

# MÉRLEGEN A MODELLVÁLTÁS

KOVÁTS GERGELY<sup>1,\*</sup> – DERÉNYI ANDRÁS<sup>2</sup> – RÓNAY ZOLTÁN<sup>3</sup>

<sup>1</sup>Budapesti Corvinus Egyetem, Budapest

<sup>2</sup>Független kutató

<sup>3</sup>ELTE Pedagógiai és Pszichológiai Kar, Budapest

*Becérkezett: 2025. november 7., elfogadva: 2025. november 27.*

A jogilag 2019-ben elindított, modellváltásként ismert folyamat alapjaiban alakította át a magyar felsőoktatás intézményi és kormányzási rendszerét. A folyamat egyszerre jelentett irányítási, finanszírozási, humánerőforrás-politikai és közpolitikai fordulatot, amelynek következményei az egyetemek működésének szinte minden dimenziójában érzékelhetők. A modellváltás átfogó értékelése számos nehézségbe ütközik, például a célkitűzések homályosságába, az ok-okozati viszonyok megragadási nehézségeibe és abba a kihívásba, hogy a modellváltás hatásait elválasszuk a külső tényezőktől (például energiaválság), illetve a korábban elindult folyamatok kiterjedésétől. A tanulmányban ezért átfogó értékelés helyett csak néhány vetületet vizsgálunk meg a korábbi kutatások eredményeinek összegzésével. Bemutatjuk a modellváltás illeszkedését a nemzetközi mintákhoz és a hazai törekvésekhez. Áttekintjük a modellváltás történeti alakulásának főbb állomásait, tanulságait, a szereplők (vélt) motivációit. Végül kitérünk a modellváltást követően bekövetkező szervezeti és irányítási átalakulásokra, a finanszírozási változásokra, illetve ezek pozitív és negatív hatásaira, kockázataira.

**Kulcsszavak:** modellváltás, egyetemi kormányzás, felsőoktatás-menedzsment, egyetemi autonómia

## THE ASSESSMENT OF THE MODEL CHANGE OF HUNGARIAN HIGHER EDUCATION

The process known as the model change, launched legally in 2019, has fundamentally transformed the institutional and governance system of Hungarian higher education. This process represented a turning point in management, financing, human resource policy, and public policy, with consequences visible in almost every dimension of university operation.

A comprehensive evaluation of the model change faces several difficulties, including the ambiguity of its objectives, the challenges of capturing causal relationships, and the problem of disentangling its effects from those of external factors (such as the energy crisis) or from the completion of earlier reform processes.

For this reason, instead of providing an exhaustive evaluation, this study focuses on selected aspects of the model change, drawing on and synthesising the findings of previous research. It examines how the model change aligns with international patterns and domestic policy aspirations. The paper reviews the main stages and lessons of its historical development, as well as the

---

\* Levelező szerző: Kováts Gergely egyetemi docens, Budapesti Corvinus Egyetem, Vezetéstudományi Intézet, 1093 Budapest, Fővám tér 8. E-mail: gergely.kovats@uni-corvinus.hu

(perceived) motivations of key actors. Finally, it explores the organisational and governance transformations that have taken place since the model change, along with the shifts in funding mechanisms, and discusses their positive and negative impacts and associated risks.

**Keywords:** model change, university governance, higher-education management, university autonomy

## Bevezetés

**A**ligha túlzás kijelenteni, hogy a modellváltás az elmúlt évtizedek egyik legnagyobb horde-rejű felsőoktatás-irányítási reformja volt Magyarországon, amely alapjaiban alakította át a felsőoktatás korábban megszokott működési kereteit.<sup>1</sup> A változás mértékét jól szemlélteti, hogy 2019 és 2021 között, három hullámban, a huszonegy állam felsőoktatási intézményből huszonegy váltott fenntartói irányítási modellt, amihez 2025-ben a Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem (BME) is csatlakozott. Ennek következtében mindössze öt állami fenntartású intézmény maradt: az Eötvös Loránd Tudományegyetem (ELTE), a Magyar Képzőművészeti Egyetem (MKE), a Liszt Ferenc Zeneművészeti Egyetem (LFZE), az Eötvös József Főiskola, valamint a Nemzeti Közszolgálati Egyetem (NKE). Utóbbi azonban alapvetően egy önálló, csak rá vonatkozó törvényi szabályozás alapján működik, amelynek a felsőoktatási törvény csak mögöttes szabálya. A változás volumenét a hallgatók intézmények közötti megoszlása is jól mutatja: míg 2018-ban az összes hallgató 86 százaléka tanult állami fenntartású intézményben, ez az arány 2021-re 22 százalékra csökkent, miközben a magánintézmények hallgatói aránya 67 százalékra emelkedett.

Az átalakítás végére intézményi és finanszírozási szempontból három eltérő modellváltozat alakult ki. A fő modellben alapvetően vagyonelem-juttatás nélkül, állami forrásból működnek az intézmények. A Budapesti Corvinus Egyetem (BCE) ezzel szemben nem kap állami támogatást, viszont gazdasági társaságban az államtól átvett részesedés biztosít számára folyamatos bevételt. A legfrissebb modellváltó egyetem, a BME nem KEKVA, hanem egy állami alapítású, azóta magántulajdonba került részvénytársaság fenntartásában működik. A modellváltás értékelését nehezíti a folyamat komplexitása, keveredése más, párhuzamos trendekkel (pl. oktatás digitalizációja, Covid-19), a modellváltást megelőző stratégiai anyagok (fehér könyv, hatástanulmány) és a deklarált célok hiánya. Ezért a reformfolyamatok kontextusának, egységének, illetve a működésben eddig mutatkozó kedvező és intő jeleknek, kockázatoknak a feltárására koncentrálnak.

## A modellváltás folyamata

A modellváltás – bár hirtelen jelent meg a nyilvánosság számára – nem a semmiből érkezett. Derényi részletes áttekintéséből tudjuk, hogy az elmúlt harminc évben többször is volt kormányzati terv, kezdeményezés a felsőoktatási intézmények jogállásának, működési modelljének átalakítására (Derényi 2020), ezek azonban sosem jutottak el a megvalósulásig. A mostani reform annyiban váratlan volt, hogy a kancellári rendszer bevezetését követően néhány évvel, azzal ellentétes irányú változtatási szándékként jelent meg. Ugyanakkor hosszabb háttéregyeztetések előzték meg néhány kiválasztott intézménnyel, amelynek nyomán 2018 elejére megszületett egy átfogó háttéranyag a fel-

<sup>1</sup> Cikkünk egy hosszabb, még kéziratban lévő tanulmány jelentősen lerövidített változata.

sőoktatási intézmények modellváltásáról (Czermann *et al.* 2018), amely több lehetőséget is felvázolt. Ezek között szerepelt az alapítványi forma, a gazdasági társasági forma, az alapítói jogokat gyakorló felsőoktatási intézmény és a költségvetési közintézet. A javaslatok közül az utóbbi az államháztartási rendszer részeként való, míg az előbbieket az államháztartáson kívüli működést tették volna lehetővé. A folyamatba bevont intézményekkel folyó, a megoldásokról szóló egyeztetések látszólag egy fokozatos és kísérletező jellegű reform irányába mutattak.

A folyamat 2018 őszén váratlan fordulatot vett, amikor a 1459/2018. (IX. 25.) Kormányhatározat rendelkezett a BCE fenntartóváltásáról, valamint egy fenntartó alapítvány létrehozásáról. Az Országgyűlés 2019 áprilisában módosította a felsőoktatási törvényt, ezáltal lehetővé vált, hogy az állami felsőoktatási intézmények fenntartói joga – mint vagyoni értékű jog – kormányzati engedéllyel alapítványra átruházható legyen, a BCE-t pedig átsorolták a magán felsőoktatási intézmények közé. Néhány nappal később külön törvényt (2019. évi XXX. törvény) rendelkezett az egyetemet fenntartó alapítvány létrehozásáról és a vagyonjuttatásról.

