérő feladatú és működési környezetű intézmények azonos kezelése éppen jelentős különbségeket eredményezhet.

Az intézményi keret nem korlátlanul felhasználható pénzösszegként jelenhet meg. A fenntartói pénzügyi rendszer része maradhat, miközben meghatározott értékhatárig lehetővé teheti az igazgatói döntést, szabályos dokumentáció és teljesítésigazolás mellett. A pénzügyi, számviteli, adózási és közbeszerzési szakértelem továbbra is fenntartói háttértámogatásként működhet. Így a nagyobb intézményi mozgástér nem a gazdasági garanciák lebontásával, hanem a döntési folyamat racionalizálásával jöhet létre.

Ehhez kapcsolódik a kockázatarányos kontroll. Alacsony kockázatú, kis értékű ügyben az intézményi döntést utólagos elszámolás követheti; közepes kockázat esetén gyorsított jóváhagyás alkalmazható; nagy értékű vagy jelentős következménnyel járó ügyeknél megmarad a részletes pénzügyi, jogi és műszaki előkészítés. A sürgős biztonsági helyzetek pedig külön eljárási kategóriát igényelnek, mert éppen a késlekedés okozhatja a nagyobb kockázatot.

A gazdasági felelősség feltétele ugyanakkor az információhoz való hozzáférés is. Az intézményvezető csak akkor képes felelősen tervezni, ha rendszeresen látja az intézményére jutó előirányzatokat, a vállalt kötelezettségeket, a teljesített kiadásokat és a

még rendelkezésre álló keretet. A pénzügyi átláthatóság tehát nem pusztán információszolgáltatás, hanem az elszámoltatható vezetői működés egyik feltétele.

4.3. Humánerőforrás és szakmai megtartás

A köznevelési rendszer működőképességét hosszú távon alapvetően meghatározza, hogy rendelkezésre áll-e megfelelő számú és felkészültségű pedagógus és intézményvezető. A szakemberhiány azonban nem kezelhető kizárólag akkor, amikor egy álláshely már megüresedett. A fenntartói működésnek előrejelző képességre van szüksége. A magyar kontextusban e kérdés különösen aktuális: az Európai Bizottság 2025-ös országjelentése szerint a 2024/2025-ös tanévben az általános iskolák teljes munkaidős pedagógusainak fele 50 éves vagy idősebb volt, miközben a 30 év alattiak aránya 7,2 százalékot tett ki; a jelentés egyúttal arra is rámutat, hogy nincs a pedagógus-kínálat és -kereslet előrejelzését támogató országos rendszer (Európai Bizottság, 2025).

Ennek eszköze lehet az évente aktualizált humánerőforrás-térkép, amely nemcsak a betöltetlen álláshelyeket, hanem a várható nyugdíjazásokat, a tantárgyi ellátottságot, a korstruktúrát, a túlóraterhelést, a helyettesítési szükségleteket és a vezetői utánpótlás helyzetét is követi. Az adatgyűjtés értelme azonban nem egy újabb jelentési kötelezettség létrehozása, hanem a döntéstámogatás: jeleznie kell, mely problémák kezelhetők tankerületi szervezéssel, hol van szükség felsőoktatási vagy önkormányzati együttműködésre, és mely problémák megoldása igényel központi forrást vagy szakpolitikai döntést. Az OECD legfrissebb összehasonlító adatai szintén a pedagógusállomány öregedését és a hosszú távú munkaerő-tervezés szükségességét emelik ki (OECD, 2025).

A megtartás ugyanakkor nem kizárólag bérezési kérdés. A tankerület saját hatáskörében kiszámítható munkáltatói gyakorlattal, tiszteletteljes kommunikációval, az adminisztratív terhek csökkentésével, mentorálással, szakmai műhelyekkel és a pedagógusok döntés-előkészítésbe történő bevonásával is javíthatja a szervezeti környezetet. A tartós bér-, lakhatási vagy más pénzügyi ösztönzők ugyanakkor meghaladhatják a helyi fenntartói kompetenciát; fontos ezért, hogy a modell ezeket ne helyi ígéretként, hanem adatokkal megalapozott központi kezdeményezések tárgyaként kezelje. A pedagógushiány kezeléséről szóló újabb OECD-elemzés ugyancsak a bérezés mellett a munkafeltételek, a szakmai fejlődés, a vezetés, a karrierutak és a megtartást támogató intézkedések együttes jelentőségét hangsúlyozza (OECD, 2024).

Átmeneti szakemberhiány esetére kiegészítő biztonsági mechanizmusként működhet egy önkéntes, intézmények közötti helyettesítési és mobil szakmai hálózat is, amelybe megfelelő feltételekkel tapasztalt nyugdíjas pedagógusok, óraadók, felsőoktatási szakemberek, pályára visszatérők vagy tanárjelöltek kapcsolódhatnak be. Ez nem helyettesítheti a stabil tantestületet, de mérsékelheti egy váratlan vagy rövid távú szakemberhiány következményeit.

4.4. Partneri és tanuló fenntartói szervezet

A partnerség csak akkor válik érzékelhetővé az intézmények számára, ha a fenntartó mindennapi működésében is megjelenik. Ennek egyik eszköze a rendszeres intézményvezetői fórum, amely nem elsősorban utasítások átadására, hanem a közös problémák feltárására, a döntések előkészítésére, a tapasztalatok és jó gyakorlatok megosztására szolgál. A fórum akkor válik valódi működési mechanizmussá, ha a felvetett ügyekhez felelős, határidő és visszacsatolás is kapcsolódik.

A másik eszköz az intézményi ügygazda, aki nem helyettesíti a fenntartó szakmai területeit, hanem biztosítja az ügyek folyamatosságát: ismeri az intézmény főbb problémáit, segít megtalálni a megfelelő felelőst, és követi, hogy egy megkeresés ne váljon gazdátlanná a szervezeten belül.

A partneri működés azonban visszacsatolás nélkül könnyen kommunikációs gesztussá válhat. A fenntartónak ezért tanuló szervezetként is működnie kell. A jelentősebb késedelmek, meghiúsult beszerzések, jogi viták, műszaki problémák vagy partneri panaszok után nem csupán azt szükséges vizsgálni, ki hibázott, hanem azt is, hogy a folyamat, a szabályozás, az információáramlás vagy a döntési kultúra mely pontján keletkezett a probléma. A hibákból történő szervezeti tanulás, a vezetői mentorálás, a szakmai műhelyek és a jó gyakorlatok megosztása így ugyanannak a kultúraváltásnak a részei. A tanuló szervezet modelljében éppen a közös tudásépítés, a folyamatos szakmai tanulás, az együttműködés és a tapasztalatok rendszeres visszacsatolása alkotja a szervezeti megújulás alapját (Kools és Stoll, 2016).

4.5. Digitalizáció és a mesterséges intelligencia felelős alkalmazása

A digitalizáció nem önmagában jelent modernizációt. Csak akkor tekinthető valódi fejlesztésnek, ha csökkenti a párhuzamos munkavégzést, egyszerűsíti az ügyintézést, javítja az információk hozzáférhetőségét és támogatja a döntések minőségét. Ennek egyik

alapelve az egyszeri adatrögzítés: ugyanazt az adatot lehetőleg ne kelljen több rendszerben és eltérő formában újra megadni. Az intézmények számára az elektronikus ügykövetés átláthatóvá teheti kérelmeik, beszerzéseik és műszaki ügyeik állapotát, míg a vezetői döntéstámogatás összesített képet adhat a fő pénzügyi, humánerőforrás- és infrastruktúra-kockázatokról. Minden ilyen fejlesztés alapfeltétele az adatvédelem, a megfelelő jogosultságkezelés és az informatikai biztonság. Az OECD digitális oktatási áttekintése külön is rámutat arra, hogy az interoperabilitás hiánya gyakran többszörös adatrögzítéshez vezet, ezért a digitális kormányzás egyik kulcskérdése az adatok biztonságos újrafelhasználhatósága és a rendszerek összehangolása (OECD, 2023).

A mesterséges intelligencia alkalmazása ebben a rendszerben elsősorban az ismétlődő és nagy adminisztratív terhet okozó folyamatok támogatásában képzelhető el. Ilyen lehet a beérkező ügyek előzetes osztályozása, dokumentumtervezetek előkészítése, hiányzó adatok vagy határidők jelzése, jelentések összeállítása, belső tudásbázis támogatása vagy bizonyos vezetői döntésekhez szükséges információk rendszerezése. A határ azonban egyértelmű: az MI javaslatot készíthet és döntést támogathat, de joghatással járó döntés felelősségét nem veheti át. Munkáltatói, fegyelmi, gyermekvédelmi, panaszkezelési vagy jelentős pénzügyi döntést kizárólag az arra jogosult személy hozhat. Az emberközpontú, kockázatalapú megközelítés összhangban áll az UNESCO ajánlásaival és az Európai Unió mesterséges intelligenciáról szóló rendeletének humán felügyeletre épülő szabályozási logikájával (Miao és Holmes, 2023; Európai Unió, 2024).

A technológiai fejlesztés eredményességét ezért nem a bevezetett rendszerek vagy MI-eszközök száma alapján célszerű mérni. A modell javasolt mérhető célja, hogy a kiválasztott adminisztratív folyamatokban két éven belül legalább 10 százalékos munkaidő-megtakarítás legyen kimutatható, változatlan vagy javuló szolgáltatási minőség mellett. Ehhez a bevezetés előtt megfelelő időtartamú bázismérésre, majd azonos vagy összehasonlítható folyamatok utólagos vizsgálatára van szükség. A gyorsaság önmagában nem eredmény, ha közben nő a hibák vagy panaszok száma, romlik az adatbiztonság, vagy gyengül a jogszabályi megfelelés.

Végül a digitalizáció nem választható el azoktól, akik a rendszereket használják. Az intézményvezetők, a pedagógusok és a tankerületi munkatársak felkészítése ezért nem kiegészítő eleme, hanem feltétele a digitális és MI-alapú fejlesztéseknek. A felelős alkalmazás csak akkor valósulhat meg, ha a felhasználók nemcsak az eszközök használatát ismerik, hanem azok korlátait, adatvédelmi és felelősségi következményeit is, és képesek az MI által előállított eredmények szakmai ellenőrzésére. A képzés jelentőségét az uniós MI-rendelet is megerősíti azzal, hogy az MI-rendszereket alkalmazó szervezetek számára

a személyzet megfelelő MI-műveltségének biztosítását külön követelményként kezeli (Európai Unió, 2024).