A BCE-ről szóló döntés meglepetést keltett a modellváltás előkészítésében részt vevő többi intézmény körében. Nem volt világos, hogy a BCE modellje általános mintaként szolgál-e a többiek számára, vagy csupán kivételről van szó. A bizonytalanság átmenetileg le is lassította az előkészítő folyamatokat, hiszen a részt vevő intézmények a minisztériummal közösen addigra sok apró részletet kidolgoztak, amelyek azonban eltértek a BCE-nél alkalmazott megoldástól. Az egyeztetések később aztán folytatódtak, és ezek nyomán 2020 tavaszán sor került az előkészítésben részt vevő pilot intézmények – Állatorvostudományi Egyetem (ÁOTE), Moholy-Nagy Művészeti Egyetem (MOME), Semmelweis Egyetem (SE), Széchenyi István Egyetem (SZE) – modellváltására a fenntartó alapítványaik létrehozó törvények elfogadásával, illetve az állam fenntartói, majd alapítói jogainak átadásával. A csoport összetétele többször változott – például a MOME hol bent volt, hol nem –, és a végső döntéskor további intézmények, így a Neumann János Egyetem (NJE), a Miskolci Egyetem (ME), valamint később a Színház- és Filmművészeti Egyetem (SZFE) – számukra is váratlanul – bekerültek a modellváltók csoportjába. Bár a pilot intézmények korábban részletes egyeztetéseket folytattak a kormánnyal, a végleges jogszabályok több ponton – például a kuratóriumok összetételében, hatásköreiben vagy a vagyonjuttatás módjában – eltértek az előzetes megállapodásoktól.

2020 végén két újabb egyetem, a Magyar Agrár- és Élettudományi Egyetem (MATE) és a Pannon Egyetem (PE) került át alapítványi fenntartásba. Ezzel párhuzamosan országos nyilvánosságot kaptak az SZFE körüli konfliktusok és a hallgatói tiltakozások, rávilágítva a modellváltás vitatott részleteire (Kirs 2024). Bár egy ideig kérdéses volt, hogy a kormány megáll-e a pilot körnél, 2021 elején világossá vált, hogy a folyamat folytatódik.

A hivatalos narratíva szerint a modellváltás önkéntes volt, hiszen csak a szenátusok támogatásával valósulhatott meg. Ezzel szemben a BCE és az első hullámban modellt váltó intézmények szen-



1. ábra: A modellváltás folyamatának főbb állomásai

átusai nem szavazhattak róla. A későbbi hullámok során élénk vita folyt a nyilvánosságban arról, hogy a szenátusi határozatok mennyire tekinthetők önálló döntéseknek, amikor azokat jelentős állami forrásigéretnek és esetenként burkolt fenyegetések kísérték. A nagy vidéki tudományegyetemek kisebb-nagyobb belső viták után végül sorra elfogadták az átalakulást, amelyet további intézmények követtek. A folyamatban sor került az Eszterházy Károly Egyetem (EKE) fenntartói jogának átadására is az Egri Főegyházmegye részére, illetve egy új egyetem, a Tokaj-Hegyalja Egyetem (THE) már eleve alapítványi fenntartási formában jött létre. Ennek következtében 2022-re mindössze öt egyetem és egyetlen főiskola maradt állami fenntartásban.

A második hullám után az állami fenntartásban maradt intézmények helyzete folyamatos tárgyalások tárgyát képezte. A kormányzat következetesen azt kommunikálta, hogy a modellváltás csak intézményi döntés alapján valósulhat meg, de a finanszírozási támogatások elosztása sokak szerint implicit nyomásgyakorlásként működött. Az ELTE és az LFZE egyértelműen elutasította a modellváltást, míg az MKE inkább csendes felkészülésben gondolkodott. A BME esetében azonban a finanszírozási források szűkössége és a bérek elmaradása miatt egyre erősebbé vált a változás igénye. Itt 2025-ben következett be a fordulat, a 2024-es rektorváltást követően: a BME saját kezdeményezésére az egyetem egy új, állami felsőoktatási intézményfenntartó részvénytársaság fenntartásába került. A társaság részvényeinek többségét valamivel később a MOL vásárolta meg, ugyanakkor az állam és az egyetem is birtokol egy-egy elsőbbségi részvényt, amely stratégiai döntések esetén befolyást biztosít számukra. Ez a konstrukció egy harmadik, a korábbiaktól eltérő modellként értelmezhető.

### *Az Európai Unióval kibontakozó vita*

Az állami fenntartásban maradt intézmények hezitálásában, továbbá a BME korábbiaktól eltérő modelljében fontos szerepet játszott, hogy az EU kormányfői Tanácsa 2022. december 15-i döntésével megtiltotta új jogi kötelezettségvállalás megkötését a KEKVA-kkal és az általuk irányított szervezetekkel – így a modellváltó egyetemekkel –, vagyis a gyakorlatban kizárta őket az uniós programokból (pl. Erasmus+, Horizon Europe, COST). A döntés oka az volt, hogy többek között a kuratóriumok összetételével, tagjaival kapcsolatos szabályok miatt – például politikusok és magas rangú állami tisztviselők tagságának lehetősége a kuratóriumokban, élethosszig tartó kuratóriumi tagság – a Tanács nem látta érvényesülni az uniós források felhasználásával kapcsolatos összeférhetlenségi szabályokat és az átlátható gazdálkodást (EU Tanácsának 2022/2506 végrehajtási határozata).

Válaszul az összes miniszter, néhány helyen más kormányzati tisztviselő is lemondott a kuratóriumi tagságról, a Kormány pedig saját programokat indított az Erasmus+ és a Horizon Europe programok helyett (Pannónia és Hu-Rizont). Emellett az Országgyűlés 2024-ben módosította a közérdekű alapítványokról szóló törvényt,<sup>2</sup> ugyanakkor a törvény hatályba lépését a kizáró EU tanácsi döntés hatályon kívül helyezéséhez kötötte. A Bizottság nemcsak a feltételes hatályba lépést kifogásolta, de a tartalmi intézkedéseket is elégtelennek találta [Bizottság C(2024) 9140 határozata], így az ügy nem került ismét a Tanács elé, a tiltás továbbra is érvényben van. A 2022-es kizáró határozatot hat magyar egyetem, a 2024-es bizottsági döntést pedig a Magyar Kormány támadta meg a bíróságon.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> 2024. évi LIII. törvény a közérdekű vagyonkezelő alapítványokról szóló 2021. évi IX. törvény módosításáról.

<sup>3</sup> Lásd például: <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=T-115/23> és <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=T-138/25>. Ezekben az ügyekben még nem született ítélet.

1. táblázat: Az irányító testület hatásköre és összetétele néhány európai ország állami intézményeiben