Az öt működési pillér közös logikája így az, hogy a nagyobb intézményi mozgástér nem kevesebb szabályozással, hanem pontosabb felelősségi renddel; a gyorsabb működés nem gyengébb kontrollal, hanem arányosabb ellenőrzéssel; a technológiai fejlődés pedig nem az emberi döntés kiváltásával, hanem annak támogatásával jár együtt. A modell ettől válhat egyszerre decentralizáltabbá a mindennapi döntésekben és erősebbé a jogszerűség, az átláthatóság és az elszámoltathatóság tekintetében. Az öt működési pillér összefoglalását az 1. táblázat mutatja.

1. táblázat. A megújuló tankerületi modell öt működési pillére

Működési pillér	Cél	Fő eszközök	Garancia
Intézményi autonómia és világos döntési jogok	A döntési jog és a felelősség összekapcsolása	Hatásköri és felelősségi mátrix; autonómiaútlevél	Átlátható kritériumok; rendszeres felülvizsgálat
Gazdasági mozgástér és kockázatarányos kontroll	Gyorsabb helyi döntések ellenőrizhető gazdálkodás mellett	Differenciált működési keret; értékhatárok	Dokumentáció; pénzügyi kontroll; utóellenőrzés
Humánerőforrás és szakmai megtartás	A szakemberhiány előrejelzése és mérséklése	Humánerőforrás-térkép; mentorálás; szakmai hálózat	Adatalapú tervezés; a helyi és központi kompetenciák elkülönítése
Partneri és tanuló fenntartói szervezet	Kiszámíthatóbb együttműködés és szervezeti tanulás	Intézményvezetői fórum; ügygazda; tudásmegosztás	Felelősök; határidők; visszacsatolás
Digitalizáció és felelős MI-alkalmazás	Az adminisztráció csökkentése és a döntéstámogatás javítása	Digitális ügykövetés; alacsony kockázatú MI-pilotok	Emberi felügyelet; adatvédelem; mérés és audit

5. A modell megvalósítása: a száz naptól az ötéves horizontig

Egy szervezeti modell értékét nemcsak az határozza meg, hogy mennyire koherensek az alapelvei, hanem az is, hogy milyen módon vezethető be. A fenntartói működés átalakítása különösen érzékeny terület, mert egyszerre érinti a jogi, gazdasági, munkáltatói, pedagógiai és szervezeti folyamatokat. Ezért a változtatások nem épülhetnek sem egyszeri, nagy léptékű beavatkozásra, sem olyan reformígéretekre,

amelyekhez nem kapcsolódik mérhető végrehajtási rend. A modell fokozatos, egymásra épülő megvalósítást feltételez: először a működés megismerését és a sürgős kockázatok kezelését, ezt követően korlátozott pilotokat és visszamérést, majd csak az igazoltan működő megoldások szabályozott kiterjesztését. Ez a logika összhangban áll a közszektorbeli innováció szakirodalmával, amely a problémák azonosítását, a kipróbálást, a tanulást, a kockázatkezelést és az eredményes megoldások későbbi kiterjesztését egymásra épülő folyamatként kezeli (OECD, 2017).

Az első száz nap ebből következően nem a teljes rendszer átalakításának időszaka. Elsődleges célja a valós működési helyzet feltárása, a szervezeti bizalom megalapozása és azoknak a problémáknak az azonosítása, amelyek azonnali beavatkozást vagy későbbi strukturális változtatást igényelnek. Az első harminc napban ezért a tankerületi szervezet pénzügyi, jogi, munkáltatói és működési helyzetének áttekintése mellett különös figyelmet kell fordítani a határidőn túl lévő ügyekre, az intézmények napi működését akadályozó problémákra, valamint a sürgős műszaki és gyermekbiztonsági kockázatokra. Ezzel párhuzamosan megkezdődhet az intézményvezetők meghallgatása és azoknak a pontoknak a feltárása, ahol a döntések, az információáramlás vagy az ügyintézés rendszeresen elakad.

A következő szakasz, nagyjából a harmincegyedik és hatvanadik nap között, már a tervezés és az első működési korrekciók időszaka lehet. Az intézményvezetői konzultációk tapasztalatai alapján kialakítható az állandó igazgatói fórum működési rendje, az intézményi ügygazdai rendszer, az ügyintézési szolgáltatási minimum és a hatásköri-felelősségi mátrix első változata. Ugyanekkor kezdhető meg a humánerőforrás-térképhez szükséges adatgyűjtés, valamint azoknak az alacsony kockázatú ügytípusoknak a kiválasztása, amelyekben digitális vagy MI-alapú támogatás később biztonságosan kipróbálható.