Ország	Az irányító testület tagjainak száma	A board és a szenátus közötti viszony	Az irányító testület tagjainak kiválasztása
Anglia	változó	tradicionális	Laza törvényi szabályozás, inkább ágazati önszabályozás van (Code of Higher Education Governance). Erős ajánlás a hallgatók és az oktatók képviselőjének bevonása a boardba, illetve egyetemi nomináló bizottság felállítására.
Ausztria	5–9	tradicionális	A tagokat a minisztérium nevezi ki. A tagok felét a szenátus, másik felét a minisztérium jelöli, a fennmaradó tagot a már elfogadott jelöltek választják.
Csehország	min. 9	tradicionális	Minden tag külsős, akikre az egyetem tesz javaslatot, és akiket a minisztérium hagy jóvá. Külső közéleti és üzleti szereplőkből áll.
Észtország	7–11	tradicionális	A tagok felét a szenátus, másik felét a minisztérium nevezi ki, további egy külső tagot a Tudományos Akadémia nevez ki (minisztériumi jóváhagyással).
Finnország	7 vagy 9–14	board-túlsúly	A tagok legfeljebb 60 százaléká az oktatók, hallgatók, munkatársak választott tagja. A tagok legalább 40 százalék a külsős, akiket a szenátus választ és nevezi ki.
Franciaország	24–36	board-túlsúly	A tagok legalább egyharmada akadémiai, hatoda hallgatói és hatoda adminisztratív terület képviselője. Legalább nyolc külső tag, akiket részben külső szervezetek, részben maga a board jelöl.
Hollandia	3–5	sajátos, executive board-túlsúly	Az executive board a menedzsmentből áll. A három–öt tagú felügyelőbizottság (supervisory board) tagjait a minisztérium hagyja jóvá az egyetem javaslatára alapján; a szenátus legfeljebb két tag kiválasztásában vesz részt.
Horvátország	5, 7 vagy 9	szenátusi túlsúly	A szenátus és a fenntartó fele-fele arányban nevez ki, az elnököt nyilvános pályázatot követően a board tagjai választják.
Írország	19	board-túlsúly	Az elnök és kilenc külső tag (három miniszteri jelölt), három hallgató és hat belső tag; a nemi egyensúly kötelező.
Lengyelország	7–9	szenátusi túlsúly	Egy tag a hallgatók elnöke, hat–nyolc tagot a szenátus választ. A tagok legalább fele külsős.
Németország (Észak-Rajna–Vesztrfália)	6–12	tradicionális	Nomináló bizottság választja ki a tagokat, akiket a szenátus és a minisztérium is jóváhagy. A tagok legalább fele külsős.
Németország (Hessen)	max. 10	tradicionális	Csak külső tagok; fele-fele arányban az egyetem és külső hatóság nevezi ki őket. A minisztérium képviselője tanácskozási joggal vesz részt.
Olaszország	max. 11	tradicionális	Az egyetem határozza meg a belső és külső tagok arányát, de legalább két-három külső tag kötelező. Kötelezően tagja a rektor és a hallgatók képviselője.
Románia	változó	szenátusi túlsúly	Executive board jellegű testület, amely akadémiai vezetőkből (rektor; rektorhelyettesek, dékánok, főtitkár) és a hallgatók képviselőjéből áll.

Forrás: EUA 2023a, 2023b és 2024 alapján saját összeállítás

## A modellváltás illeszkedése a nemzetközi mintákhoz

A modellváltás sok tekintetben kapcsolódik a felsőoktatás irányításának, finanszírozásának és felelősségi rendszerének átalakítására irányuló, az elmúlt évtizedekben kibontakozó európai reformtörekvésekhez, illetve az amerikai mintákhoz. A részleteket, azaz a kuratóriumok méretét, összetételét, hatáskörét és felelősségét vizsgálva azonban már láthatóak a különbségek, ami alapján megmutatkozik a magyar modellváltás különutassága.

### *Az irányító testületek elterjedése Európában*

A szoros állami irányítás alatt álló európai (kontinentális) felsőoktatás hallgatói létszámának növekedésével az állam visszavonult az intézmények közvetlen irányításából, és stratégiai (ágazatirányítói), szabályozói és finanszírozói funkcióiban érvényesítette közpolitikai szándékait (*De Boer–Huisman 2020*). Ezzel párhuzamosan számos országban egy új, részben vagy egészében külső tagokból álló, kis létszámú testület felállításával igyekeztek biztosítani az intézmények kontrollját, amelyet a szakirodalomban irányító testületnek (board) vagy felügyelőbizottságnak (supervisory board) neveznek. (A továbbiakban az új testületre irányító testületként vagy boardként fogunk hivatkozni.) Az Európai Egyetemi Szövetség autonómiavizsgálata (*Pruvot et al. 2023*), valamint a részletesebb adatokat bemutató országprofilok (*EUA 2023a, 2023b, 2024*) szerint ezek az irányító testületek hol felváltották, hol kiegészítették a belső tagokból álló, szenátusjellegű testületeket.

Ahogy az *1. táblázatban* látható, az irányító testületek létszáma átlagosan tíz-tizenegy fő körül mozog, ami magasabb, mint a kuratóriumok ötfős létszáma. Ahol a board hatáskörei szélesebbek, ott a létszám gyakran ennél is magasabb. A kis létszámú, homogénebb boardok esetében gyakori, hogy csak felügyeleti jogosítványokkal rendelkeznek. A külső tagok mellett vagy közvetlenül is megjelennek az oktatók, hallgatók és munkatársak képviselői – jellemzően kisebbségben –, vagy az intézménynek jelentős befolyása van a tagok kiválasztására és kinevezésére. A kormányzat vagy a közigazgatás képviselői több országban is jelen lehetnek a testületekben (köztitiszviselői mandátumukhoz kötődően), de arányuk a teljes testületben nem meghatározó. Az aktív pártpolitikuskok részvétele a testületekben ritka. Az európai országok többségében korlátozott a tagok mandátumának hossza, illetve szigorúbbak a tagsággal kapcsolatos feltételek is.

### *Az alapítványi forma európai megjelenése*

A reformok során a legtöbb országban arra törekedtek, hogy a kötöttebb, az állam közvetlen felügyeletét biztosító jogi-működési keret helyett nagyobb autonómiát és gazdálkodási szabadságot adó kereteket alakítsanak ki az állami intézmények számára (*Fielden 2008*). Ennek részeként kezdtek el kísérletezni nonprofit formákkal is, azonban az alapítványi forma megjelenése – a magyarországi modellváltással ellentétben – sehol nem eredményezett rendszerszintű átalakulást, az új modell a gyakorlatban csak néhány intézményre korlátozódott (lásd a *2. táblázatot*). Az átalakulások többnyire intézményi kezdeményezésre, önkéntes alapon, részletes előkészítés és megfelelési feltételek vizsgálata után zajlottak le. Az államnak többnyire az alapítványi átalakulást követően is maradt beleszólása a kuratóriumok összetételébe, és fennmaradt az állami finanszírozás is (*Keczer 2023*).

Az alapítványi kuratóriumok – vagy annak megfelelő szervek – általában szélesebb döntési jogosítványokkal rendelkeznek, mint az adott ország állami intézményeinek irányító testületei, de ez sehol nem jelent korlátlan hatáskört. A magyar gyakorlattal ellentétben az intézménynek mindenhol van beleszólása a kuratórium összetételébe javaslatként vagy a belső érintettek képviselői-

2. táblázat: Néhány állami egyetemből létrejött alapítványi egyetem Európában

Egyetem neve	Ország	Alapítványiá válás éve	Board létszáma	A tagok kiválasztása	A testület hatásköre
Aalto University	Finnország	2010	7	A tagokat a szenátus (Academic Council) nevezi ki egy vegyes összetételű (alapítói és intézményi tagokból álló) jelölőbizottság javaslata alapján.	Stratégia, költségvetés elfogadása, egyetemi felső vezetők kiválasztása és kinevezése, SZMSZ és pénzügyi szabályozások elfogadása, szervezeti struktúra (schoolok) alakítása.
University of Tampere	Finnország	2019	7	Legalább három tag az alapítók által jelölt tagok közül kerül ki.	
The European University Viadrina Frankfurt	Németország (Brandenburg)	2008	9	Az illetékes tartományi minisztérium és a szenátus egy-egy tagot delegál, a többi tagot (külsősök) a minisztérium nevezi ki az egyetem javaslata vagy véleményezése alapján.	Kinevezi és felmentheti a rektort és helyetteseit, jóváhagyja az egyetem költségvetését, stratégiáját, beleértve a HR-politikát.
Goethe University Frankfurt	Németország (Hessen)	2008	11	Egy fő a minisztérium képviselője. Öt tagot a szenátus, négyet az egyetemi vezetés, egyet az alapítvány kuratóriuma (egy tanácsadó szerv) javasol. A tagokat a minisztérium nevezi ki, és vissza is hívhatja őket. A tartományi kormányzat tagja (a minisztériumi képviselőn kívül) és az intézmény tagjai nem nevezhetők ki.	Gazdálkodási és vagyongazdálkodási döntések, kancellár kinevezése, stratégia és alapszabályok elfogadása.
Gottfried Wilhelm Leibniz Universität	Németország, Alsó-Szászország	2024	7		
Leuphana University	Németország, Alsó-Szászország	2003	7	Egy fő a minisztérium választ, egy tagot a szenátus, egyet az alapítvány kuratóriuma (egy tanácsadó szerv) javasol. A tagokat a minisztérium nevezi ki, és vissza is hívhatja őket. A tartományi kormányzat tagja (a minisztériumi képviselőn kívül), és az intézmény tagjai nem nevezhetők ki.	Rektori vezetés kinevezése, felmentése. Vagyongazdálkodással és hitelfelvétellel kapcsolatos döntések. Alapszabály módosítása. Beszámolóok elfogadása.
Hochschule Osnabrück	Németország, Alsó-Szászország	2003	7		
Universität Hildesheim	Németország, Alsó-Szászország	2003	7		
University of Göttingen	Németország, Alsó-Szászország	2003	7		
Tierärztliche Hochschule	Németország, Alsó-Szászország	2003	7		

2. táblázat (folyt.)