A száznapos időszak utolsó harmadában már megkezdődhet néhány korlátozott pilot. Fontos azonban, hogy ezek ne jogkövetkezményekkel járó, visszafordíthatatlan szervezeti változtatások legyenek, hanem olyan ellenőrzött próbák, amelyek tapasztalatai alapján a modell korrigálható. Kipróbálható például az ügygazdai rendszer, az új ügyintézési rend vagy a hatásköri mátrix, előkészíthető az intézményi működési keret és az autonómiaútlevél, illetve megfelelő bázismérés, adatvédelmi és információbiztonsági kockázatértékelés után elindítható egy alacsony kockázatú digitális vagy MI-pilot. Az ilyen próba egyik lényegi garanciája, hogy az MI által előállított javaslatok kötelező emberi ellenőrzés alatt maradjanak, és legyen előre meghatározott hibajelzési, incidenskezelési és leállítási eljárás. A közszférában alkalmazott generatív MI-ről szóló

friss OECD-elemzés a strukturált kísérletezést ugyancsak a képességépítés, a kockázatkezelés és a felelős, teljes körű bevezetést megelőző tanulás eszközének tekinti (OECD, 2026).

A századik nap ezért nem egy reformfolyamat lezárása, hanem első értékelési pont. Ekkorra már rendelkezésre kell állnia annak az alapinformációnak, amely megmutatja, milyen problémákat sikerült azonosítani, milyen azonnali intézkedések történtek, mely fejlesztések indultak el, milyen állapotban vannak a pilotok, és mely feladatokat kell továbbvinni. Ennek rögzítésére rövid szakmai beszámoló készülhet, amely a következő időszak döntéseinek kiindulópontjául szolgál.

Az első év feladata ezzel szemben már a kiszámítható működés alapjainak megszilárdítása. Ebben az időtávban működőképessé kell tenni a világos ügyintézési és felelősségi rendet, az igazgatói fórumot és az ügygazdai rendszert, el kell készíteni az intézményhálózat infrastruktúra-állapotfelmérését és a humánerőforrás-térkép első teljesebb változatát, továbbá szabályozott pilotként ki kell próbálni az intézményi működési keretet, az autonómiaútlevelet, az egyszerűsített kisfelújítási eljárást és más fejlesztési eszközöket. A száz nap alatt elindított digitális vagy MI-pilot első éves értékelése szintén ebbe a szakaszba tartozik.

Az első év eredményességének egyik legfontosabb mércéje azonban nem az, hogy hány új szabályzat vagy pilot született. Sokkal inkább az, hogy az intézmények kevesebb bizonytalanságot, világosabb felelősségi viszonyokat, gyorsabb visszajelzést és több érdemi szakmai támogatást tapasztalnak-e. Ez a szemlélet azért lényeges, mert a szervezeti megújulás nem az új eljárások mennyiségével, hanem a működés érzékelhető javulásával igazolható.

A hároméves horizont már a sikeres pilotok szabályozott kiterjesztésének időszaka. Nem minden kísérleti megoldást kell rendszerszintűvé tenni. Csak azok a fejlesztések terjeszthetők ki, amelyek dokumentáltan javítják a működést, megfelelnek a jogi és pénzügyi követelményeknek, és nem teremtenek aránytalan új adminisztratív terheket. Ebben az időtávban válhat a differenciált működési keret, az autonómiaútlevél, az ügygazdai és ügykövetési rendszer, a mentorhálózat vagy az innovációs és tudásmegosztó rendszer tartós szervezeti gyakorlattá.

A hároméves szakaszban válik különösen fontossá a mérhetőség. A modell a kiválasztott adminisztratív folyamatoknál legalább 10 százalékos munkaidő-megtakarítást irányoz elő, de csak akkor tekinti ezt valódi eredménynek, ha közben nem romlik az ügyintézés

ideje és pontossága, az adatvédelem, a jogszabályi megfelelés, a panaszok alakulása vagy a felhasználói elégedettség. A gyorsítás tehát nem önálló cél: a hatékonyságnak együtt kell járnia a szolgáltatás minőségének megőrzésével vagy javulásával.

Az ötéves horizont már nem egyes intézkedések sikeréről, hanem arról szól, létrejött-e egy dokumentálható és értékelhető fenntartói működési modell. Ennek ismérve, hogy az intézményi önállóság és a fenntartói felelősség világos hatásköri és ellenőrzési szabályok mellett képes együttműködni; kialakul egy stabil intézményvezetői szakmai közösség; javul a humánerőforrás-problémák előrejelzése; követhetőbbé válik az infrastruktúra fejlesztése; a gyermekközpontúság pedig konkrét döntési és eredménymutatókban is megjelenik. A digitális és MI-alapú megoldások csak ott terjeszthetők ki, ahol eredményességük, jogszerűségük és biztonságuk igazolható.

Az ötéves időszak végén a modellnek saját tapasztalatai alapján is értékelhetővé kell válnia. A dokumentációnak nemcsak a sikeres beavatkozásokat, hanem a sikertelen pilotokat, a szükséges korrekciókat, valamint a pénzügyi, szervezeti, jogi és adatvédelmi feltételeket is rögzítenie kell. Csak ilyen értékelés alapján állapítható meg, hogy mely elemek tekinthetők helyi sajátosságnak, és melyek lehetnek más fenntartói környezetben is kipróbálható jó gyakorlatok.