Egyetem neve	Ország	Alapítványivá válás éve	Board létszáma	A tagok kiválasztása	A testület hatásköre
Universität zu Lübeck	Németország, Schleswig-Holstein	2015	8	Az alapítványi tanács tagjait a minisztérium nevezi ki. A tagok közül négy fő külsős tag, egy-egy fő képviseli a professzorokat, az oktatókat, a hallgatókat, valamint a műszaki és adminisztratív személyzetet. A külsős tagok lehetnek az intézmény vagy a tartományi kormányzat tagjai. (Létezik alapítványi kuratórium is, de az tanácsadó szerepű.)	Költségvetés, stratégia, gazdálkodási terv elfogadása, vagyongazdálkodási döntések. Közreműködik az egyetem elnökének és kancellárjának kiválasztásában. Alapító okirat véleményezése.
The University of Porto	Portugália	2009	5		
University of Aveiro	Portugália	2009	5		
University Institute of Lisbon	Portugália	2009	5	A kuratórium tagjait a kormány nevezi ki az intézmény javaslatára öt évre (egyszer megújítható). Tagok csak külsősök lehetnek. A kormány csak indokolt esetben mentheti fel őket.	A kuratórium szerepe elsősorban az egyetemi szénátusnak megfelelő szerv döntéseinek jóváhagyása (pl. rektor megválasztása, az alapszabály, a költségvetés és a pénzügyi beszámoló jóváhagyása). A rektor javaslata alapján a kuratórium nevezi ki és menti fel az operatív menedzsmentet végző testület (management board) tagjait. A kuratórium dönt vagyongazdálkodási és hitefelvételi kérdésekben.
NOVA University of Lisbon	Portugália	2016	5		
Polytechnic Institute of Cávado and Ave	Portugália	2018	5		

2. táblázat (folyt.)

Egyetem neve	Ország	Alapítványivá válás éve	Board létszáma	A tagok kiválasztása	A testület hatásköre
Chalmers	Svédország	1994	16	<p>Az egyetem boardjának elnökét és alelnökét, valamint hat külsős tagját az egyetemet fenntartó alapítvány kuratóriuma választja ki. Három képviselője van a három fő szervezeti csoportosulásnak (állami alkalmazottak, felsőfokú végzettségűek, szakmunkások), és két-két képviselője az oktatóknak és a hallgatóknak. Tag továbbá az egyetem rektora (CEO-ja). A tagokat a fenntartó alapítvány kuratóriuma nevezi ki.</p> <p>A fenntartó alapítvány kuratóriuma tízfős, amelyből hét tagot a kormány jelöl, egy-egy tagot az oktatók és a hallgatók, az egyetem rektora (CEO-ja) pedig hivatalból tag.</p>	<p>Az egyetemi board felel minden érdemi döntésért (ahogyan a többi svéd egyetemen is).</p>
Jönköping	Svédország	1994	11	<p>A kuratórium (board) tagjait a kormány nevezi ki az egyetem javaslata alapján. A tagok közül kilenc fő külsős tag, az oktatókat és a hallgatókat pedig egy-egy fő képviseli.</p>	<p>Az egyetemi board felel minden érdemi döntésért (ahogyan a többi svéd egyetemen is).</p>

Forrás: saját gyűjtés, illetve Portugália kapcsán Keczer 2023

nek delegálása révén. A tagok mandátumának időtartama mindenhol vagy a törvényben, vagy az intézmény szabályzataiban korlátozott.

### *Irányító testületek az amerikai magánegyetemen*

A modellváltó intézmények kormányzási rendszere kapcsán gyakran merül fel az amerikai magánintézmények mintaadó szerepe. Az Egyesült Államokban nem beszélhetünk egységes, országos felsőoktatás-irányítási modellről, mivel a szektor szabályozása tagállami hatáskörbe tartozik. Jelentős a magánintézmények szerepe is, amelyek saját, az állami rendszerektől független irányítási struktúrákkal rendelkeznek (Austin–Jones 2025; Eckel–King 2006). Az amerikai egyetemeken régóta működnek irányító testületek (boards of trustees vagy boards of regents), amelyek tagjai jellemzően laikusok (lay persons), tehát nem a felsőoktatási ágazatból érkeznek.

A magánintézmények körében elterjedt az a gyakorlat, hogy – a magyar KEKVA-kuratóriumokhoz hasonlóan – a testület maga választja ki a tagjait (self-perpetuating board) vagy azok egy részét. A korábbi gyakorlattól eltérően a mintaadó magánintézmények már korlátozzák a tagok ciklusának hosszát, az újraválaszthatóságot és/vagy az élethosszig kinevezett tagok számát.<sup>4</sup> A magánintézmények irányító testületei átlagosan harmincfősek, jóval nagyobbak, mint az állami egyetemek átlagosan tízfős testületei (Eckel–King 2006). Ennek az az oka, hogy a magánegyetemek testületi tagjai gyakran aktív szerepet játszanak a forrásszerzésben és a kapcsolati háló építésében, míg az állami egyetemek esetében ez kevésbé jellemző.

Egy tizenöt magánegyetemet vizsgáló kutatás (Chau et al. 2023) kimutatta, hogy a boardtagok körülbelül fele üzleti háttérrel érkezett, akadémiai háttérrel a tagok 13 százaléka rendelkezett, de nem jellemző az intézmény oktatóinak képviselője, 10 százalék a nonprofit szférából jött, míg a politikusok aránya mindössze 6 százalék volt.

A boardok hatáskörét tekintve fontos alapelv a „megosztott kormányzás” (shared governance), amelyben egyensúly kialakítására törekszenek az irányító testület, a menedzsment és az oktatók-kutatók között – még akkor is, ha a gyakorlatban ez sokszor kihívásokkal jár (Eckel–King 2006).

## **A vezetési rendszer átalakulása**

### *A kuratóriumok döntéshozási dominanciája*

A felsőoktatási törvény – modellváltásra tekintettel elfogadott – módosítása a korábbinál összehasonlíthatatlanul szélesebb hatáskörrel ruházta fel a nem állami egyetemek irányító testületeit, kuratóriumait. A fenntartó ugyanis az alapító okiratban lényegében maga határozhatja meg saját hatáskörét, elvonva ezzel akár a rektor, akár a szenátus döntési jogosítványait. Ráadásul ezek a döntések saját hatáskörben bármikor felülbírálhatók. Fontos hangsúlyozni, hogy ez a lehetőség nem csupán a modellváltó egyetemek fenntartói számára adott. Míg azonban a nem állami egyetemek – különösen a korábbi magánegyetemek – az alapító által rendelkezésre bocsátott magánvagyonból működnek, a modellváltó egyetemek finanszírozását továbbra is döntően az állam biztosítja a költségvetés bevételeinek terhére.

<sup>4</sup> Például a boardtagok mandátumának hossza néhány egyetemen a következő: Princeton: négy–hat év; Yale: hat év; Penn: öt–tíz év; MIT: öt év. A Harvard esetében két irányító testület is van: a tizenhárom fős Harvard Corporation tagjai élethosszig tartó tagságukat a kialakult szokás szerint tizenkét évig töltötték be, és 2010-ben formálisan is kétszer hat évben korlátozták. Az alumni tagok által választott tagokból álló Board of Overseers esetében a tagság hat évre szól. Több intézményben többféle tagi státusz van, amelyekre eltérő szabályok vonatkoznak. Az MIT-n például a hetvenöt fős boardból legfeljebb huszonöt tagnak lehet élethosszig tartó kinevezése, ami a hetvenöt éves kor betöltéséig érvényes. A többi tagot a board, az alumni és a frissen végzett hallgatók választják öt évre.

A Színház- és Filmművészeti Egyetem hallgatói önkormányzata által indított közigazgatási per keretében benyújtott alkotmányjogi panasz elbírálása során az Alkotmánybíróság arra a megállapításra jutott, hogy az egyetem és a fenntartó KEKVA – illetve az azt képviselő kuratórium – között érdekközösség áll fenn, tehát a szenátus döntési hatásköreinek csökkentése vagy felszámolása nem sérti az egyetemi autonómiát (Kirs 2024). Fontos hangsúlyozni, hogy a magyar jog nem ismeri ezt a jogintézményt; a KEKVA és az egyetem két különálló, önálló jogi személy, amelyeket *sui generis* illetnek meg jogok. Egyik a másik helyett nem gyakorolhat jogokat, az egyiket megillető jogok nem illetik meg automatikusan a másikat. Így az Alaptörvényben az egyetemet megillető jogok – akár részleges – kuratóriumokhoz telepítése nem egyenlő azzal, mint ha ezeket a jogokat az egyetem gyakorolhatná.

Ez azért sarkalatos kérdés, mert az Alkotmánybíróság érvelése (AB 3005/2024 határozata) azt a kormányzati álláspontot támasztja alá, miszerint az állami fenntartói jogok KEKVA-k részére történő átadása az egyetemi autonómia növelését jelenti. Miközben ezzel az államtól való távolság valóban nőtt (Kováts–Golovics 2025), az egyetemek nemhogy több jogot nem gyakorolnak, de a törvény radikális jogfosztásra is lehetőséget ad. Mindezt úgy, hogy a kuratóriumokat első körben a kormány nevezte ki, a további tagváltások pedig alapvetően az egyetem érdemi beleszólása nélkül valósulhatnak meg. Természetesen bizonyára akadnak példák az egyetemek informális bevonására akár az első körös, akár a későbbi kinevezéseknél, azonban ez jogszabályi garanciák formájában sehol nem jelenik meg. A KEKVA-törvény<sup>5</sup> szerint a kuratóriumi tagok esetében a kinevezés magán-személyeknek és élethosszig szól. Nincs egységes mintázata annak, hogy a modellváltó egyetemeket fenntartó alapítványok kuratóriumában kik foglalnak helyet: köztük éppúgy megtalálhatók volt és jelenlegi politikusok, kormányközeli üzletemberek és értelmiségiek, mint az intézmény oktatói, vezetői (Kováts et al. 2023).

### *A modellváltó intézmények egyéni és testületi vezetési struktúrái*

Azáltal, hogy a felsőoktatási törvény lehetőséget ad arra, hogy a kuratóriumok meghatározzák saját hatáskörüket, a legkülönfélébb döntéshozási struktúrák jöhetnek létre. Ez a szabadság azon alapul, hogy a kuratóriumok megteremthetik maguknak a lehetőséget, hogy elfogadják az egyetem alapító okiratát, illetve szervezeti és működési szabályzatát. Mivel a vezetési szerkezetet, a hatásköröket, valamint a testületek összetételét ezek a szabályzatok rögzítik, lényegében egyetlen döntéssel megoldható, hogy se a rektor, se a szenátus ne gyakorolja korábbi hatásköreit. Az egyéni vezetés variációi az alábbiak lehetnek (Kováts 2025):

1. megmarad a kétféjű rendszer, azaz megmarad a rektor–kancellár (vagy más elnevezésű gazdasági-adminisztratív vezető) kettőssége (pl. DE, SZTE, SE);
2. a rektor lesz az egyszemélyi vezető, a gazdasági-adminisztratív vezető neki alárendelten működik (pl. ÁOTE, BGE, BME, SZFE);
3. a kuratórium elnöki rendszert vezet be a kancellári jogintézmény fenntartásával (pl. BCE, NYE) vagy anélkül (pl. NJE, SZE).

Az elnöki rendszer Magyarországon a modellváltással jelent meg. Az elnök hatáskörének kialakításakor – a törvény vonatkozó rendelkezése képlékeny és homályos megfogalmazásának köszönhetően – igen nagy a kuratórium mozgástere. Két korlátot kell figyelembe venniük: a rektor törvényben biztosított kizárólagos hatásköreit és a felsőoktatási intézménynek a kutatás és a tanítás tartalmával és módszereivel kapcsolatban az Alaptörvényben biztosított önállóságát. Mivel az elnök az egyetemi

<sup>5</sup> 2021. évi IX. törvény a közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványokról.

munkaszervezetet vezet, beavatkozhat a rektor kiválasztásába (véleményezi a rektorjelöltre vonatkozó személyi javaslatot), valamint a feladatai teljesítéséhez szükséges mértékben egyetértési jogot gyakorol a rektori hatáskörök tekintetében, így lényegében a rektor főnökeként is működhet. Egyes egyetemeken (pl. SZE) a rektor formálisan is elnökhelyettesi pozícióban van, máshol formálisan inkább mellérendelt a viszony. Előállhat olyan helyzet is, hogy elnök, rektor és kancellár is van egy egyetemen.

A testületi vezetést illetően a kuratórium a szenátus mellett szabadon létrehozhat további testületeket, és ezeket hatáskörökkel is felruházhatja. Erre csak néhány intézményben került sor (pl. BCE, SZE), ahol érdemi döntési vagy vétő hatáskört kapott a felső vezetőkből álló elnöki testület.

### *A testületek hatáskörei*

A vezetési struktúra mellett lényeges az egyes egyéni és testületi vezetők hatáskörének kérdése is: a kérdés az, hogy ki gyakorol döntési hatáskört (önállóan vagy egyetértéssel). A pénzügyi-gazdasági kérdések tekintetében például a legtöbb egyetem szenátusa elvesztette döntési hatáskörét: csupán véleményez vagy javasol. Az egyetemek egyharmadánál az akadémiai ügyeket is magában foglaló döntési hatáskörök pusztán javaslattételi vagy véleményezési hatáskörre zsugorodtak. Néhány esetben olyan helyzet is előállt, amelyben a szenátus formálisan működik ugyan, de érdemi ráhatása az egyetem ügyeire csak informálisan lehet, mert semmilyen döntési hatáskört nem gyakorol, véleményét pedig a kuratórium nem köteles figyelembe venni (Kováts 2025). Ebből is látszik, hogy önmagában a szenátus léte nem garancia az intézményi autonómiára, hiszen a szenátus hatásköre könnyen kiüresíthető, ha minden érdemi döntést a kuratórium hoz meg.

### *A vezetők és a testületi tagok kiválasztása*

A harmadik, az autonómiát érdemben befolyásolni képes eszköz a személyek kiválasztása, illetve a testületek összetételének meghatározása.

Az állami egyetemeken a szenátus szavazása a rektorjelöltről gyakorlatilag rektorválasztást jelent, mert a fenntartó csak törvényességi felügyeleti hatáskörben akadályozhatja meg a rektor közársasági elnök általi kinevezését. Ezzel szemben a modellváltó egyetemeken a kuratóriumok akár magukhoz is vonhatják a rektor kiválasztásának teljes folyamatát. E tekintetben is színes mintázatot láthatunk. Nyolc egyetem esetében (pl. MOME, BCE) a szenátusoknak csak konzultatív szerepük van. Bizonyos egyetemeken (pl. BGE, BME) a kuratórium – az alapító okiratban meghatározottak szerint – visszautasíthatja a szenátus által választott személyt. Elvértve (pl. SE) arra is van példa, hogy a kuratórium formálisan is a szenátus kezébe adja a rektorválasztás kérdését. Így aztán lehet ugyan az egyetemen egy a szabályzat szerint erős hatáskörű rektor, ha ő „a kuratórium embere”, és így megvan a lehetősége annak, hogy sokkal inkább ez utóbbit képviseli majd az egyetemen, mint fordítva. A rektor mellett a kuratórium más – akár akadémiai – vezetők kiválasztását és kinevezését is érdemben magához vonhatja. A gazdasági igazgató kinevezése – helyenként irányítása is – szinte mindenhol a kuratórium feladata, de néhány intézményben beleszólnak a dékánok, a rektorhelyettesek vagy akár a tanszékvezetők kiválasztásába is.