A megvalósítás logikájának lényege tehát a helyzetfeltárás – pilot – mérés – korrekció – kiterjesztés egymásra épülő ciklusa. Ez a megközelítés egyszerre kívánja elkerülni a túl gyors, bizonyítatlan rendszerszintű változtatást és azt a szervezeti óvatosságot, amely minden újítást határozatlan időre elhalaszt. A fokozatosság ebben az értelemben nem lassúságot jelent, hanem kontrollált változtatást: a következő lépés léptékét az előző lépés tapasztalatai határozzák meg. A közszektorbeli innováció és az újabb MI-kormányzási szakirodalom egyaránt az értékelhető kísérletezés, a visszacsatolás és a dokumentált tanulás fontosságát emeli ki (OECD, 2017, 2026). A megvalósítás időhorizontjait a 2. táblázat foglalja össze.

2. táblázat. A modell fokozatos megvalósításának időhorizontjai

Időtáv	Fő funkció	Jellemző lépések	Döntési elv
Első 100 nap	Helyzetfeltárás és előkészítés	Kockázatfeltárás; konzultációk; bázismérés; első szabályozási tervek	Előbb megismerni, utána változtatni
1 év	Szabályozott kipróbálás	Működő első rendszerek; pilotok; mérés; korrekció	Kis léptékű, visszafordítható változtatás

Időtáv	Fő funkció	Jellemző lépések	Döntési elv
3 év	A bevált megoldások kiterjesztése	Sikeres pilotok intézményesítése; digitális ügykövetés; HR-előrejelzés	Csak igazolt eredmény alapján kiterjeszteni
5 év	Dokumentált fenntartói modell	Eredmények és sikertelen kísérletek értékelése; átadható jó gyakorlatok	Adaptáció, nem mechanikus másolás

6. Kockázatok és garanciák

A fenntartói működés decentralizáltabbá és partneribbé tétele önmagában nem garantál jobb köznevelési működést. A nagyobb intézményi mozgástér új kockázatokat is teremthet: az intézményvezetők eltérő felkészültsége, a szabálytalan gazdálkodás, az összeférhetetlenség, a pénzügyi keretek túllépése vagy az intézmények közötti indokolatlan különbségek egyaránt veszélyeztethetik a rendszer biztonságát. Ugyanakkor a túlzottan centralizált működésnek is vannak kockázatai: a lassú döntéshozatal, a felelősségi viszonyok elmosódása, a szükséges beavatkozások elmaradása, az intézményi kezdeményezések elvesztése, a magas adminisztratív költség és a szervezeti bizalom gyengülése. A kérdés ezért nem az, hogy melyik működési forma kockázatmentes, hanem az, hogyan lehet a kockázatokat előre felismerni, arányosan szabályozni és ellenőrizhetővé tenni. A nemzetközi szakirodalom is azt mutatja, hogy az autonómia előnyei és kockázatai a rendszer fejlettségétől, a vezetői kapacitásoktól és az elszámoltathatósági környezettől függenek (Hanushek, Link és Woessmann, 2013; OECD, 2018).

A nagyobb gazdasági és döntési autonómia elsődleges garanciája a világos hatáskör, az előre meghatározott értékhatár és a dokumentált elszámoltathatóság. Az alacsonyabb kockázatú ügyekben az utólagos ellenőrzés elegendő lehet, míg a nagyobb pénzügyi vagy jogi következménnyel járó döntéseknél erősebb előzetes kontroll indokolt. A szabálytalan intézményi költés kockázatát ezért nem minden döntés központosítása, hanem világos értékhatárok, egységes dokumentáció, képzés, utóellenőrzés és fokozatos pilotok mérsékelhetik.

Az intézmények eltérő vezetői kapacitása szintén nem hagyható figyelmen kívül. A döntési jogok bővítése ezért nem lehet mechanikusan azonos minden intézményben. A differenciált delegáláshoz mentorálásnak, gazdasági és jogi tanácsadásnak, valamint rendszeres felülvizsgálatnak kell kapcsolódnia. Ugyanilyen lényeges garancia, hogy a fenntartói felelősség se váljon bizonytalanná: a döntési és felelősségi mátrixnak, a belső

kontrollnak, a beszámolási rendnek és az egyértelműen kijelölt felelősöknek minden esetben követhetővé kell tenniük, ki milyen döntésért felel.

A decentralizáltabb működés egyik érzékeny pontja az intézmények közötti különbségek növekedésének lehetősége. A nagyobb helyi mozgástér nem vezethet oda, hogy egy gyermek oktatási lehetőségei indokolatlanul attól függjenek, mely intézménybe jár. Ezt objektív keretszámítással, esélyegyenlőségi korrekcióval és minden intézmény számára biztosított minimumszolgáltatásokkal szükséges ellensúlyozni.