A kuratórium hasonló logikával „domesztikálhatja” a szenátust, ha annak összetételét az állami egyetemeken törvényileg biztosított oktató-kutató dominanciától eltérően állapítja meg, és a szenátust jelentős arányban hivatalbóli tagokkal tölti fel. Kováts és Golovics 2025-ös kutatásából egyértelműen kiderül, hogy a modellváltó egyetemek harmadában 20–30 százalékponttal csökkent a választott oktatók aránya, miközben a menedzsmenttől függő tagok aránya növekedett, és kirívó esetekben a szenátusi tagok 50 százalékát is meghaladja (Kováts–Golovics 2025).

Erősen kontrollált összetétel esetén akár széles hatáskör is biztosítható a szenátusnak, ami ilyenkor csak látszólag lesz az oktatói-hallgatói közösség autonómiájának garanciája. A gyakorlatban ez a testület – összetételéből adódóan – könnyebben hozhat a kuratóriumnak kedvező döntéseket.

Látható tehát, hogy egy egyetem vezetési szerkezetének és így akár működési módjának, érdemi tevékenységének meghatározása is minden további nélkül koncentrálnak akár egyetlen testület, az egyetemtel eltérő jogi személyiséggel, az egyetem tekintetében tulajdonosi jogokkal felruházott kuratórium kezében. Hogy ez ebben a formában megvalósul-e, és hogyan valósul meg, az kizárólag a kuratórium döntésén alapul. Ha a kuratórium hozzáértő, felelős és elkötelezett tagokból áll, akkor ez akár az egyetem hasznára is válhat, de semmire nincs garancia, és bármi bármikor megváltoztatható ugyanazon kuratórium által. Ez nagymértékben kiszolgáltatottá teszi az egyetemet és annak vezetőit a kuratóriumnak.

További probléma, hogy mindemellett a kuratóriumok működése és döntései tekintetében csak *ad hoc* módon érvényesül a transzparencia, így a kuratórium döntéseit nem feltétlenül lehet megismerni. Ugyancsak súlyos kérdéseket vet fel, hogy személyes felelősségük egy átlagos alapítványi kuratóriumi tagjainak felelősségével azonos (igencsak korlátozott), és elsősorban az alapítványi vagyoneért áll fenn. Az egyetemeket közvetlenül érintő döntéseikkel a kuratóriumi tagok senki felé nem tartoznak elszámolással. A Neumann János Egyetem kapcsán kibontakozó, potenciálisan 130 milliárd forintos vagyonvesztés – de legalábbis kirívóan kedvezőtlen vagyonkezelés – nemcsak azt tükrözi, hogy mennyire nincs intézményesített kontrollja a kuratóriumok felett sem az egyetemnek, sem más aktoroknak, de annak is lakmuszpapírja lesz, hogy a kuratóriumi tagok felelőssége mire (nem) terjed ki.

Végül még egy elemre rá kell mutatni. Az intézmény, illetve az egyetemi polgárok autonómiája szorosan összefügg a döntési hatáskörök megosztásával. Márpedig ez szinte kizárólag azon múlik, hogy az egyetem vezetőire és testületeire vonatkozóan mi a kuratórium felfogása. Az egyetemi autonómia azonban nem csupán az egyetemi misszió akadémiai szempontú teljesítésének zálogaként fontos, hanem azért is, mert meghatározó védőeszköze az akadémiai szabadságnak (Kováts–Rónay 2023, 2024). Az akadémiai szabadság akár intézményi autonómia nélkül is érvényesülhet – például ha a kuratórium garantálja –, ez azonban nagyon törekeny és igen könnyen zsugorítható. Nem nehéz belátni, hogy ha tanítás, kutatás, disszemináció kérdésében egy egyetemen kívül álló testület dönt, akkor az akadémiai szempontok érvényesülésére nincs semmilyen biztosíték.

### Finanszírozás és HR

A modellváltással az érintett egyetemek finanszírozási rendszere is átalakult. Az évente megállapított állami támogatásokat felváltotta egy huszonöt évre szóló finanszírozási keretszerződés, valamint egy hatéves időszakokra kötött úgynevezett közfeladat-finanszírozási szerződés, amely konkrét támogatási összegeket, teljesítményelvárásokat és mutatókat rögzít. Ez a megoldás nem teljesen új a magyar felsőoktatásban, hiszen 2007 és 2011 között már történt egy hasonló kísérlet (Kováts 2019), de a modellváltással bevezetett rendszer kialakítása és monitorozása a korábbinál jóval szigorúbban történik.

A szerződések naturális (input) mutatókat, számszerűsített teljesítménymutatókat, bázis- és célértékeket, valamint egységárakat tartalmaznak. A szerződések éves szinten meghatározott támogatási keretet biztosítanak minden intézmény számára, amelyek érdekeltek abban, hogy ennek minél nagyobb részét lehívják (Kádár-Csoboth–Kováts 2023). Fontos, hogy a szerződések a korábbi állami támogatásokhoz képest lényegesen magasabb összegű finanszírozást biztosítanak.

Az új finanszírozási modell a teljesítményelvű irányítás erősítését célozza, de számos kockázatot is hordoz. A rendszer elősegíti a menedzsment és a HR professzionalizálódását, egyben növeli az in-

tézményen belüli hatalmát, ugyanakkor az erősödő állami függés miatt a menedzsment kiszolgáltatottsága is növekszik. A transzparencia hiánya korlátozza az elszámoltathatóságot és az intézményi autonómiát.

## Mérlegen a modellváltás

A modellváltás eddigi tapasztalatai, eredményei vegyesek.

A modellváltás jól illeszkedik a felsőoktatási intézmények státuszát újraszabályozni kívánó hazai kísérletek sorába. A korábbi reformkísérletekkel ellentétben azonban ezt a folyamatot – az egyre illiberálisabbá váló döntéshozási gyakorlatnak köszönhetően – sikerült keresztülvinni. A modellváltás emellett illik a neoliberais, NPM-szemléletű nemzetközi reformokhoz: deklarált céljaiban, alkalmazott megoldásaiban – például az állam háttérbe vonulása, boardszerű testület létrejötte, a menedzsment professzionalizációja, az üzleti menedzsmentben alkalmazott megoldások átvétele – sokszor egyezik a nyugati felsőoktatásban látott (egyébként ma már ott is vitatott) megoldásokkal, ami segíti a modellváltás legitímálását.

A modellváltás eredményei közé tartozik, hogy jelentősen nőtt a felsőoktatási ágazatra fordított állami finanszírozás, elsősorban a modellváltó intézmények növekvő állami támogatásának köszönhetően, illetve a modellváltó intézményekben növekedtek a bérek. Az új finanszírozási konstrukció ösztönzi az üzleti szervezetekben ismert menedzsmentrendszerek bevezetését, mint például a teljesítménymenedzsment-rendszer. Ez elősegíteni látszik a menedzsment professzionalizációját. A megváltozott belső erőviszonyok lehetőséget teremtettek a korábbi években – gyakran éppen a kormányzat külső kontrollt erősítő törekvései, például a kancellári rendszer bevezetése miatt – megrekedt intézményi reformok megkezdésére, folytatására. A kuratóriumok nagy fokú szabadsága lehetővé tette az új intézményi megoldásokkal való kísérletezést, így az intézmények közötti differenciálódást is, ami magában hordozza a jobb minőség lehetőségét, de éppúgy a katasztrófáét is.

A mérleg másik serpenyőjében számos probléma és kockázat található. Miközben a modellváltás nagy vonalakban illeszkedik a hazai és nemzetközi törekvésekhez, részelemeiben és „összességében” már jelentősek a sajátosságok, a különbségek. Erre utal Semjén András e témában írt 2021-es cikkének nagyon találó címválasztása is: *Majdnem olyan, mintha...* (Semjén 2021).