A szervezeti változások másik kockázata maga a változással szembeni ellenállás. Új döntési rend, digitális ügykövetés vagy MI-alapú támogatás nem vezethető be eredményesen pusztán vezetői utasítással. Az érintettek korai bevonása, a szerepkörhöz igazított képzés, a fokozatos pilotok, a visszajelzés és a szakmai támogatás ezért nem kommunikációs kiegészítés, hanem a változásmenedzsment része. Az innovációt támogató közszektorbeli és tanuló szervezeti megközelítések szintén a részvételt, a kompetenciafejlesztést, az együttműködést és a tapasztalatokból való tanulást tekintik a tartós változás feltételének (OECD, 2017; Kools és Stoll, 2016).

Külön garanciákat igényel a digitalizáció és a mesterséges intelligencia alkalmazása. Az adatvédelmi és információbiztonsági kockázatok kezeléséhez megfelelő jogosultságkezelésre, szükség esetén adatvédelmi hatásvizsgálatra, emberi felülvizsgálatra és auditálhatóságra van szükség. Az automatizált döntésekből eredő jogsérelem megelőzésének alapelve pedig az, hogy a joghatással járó döntési körökben az emberi felelősség ne legyen átruházható az algoritmusra. A döntéstámogató rendszer működésének visszakövethetőnek és felülvizsgálhatónak kell maradnia. E garanciák illeszkednek az OECD adat- és technológiakormányzási kockázatkezelési megközelítéséhez, az UNESCO emberközpontú ajánlásaihoz és az uniós MI-rendelet humán felügyeletre, kockázatkezelésre és MI-műveltségre épülő szabályozásához (OECD, 2023; Miao és Holmes, 2023; Európai Unió, 2024).

Az MI bevezetéséhez munkaszervezési garancia is kapcsolódik. A modellben szereplő adminisztratív munkaidő-megtakarítás célja nem létszámcsökkentés, hanem a repetitív adminisztráció mérséklése és a szolgáltatás javítása. Eredménynek csak olyan megtakarítás tekinthető, amely mellett a szolgáltatás minősége legalább változatlan marad. Ez indokolja a munkatársak korai bevonását, képzését, valamint a bevezetés előtti és utáni átlátható mérést.

A kockázatkezelés alapelve tehát ugyanaz, amely a teljes modellt áthatja: a nagyobb önállóság nem jelenthet kisebb felelősséget, a kontroll pedig nem azonos minden döntés előzetes központosításával. A cél olyan arányos szabályozás kialakítása, amely a tényleges kockázat mértékéhez igazítja az ellenőrzést, miközben a döntési felelősség minden szinten egyértelmű és számonkérhető marad.

7. Megbeszélés – Helyi modellből általánosítható működési logika

A bemutatott modell egy konkrét tankerületi működési környezet megújításának szándékából indult ki, elemei azonban túlmutatnak egyetlen szervezet sajátosságain. Általánosíthatósága nem elsősorban az egyes intézkedések változatlan átvételében, hanem abban a működési logikában rejlik, amely a döntési jogot, a felelősséget, a szakmai kompetenciát és az ellenőrzést igyekszik ugyanazon szervezeti szinten összekapcsolni.

A modell egyik ilyen általánosítható tétele, hogy a centralizáció és a decentralizáció önmagában nem megfelelő mércéje egy fenntartói rendszer minőségének. Egy központilag szervezett feladat lehet hatékony, ha közös szakértelmet, jogbiztonságot vagy gazdasági előnyt biztosít, miközben egy helyi döntés lehet indokoltabb ott, ahol az intézményi környezet ismerete és a gyors reagálás a meghatározó. A kérdés ezért nem az, hogy általában melyik szervezeti szint kapjon több hatáskört, hanem az, hogy az adott döntést ott hozzák-e meg, ahol a szükséges tudás, eszköz és számonkérhető felelősség együttesen rendelkezésre áll. A komplex oktatási rendszerek kormányzásáról szóló elemzések ezért a szervezeti szintek közötti koordinációt, a kapacitásépítést és az elszámoltathatóságot a struktúra önmagában vett centralizáltságánál fontosabb kérdésként kezelik (OECD, 2016, 2018).

Hasonlóan általánosítható a differenciálás elve. Az intézmények mérete, feladatai, vezetői és adminisztratív kapacitása, infrastruktúrája, valamint társadalmi környezete eltérő lehet. Az azonos szabályozás ezért nem minden esetben eredményez ténylegesen azonos lehetőségeket. A felelősségalapú autonómia modellje erre nem egységes jogkörbővítéssel, hanem átlátható kritériumokra épülő, támogatással összekapcsolt differenciálással válaszol. Ebben az értelemben az autonómia nem egyszer megszerzett jogosultság, hanem a szervezeti felkészültséggel és az elszámoltathatósággal együtt alakuló működési képesség. Ez a megközelítés összhangban áll azokkal az empirikus

eredményekkel, amelyek szerint az autonómia hatása nem egységes, hanem a tágabb intézményi és fejlettségi környezettől is függ (Hanushek, Link és Woessmann, 2013).

A modell másik lényeges tanulsága a helyi és a rendszerszintű problémák elkülönítésének szükségessége. Egy tankerület képes lehet saját ügyintézési rendjét egyszerűsíteni, mentorálást szervezni, partneri fórumokat létrehozni vagy humánerőforrás-kockázatokat előre jelezni. Más problémák – például bizonyos bér-, lakhatási vagy tartós finanszírozási kérdések – meghaladhatják a helyi szervezet rendelkezésére álló eszközöket. A modell ezért a problémákhoz a beavatkozás megfelelő szintjét is hozzá kívánja rendelni: mi oldható meg helyben, mi kíván partneri együttműködést, és mihez szükséges központi szakpolitikai vagy költségvetési döntés.

Szintén továbbvihető elv a pilotokra és mérésre épülő változtatás. A szervezeti innováció ebben a megközelítésben nem attól válik értékessé, hogy új, hanem attól, hogy működése dokumentálható és eredménye értékelhető. A sikertelen vagy részben eredményes kísérlet sem feltétlenül kudarc, ha feltárja a megoldás korlátait és megalapozza a korrekciót. Ennek megfelelően a modell nem automatikus kiterjesztést, hanem a tapasztalatok alapján történő döntést javasol. Az ötéves horizont végén olyan dokumentált értékelés szükséges, amely a sikeres és sikertelen pilotokat, a szükséges korrekciókat, valamint a jogi, szervezeti és pénzügyi feltételeket egyaránt rögzíti. A közszektorbeli innováció szakirodalma ezt az iteratív logikát – kísérletezés, értékelés, tanulás, majd indokolt esetben kiterjesztés – a felelős innováció egyik alapvető mechanizmusaként írja le (OECD, 2017, 2026).

Ebből következik a modell egyik fontos korlátja is. Jelen formájában nem empirikusan igazolt fenntartói modell, hanem szakmailag strukturált és mérhetővé tett fejlesztési javaslat. Érvényességét ezért nem önmagában a koncepció koherenciája, hanem a pilotok során keletkező tapasztalatok, a kiinduló és utómérések, valamint az intézmények és a fenntartói szervezet működésében kimutatható változások igazolhatják vagy módosíthatják. Ez a korlát egyben a megközelítés módszertani erőssége is: a modell nem kész receptként, hanem vizsgálható, korrigálható és fokozatosan adaptálható működési hipotézisként értelmezhető.

A helyi kezdeményezés így akkor válhat tágabb értelemben is relevánssá, ha nem saját megoldásainak változatlan átvételét várja, hanem olyan elveket és eljárásokat tesz hozzáférhetővé, amelyek más fenntartói környezetben is kipróbálhatók. Az ötéves cél ezért nem egy minden tankerületre alkalmazandó egységes modell létrehozása, hanem olyan, mérésekkel és dokumentált tapasztalatokkal alátámasztott jó gyakorlat kialakítása,

amelynek egyes elemei másutt is értékelhetők és – megfelelő döntés esetén – adaptálhatók.

8. Következtetések – Fenntartásból partnerség

A köznevelési fenntartói rendszer megújításának egyik legfontosabb kérdése nem az, hogy a központi vagy a helyi szint kapjon-e általában nagyobb hatáskört. Sokkal inkább az, hogy a döntési jogok, a szakmai kompetencia, az erőforrások és a felelősség olyan szervezeti rendben kapcsolódjanak össze, amely egyszerre biztosítja a jogszerűséget, a gazdasági biztonságot és az intézmények cselekvőképességét.

A tanulmányban bemutatott modell ezért nem a fenntartói felelősség csökkentését, hanem annak másfajta gyakorlását javasolja. A tankerület továbbra is felelős a köznevelési feladatellátás biztonságáért, a pénzügyi és jogi megfelelésért, valamint az intézményhálózat működőképességéért. E felelősség azonban nem szükségszerűen igényli minden döntés központosítását. Az intézményvezetők nagyobb, szabályozott döntési mozgástere, a világos hatásköri rend, az arányos kontroll és a támogató szakmai háttér olyan rendszer kialakítását teheti lehetővé, amelyben az autonómia és az elszámoltathatóság egymást erősíti.

A modell középpontjában ezért nem önmagában a decentralizáció, hanem a jobban megosztott felelősség áll. A fenntartó ebben a felfogásban nem pusztán engedélyező és ellenőrző szervezet, hanem gazdasági és jogi háttér, szakmai partner, fejlesztési koordinátor és tanuló szervezet. Az intézmény pedig nem a fenntartói rendszer végpontja, hanem annak egyik legfontosabb szakmai szereplője. A tankerület eredményessége végső soron nem saját apparátusának láthatóságában, hanem az iskolák biztonságos, eredményes és emberi működésében mérhető.

A megújulás ugyanakkor csak akkor lehet hiteles, ha mérhető. Ezért a modell fokozatos bevezetéssel, pilotokkal, visszaméréssel, korrekcióval és dokumentált értékeléssel számol. Nem kész receptet kínál, hanem olyan működési keretet, amelynek elemei a tapasztalatok alapján módosíthatók, és csak igazolt eredményesség esetén terjeszthetők ki.

A „fenntartásból partnerség” így nem szervezeti jelszó, hanem működési elv: nem kevesebb fenntartói felelősséget, hanem pontosabban elhelyezett felelősséget; nem

gyengébb kontrollt, hanem arányosabb ellenőrzést; nem végrehajtó intézményeket, hanem felelős szakmai partnereket feltételez.