Sajátosságnak és egyben a kockázatok forrásának tekinthető az alapítványosodás léptéke, továbbá a kuratóriumok működésének részletszabályai: például az alapítványok feletti állami és intézményi kontroll hiánya, a kuratóriumok gyakorlatilag korlátlan hatásköre, az akadémiai közösség beleszólásának hiánya a kuratóriumok összetételébe, a kuratóriumi tagok élethosszig tartó kinevezése. A nemzetközi gyakorlat rövid áttekintése alapján jól látható, hogy egyes elemek külön-külön előfordulnak ugyan más felsőoktatási rendszerekben is – például a kis kuratóriumi méret, az erős irányító testületi hatáskör vagy az akadémiai közösség gyenge ráhatása az összetételre –, de ezek együttesen nem jelennek meg egyetlen országban sem. További sajátosság, hogy az állam a saját fenntartásában maradó intézményeket hozza hátrányos helyzetbe azáltal, hogy finanszírozásukat szinten tartja, míg a modellváltókét növeli.

A European University Association 2023-as jelentése (Pruvot et al. 2023) szintén arra a következtetésre jut, hogy a kormány olyan kormányzási modellt alakított ki a felsőoktatásban, amely egyetlen európai felsőoktatási rendszerben sem létezik, ezért Magyarországot ki is hagyták az összehasonlító vizsgálatból. A modellváltás így jól példázza azt, amit Kim Lane Scheppele „Frankenstate” néven ír le, vagyis amikor különböző országokból származó, önmagukban legitím és az adott rendszerben észszerű intézményi elemeket úgy illesztnek össze, hogy azok együttesen az adott hatalmi rendszert kiszolgáló megoldást eredményeznek (Scheppele 2013).

A modellváltás kapcsán nem hagyhatjuk figyelmen kívül, hogy az a hatalmat monopolizáló (illiberalizálódó, autokratizálódó) közegben ment végbe (*Hajnal–Boda 2021; Kornai 2015*). Ez egyrészt magyarázatot adhat arra, hogy a rendszerváltást követő évtizedek kudarcával szemben ez a radikális reform miért valósulhatott meg. Másrészt egy ilyen közegben a piac és a hatékonyság szerepét hangsúlyozó reformok is másféle működést eredményezhetnek, mint egy sokféle érdek mentén tagolt, fékekkel és ellensúlyokkal kiegyenlített terepet kínáló liberális demokráciában. Az erre irányuló munkavállalói, irányítási, finanszírozási reformok ugyanis a tágan értelmezett menedzsment kezében összpontosítják a hatalmat, a munkavállalók érdekvédelemét csökkentik, kiszolgáltatottságukat pedig növelik. A politika túlsúlyossá válásával azonban egy még oly jó szándékú kuratórium és menedzsment mozgástere is beszűkül, és egyre inkább rákényszerül a politikai igények kiszolgálására, ami leszűkíti az oktatók szabadságát és az egyetemi közösség autonómiáját. Ez még inkább érvényes, ha a kuratórium és a menedzsment levele politikai célokkal érkezik. Márpedig a KEKVA-kuratóriumok összetételének egyoldalú kialakítása, az alapítványok átláthatósági és felelősségi problémái és egyes intézményekben (pl. az SZFE-n) a kuratórium ideológiai felhangokkal tarkított megnyilatkozásai csak tovább erősítik annak gyanúját, hogy a kuratóriumok esetleg nem (csak) intézményi célokat, hanem politikai célokat (is) követnek, azaz a modellváltás valódi célja az intézmények feletti (állami) bürokratikus kontroll politikai kontrollra cserélése (*Kováts et al. 2023*). Ez önmagában is elég a modellváltás és a kuratóriumok legitimitásának folyamatos megkérdőjelezéséhez.

A KEKVA-alapítványok európai gyakorlattól eltérő, egyedi szabályozásának következménye – de legalábbis ürügye – a modellváltó intézmények kizárása az EU-s finanszírozású programokból. Ennek hatása rövid távon bizonyosan negatív, és erősen kétséges, hogy a veszteséget mennyire lehet kompenzálni a hazai programokkal.

Összességében a modellváltás nemcsak a „Frankenstate” jó példája, hanem jó példája annak is, hogy a neoliberális és illiberális reformok milyen jól kiegészítik egymást: mindkettő az oktatók, a munkavállalók és a hallgatók érdekvédelemét csökkentésével igyekszik megvalósítani a céljait (hatékonyság, illetve politikai kontroll). A professzionalizálódó működés és a megnövekedett finanszírozás „ára” tehát, hogy az egyetemi polgárok beleszólása az intézmény ügyeibe csökkent, mert az a kuratórium és a tőle függő menedzsment irányába tolódott. Ennek következtében az egyetemi polgárok továbbra sem érezhetik sajátjuknak az egyetemet, nincs „ownership” érzés. Ezt sokáig az állam bábáskodása korlátozta, a modellváltással viszont hol a kuratórium, hol a menedzsment veszi el tőlük. Ez pedig korlátozza az oktatók és a munkavállalók egyetem iránti elkötelezettségét is.

Az egyetemi polgárok kiszorulása a döntéshozásból vagy a kuratóriumok politikai igényeket kiszolgáló magatartása persze nem szükségszerű, és nem is minden intézményben következik be. De ennek nem a kiépített intézményi garanciák az okai, hanem a rendszer különböző szintjein ülő személyek integritása. Mindez rávilágít arra, hogy a modellváltás egy döntően személyfüggő rendszert hozott létre, amely így nagy fokú kilengésre hajlamos, mert nagyrészt hiányoznak belőle az egyéni szeszélyeket moderáló elemek.

A jelentős kockázatok és problémák ellenére a modellváltási folyamat radikális visszafordítása éppúgy a kontinuitás hiányának problémáját idézné elő, mint a korábbi reformok. Ami viszont elengedhetetlenül és minél előbb fontos lenne, az az intézményi jogi garanciák kiépítése. Különösen fontos lenne a kuratóriumok felügyeletének megerősítése és felelősségének tisztázása, működésük átláthatóságának radikális javítása. Ennek részeként biztosítani kellene az intézmények beleszólását a kuratóriumok összetételébe, és törvényben kellene megteremteni az intézmények autonómiájának garanciális elemeit, illetve a szenátus érdemi hatásköreit.

Ennek fontos része lenne a felsőoktatási törvény intézményirányítással kapcsolatos részeinek újraírása, mert a jelenlegi törvény az állami intézmények működését szabályozza részleteiben, a nem állami intézmények működéséről pedig ehhez képest kivételként ír. A gyakorlatban azonban a felsőoktatási rendszerben ma már az állami intézmények jelentik a kivételt. Az ágazati törvény újragondolása ezért elengedhetetlen.

## Köszönetnyilvánítás

A tanulmány az OTKA FK138875 „Modellváltás a felsőoktatásban – Hogyan befolyásolja az intézményi kormányzás átalakulása a magyar egyetemeket?” című kutatás keretében készült.

## IRODALOM

- Alkotmánybíróság (2006) 39/2006. (IX. 27.) AB határozat a felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény módosításáról szóló, az Országgyűlés 2006. július 24-i ülésnapján elfogadott törvény 2. § (1) bekezdése – a felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény 25. § (1) bekezdésének a) pontját megállapító része – alkotmányellenességéről. *Magyar Közlöny*, Vol. 15. No. 9. pp. 654–659.
- AUSTIN, I. & JONES, G. A. (2025) *Governance of higher education: Global perspectives, theories, and practices*. Second edition. Routledge, Taylor & Francis Group.
- CHAU, Q., HOANG, L. & HUYNH, M. (2023) Who Governs American Nonprofit Private Universities? An Analysis of Board Composition. *Journal of Contemporary Educational Policies and Practices*, Vol. 7. No. 1. pp. 26–37. <https://doi.org/10.52296/vje.2023.201>
- CZERMANN J., AMBRUS S., FIRNEISZ M., GÁL A. L., HALASI J., KÁDÁR-CSOBOTH P., KOVÁCS M., MANHEIM I., MÁRTAI A., NAGY D., NÉMETH CS., ORSZÁGH Á., PACHNER R. & VERBÓI A. T. (2018) *A XXI. századi magyar tudásipar megalapozása – a működési modellváltás lehetséges irányai*. Gál és Társai Ügyvédi Iroda, IFUA Horváth & Partners, Századvég Gazdaságkutató Rt. és Nabago Kft., Budapest, 2018. március 31. Kézirat.
- DE BOER, H. F. & HUISMAN, J. (2020) Governance Trends in European Higher Education. In: G. CAPANO & D. S. L. JARVIS (eds.) *Convergence and Diversity in the Governance of Higher Education*. 1st edition. Cambridge University Press. pp. 333–354. <https://doi.org/10.1017/9781108669429.013>
- DERÉNYI A. (2020) Az intézményi működési keretek átalakítási kísérletei a magyar felsőoktatásban. *Educatio*, Vol. 29. No. 1. pp. 64–77. <https://doi.org/10.1556/2063.29.2020.1.5>
- ECKEL, P. D. & KING, J. E. (2006) *An Overview of Higher Education in the United States: Diversity, Access, and the Role of the Marketplace*. American Council on Education.
- EMMI (2014) *Fokozatváltás a felsőoktatásban. A teljesítményelvű felsőoktatás fejlesztésének irányvonalai*. Emberi Erőforrások Minisztériuma. <https://2015-2019.kormany.hu/download/d/90/30000/fels%C5%91oktat%C3%A1si%20koncepti%C3%B3.pdf>
- EUA (2023a) *University Autonomy in Europe IV: Country Profiles (I)*. European University Association.
- EUA (2023b) *University Autonomy in Europe IV: Country Profiles (II)*. European University Association.
- EUA (2024) *University Autonomy in Europe IV: Country Profiles (III)*. European University Association.
- EU Bizottság C(2024) 9140 határozata (2024. 12. 16.) az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerről szóló, 2020. december 16-i (EU, Euratom) 2020/2092 európai parlamenti és tanácsi rendelet 7. cikkének (2) bekezdése alapján Magyarországnak a 2022. december 15-i (EU) 2022/2506 tanácsi végrehajtási határozat 2. cikkének (2) bekezdésére vonatkozó írásbeli értesítéséről. [https://commission.europa.eu/document/download/8003e1ad-8e79-4238-bf76-af1fcd2b5e-fe\\_hu](https://commission.europa.eu/document/download/8003e1ad-8e79-4238-bf76-af1fcd2b5e-fe_hu)

- EU Tanácsának 2022/2506 végrehajtási határozata (2022. december 15.) az uniós költségvetésnek a jogállamisági elvek magyarországi megsértésével szembeni védelmét szolgáló intézkedésekről. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX:32022D2506>
- FIELDEN, J. (2008) *Global Trends in University Governance*. The World Bank.
- HAJNAL, G. & BODA, Z. (2021) Illiberal Transformation of Government Bureaucracy in a Fragile Democracy: The Case of Hungary. In: M. W. BAUER, B. G. PETERS, J. PIERRE, K. YESILKAGIT & S. BECKER (eds.) *Democratic Backsliding and Public Administration: How Populists in Government Transform State Bureaucracies*. 1st edition. Cambridge University Press. pp. 76–99. <https://doi.org/10.1017/9781009023504>
- KÁDÁR-CSOBOTH P. & KOVÁTS G. (2023) A teljesítményfinanszírozás kihívásai a szervezeti és egyéni teljesítménymenedzsment-rendszerek kialakítására a modellváltó egyetemeken. *Educatio*, Vol. 32. No. 3. pp. 470–485. <https://doi.org/10.1556/2063.32.2023.3.8>
- KECZER, G. (2023) University governance reforms in Portugal. *Hungarian Educational Research Journal*, Vol. 13. No. 1. pp. 47–63. <https://doi.org/10.1556/063.2022.00174>
- KECZER G., KOVÁTS G. & RÓNAY Z. (2022) Innovációk a felsőoktatás-menedzsmentben. Az egyetemvezetés trendjei és a hazai megoldások. In: FAZEKAS Á., HORVÁTH L., KÁLMÁN O. & RÓNAY Z. (szerk.) *Keresni az újat szüntelen... Tanulmánykötet Halász Gábor tiszteletére*. L'Harmattan Kiadó, Budapest. pp. 153–180.
- KIRS E. (2024) A FreeSZFE jogérvényesítési törekvései az egyetemi autonómia védelmében az illiberális politikai kontextusban. *Educatio*, Vol. 33. No. 3. pp. 347–360. <https://doi.org/10.1556/2063.33.2024.3.6>
- KOVÁTS G. (2019). A bizalom szerepe egy felsőoktatási reform megvalósulásában: A fenntartói megállapodások esete. *Vezetéstudomány / Budapest Management Review*, Vol. 50. No. 6 pp. 2–13. <https://doi.org/10.14267/VEZTUD.2019.06.01>
- KORNAI, J. (2015) Hungary'S U-Turn. *Society and Economy*, Vol. 37. No. 3. pp. 279–329. <https://doi.org/10.1556/204.2015.37.3.1>
- KOVÁTS, G. (2023) University Governance Reform in an Illiberal Democracy. In: B. BROUCKER, C. MILSOM, J. CALLEJA & M. O'HARA (eds.) *Accelerating the Future of Higher Education*. Brill, Leiden. pp. 186–204. <https://doi.org/10.1163/9789004680371>
- KOVÁTS G. (2025) Ki nyer ma? Egyetemi kormányzás és menedzsment modellváltó intézményekben. Kézirat. *Vezetéstudomány*. (Bírálat alatt.)
- KOVÁTS, G., DERÉNYI, A., KECZER, G. & RÓNAY, Z. (2023) The role of boards in Hungarian public interest foundation universities. *Studies in Higher Education*, Vol. 49. No. 2. pp. 368–381. <https://doi.org/10.1080/03075079.2023.2234941>
- KOVÁTS, G. & GOLOVICS, J. (2025) The two faces of university autonomy of Hungarian foundation universities. *Higher Education Quarterly*, Vol. 79. No. 2. <https://doi.org/10.1111/hequ.70023>
- KOVÁTS, G. & RÓNAY, Z. (2021) *Academic Freedom in Hungary*. OSUN Global Observatory on Academic Freedom. Central European University. <http://unipub.lib.uni-corvinus.hu/7220/>
- KOVÁTS, G. & RÓNAY, Z. (2023) *How academic freedom is monitored: Overview of methods and procedures*. EPRS, European Parliamentary Research Service Scientific Foresight Unit (STOA), Bruxelles.
- KOVÁTS G. & RÓNAY Z. (2024) Az akadémiai szabadság tartalma és határai: a hagyománymodell. *Educatio*, Vol. 33. No. 3. pp. 277–291. <https://doi.org/10.1556/2063.33.2024.3.1>
- PRUVOT, E. B., ESTERMANN, T. & POPKHADZE, N. (2023) *University Autonomy in Europe IV*. European University Association.
- SCHEPPELE, K. L. (2013) The Rule of Law and the Frankenstate: Why governance checklists do not work. *Governance*, Vol. 26. No. 4. pp. 559–562. <https://doi.org/10.1111/gove.12049>
- SEMJÉN A. (2021) Majdnem olyan, mintha... *BUKSZ*, Vol. 33. No. 2. pp. 181–193.

## Jogszabályok

1459/2018. (IX. 25.) Korm. határozat a Budapesti Corvinus Egyetem fenntartói feladataival kapcsolatos egyes kérdésekről. *Magyar Közlöny*, 2018/144.

2019. évi XXX. törvény (IV. 11.) a Maecenas Universitatis Corvini Alapítványról, a Maecenas Universitatis Corvini Alapítvány és a Budapesti Corvinus Egyetem részére történő vagyonyjuttatásról. <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1900030.tv>

---

Open Access nyilatkozat: A cikk a Creative Commons Attribution 4.0 International License (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>) feltételei szerint publikált Open Access közlemény, melynek szellemében a cikk bármilyen médiumban szabadon felhasználható, megosztható és újraközölhető, feltéve, hogy az eredeti szerző és a közlés helye, illetve a CC License linkje és az esetlegesen végrehajtott módosítások feltüntetésre kerülnek. (SID\_1)