A köznevelési fenntartás valódi korszerűsítése ezért végső soron nem pusztán a hatáskörök átrendezéséről, hanem a felelősség gyakorlásának minőségéről szól.

Irodalom

Európai Bizottság (2025): Oktatási és képzési figyelő 2025 – Magyarország. Az Európai Unió Kiadóhivatala, Luxembourg. DOI: https://doi.org/10.2766/7081333

Európai Unió (2024): Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2024/1689 rendelete (2024. június 13.) a mesterséges intelligenciára vonatkozó harmonizált szabályok megállapításáról (mesterséges intelligenciáról szóló rendelet). Az Európai Unió Hivatalos Lapja, L, 2024/1689, 2024. július 12.

Hanushek, E. A., Link, S. és Woessmann, L. (2013): Does school autonomy make sense everywhere? Panel estimates from PISA. Journal of Development Economics, 104, 212–232. DOI: https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2012.08.002

Kools, M. és Stoll, L. (2016): What Makes a School a Learning Organisation? OECD Education Working Papers, No. 137. OECD Publishing, Paris. DOI: https://doi.org/10.1787/5jlwm62b3bvh-en

Miao, F. és Holmes, W. (2023): Guidance for generative AI in education and research. UNESCO, Paris. DOI: https://doi.org/10.54675/EWZM9535

OECD (2011): School Autonomy and Accountability: Are They Related to Student Performance? PISA in Focus, No. 9. OECD Publishing, Paris. DOI: https://doi.org/10.1787/5k9h362kcx9w-en

OECD (2016): Governing Education in a Complex World. OECD Publishing, Paris. DOI: https://doi.org/10.1787/9789264255364-en

OECD (2017): Fostering Innovation in the Public Sector. OECD Publishing, Paris. DOI: https://doi.org/10.1787/9789264270879-en

OECD (2018): How decentralised are education systems, and what does it mean for schools? Education Indicators in Focus, No. 64. OECD Publishing, Paris. DOI: https://doi.org/10.1787/e14575d5-en

OECD (2023): OECD Digital Education Outlook 2023: Towards an Effective Digital Education Ecosystem. OECD Publishing, Paris. DOI: https://doi.org/10.1787/c74f03de-en

OECD (2024): Education Policy Outlook 2024: Reshaping Teaching into a Thriving Profession from ABCs to AI. OECD Publishing, Paris. DOI: https://doi.org/10.1787/dd5140e4-en

OECD (2025): Education at a Glance 2025: OECD Indicators. OECD Publishing, Paris. DOI: https://doi.org/10.1787/1c0d9c79-en

OECD (2026): Generative AI experimentation in government: Learning from emerging guidelines. OECD Working Papers on Public Governance, No. 93. OECD Publishing, Paris. DOI: https://doi.org/10.1787/42815683-en



KOVÁCS HENRIETTE

Kovács Henriette pedagógus családból származik. Édesapja matematika–fizika–kémia szakos tanár és iskolaigazgató, édesanyja tanító, bátyja angoltanár. A tanítás, a tudás átadása, a gyermekek fejlődésének szolgálata és az oktatás iránti felelősség így már korán meghatározta szakmai gondolkodását és életútját.

Pályáját matematika szakos tanárként kezdte, majd számítástechnikát, informatikát és programozást is oktatott általános és középiskolai korosztályok számára. Okleveles informatikatanár, szakvizsgázott pedagógus, közoktatási vezető és köznevelési szakértő. Szakmai tudását több mint két évtizeden át tudatosan, folyamatos képzésekkel, önképzéssel és a pedagógiai gyakorlat elemzésével fejlesztette.

Pedagógusi munkája mellett oktatásszakmai szakértőként, valamint egy szakképzési centrum tizenkét intézményét érintő szakmai és ellenőrzési feladatokban, valamint iskolaigazgató-helyetteseként is jelentős tapasztalatot szerzett. Munkájában mindvégig összekapcsolódott a gyakorlati pedagógiai tapasztalat, a rendszerszintű gondolkodás, az értékelés és a fejlesztés igénye.

Szakmai pályájának egyre hangsúlyosabb részévé vált a tudatos tudományos és kutatói munka. Kutatói szemléletét a pedagógiai jelenségek módszeres megfigyelése, a tapasztalatok rendszerezése, az összefüggések feltárása és a bizonyítékokra épülő fejlesztési megoldások keresése jellemzi. Tudományos érdeklődésének középpontjában a matematika- és informatikaoktatás, a tanulói gondolkodási folyamatok vizsgálata, a köznevelés fejlesztése, a digitális pedagógia, valamint a mesterséges intelligencia felelős oktatási alkalmazása áll.

Munkásságában a kutatás nem különül el a pedagógiai gyakorlattól: a tantermi tapasztalatból kutatási kérdés, a kutatás eredményeiből pedig új pedagógiai megoldás születik. Szakmai küldetése, hogy a hagyományos pedagógiai értékeket a korszerű tudományos gondolkodással, a digitális kultúrával és a jövő technológiáival összekapcsolva szolgálja a tanulók, a pedagógusok és az oktatási közösségek fejlődését.

Magyar Kultúra Emlékívek Kiadó

ISBN 978-615-83070-1-7