

KI NYER MA? EGYETEMI KORMÁNYZÁS ÉS MENEDZSMENT A MODELLVÁLTÓ INTÉZMÉNYEKBE

WHO WINS TODAY? UNIVERSITY GOVERNANCE AND MANAGEMENT IN MODEL-CHANGING INSTITUTIONS

Magyarországon az elmúlt évtizedek legtöbb vitát kiváltó felsőoktatási reformjának a modellváltást tekinthetjük, amely a magyar közéletben és európai szinten is vitákat váltott ki. A törvény a modellváltó intézmények fenntartói számára lehetőséget adott arra, hogy eltérjenek a törvényben az állami intézményekre vonatkozó irányítási modelltől, így a korábbinál sokszínűbb intézményi kormányzási gyakorlat alakulhat ki. E cikkben a modellváltó intézmények szabályzatai alapján azt vizsgálja a szerző, hogy hogyan változott az egyetemek (ön)kormányzása és irányítása. A kutatás eredményei alapján megállapítható, hogy a legtöbb modellváltó intézmény szenátusának hatásköre csökkent az állami fenntartáshoz képest, különösen pénzügyi kérdésekben. A szenátusok harmadában a tagok között jelentősen nőtt azok aránya, akiknek kinevezése a menedzsmenten vagy a kuratóriumon múlik. Összességében megkülönböztethető az önkormányzó, a marginalizált, a szimbolikus és a kontrollált szenátus. A menedzsment szerveződését illetően három fő modell rajzolódik ki: a duális (rektor-kancellári) modell, az elnöki modell (kancellárral vagy anélkül) és a rektori modell.

Kulcsszavak: egyetemi kormányzás, modellváltás, egyetemi boardok, intézményi autonómia

In Hungary, the most contested higher education reform of recent decades has been the so-called model change, which has generated debates domestically and internationally. The legislation granted the foundations maintaining the model-changing institutions the opportunity to deviate from the governance model prescribed for state institutions, thereby allowing for a more diverse set of institutional governance practices to emerge. Drawing on the statutes of the model-changing universities, this article examines the (self)governance and management of universities. The findings indicate that in most model-changing institutions, the powers of the senates have diminished, particularly in financial matters. In one-third of the senates, the share of members whose appointment depends on the management or the board of trustees has substantially increased. Overall, four distinct types of senates can be identified: self-governing, marginalised, symbolic, and controlled senates. With regard to management, three main models emerge: the rector–chancellor, the presidential and the rectoral model.

Keywords: university governance, model change, university boards, institutional autonomy

Finanszírozás/Funding:

A tanulmány az OTKA FK138875 „Modellváltás a felsőoktatásban – Hogyan befolyásolja az intézményi kormányzás átalakulása a magyar egyetemeket?” című kutatás keretében készült. Köszönöm a három anonim bíráló értékes észrevételeit. The study was prepared within the framework of the research project OTKA FK138875 “Model change in higher education – How does the transformation of institutional governance affect Hungarian universities?” I would like to thank the three anonymous reviewers for their valuable comments.

Szerző/Author:

Dr. Kováts Gergely^a (gergely.kovats@uni-corvinus.hu) egyetemi docens (<https://orcid.org/0000-0002-1051-8829>)

^aBudapesti Corvinus Egyetem (Corvinus University of Budapest) Magyarország (Hungary)

A cikk beérkezett: 2025. 08. 28-án, javítva: 2025. 11. 17-én és 2026. 01. 20-án, elfogadva: 2026. 01. 24-én.

The article was received 28. 08. 2025, revised: 17. 11. 2025 and 20. 01. 2026, accepted: 24. 01. 2026.

Copyright (c) 2026 Corvinus University of Budapest, publisher of *Vezetéstudomány/Budapest Management Review*.

This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).

Talán túlzás nélkül állítható, hogy Magyarországon az elmúlt évtizedek legtöbb vitát kiváltó felsőoktatási reformjának a modellváltást tekinthetjük, mert erről nemcsak szűkebb körben, ágazati szinten folyt diskurzus, hanem a hazai és európai „nagypolitikai” vitákban is prominens szerepet kapott (így például az EU jogállamisági eljárásához kapcsolódóan). Az átpolitizáltabb közeg meg is nehezíti a reform tárgyilagosabb vizsgálatát. Noha a közéleti vitában felmerült kérdések az autonómiával, az akadémiai szabadsággal, az egyetemek átpolitizálódásával kapcsolatban nagyon is fontosak, e cikkben nem erre, hanem annak empirikus leírására koncentrálok, hogy hogyan változott a modellváltó egyetemek (ön)kormányzása és irányítása.

A kormányzat 2019 és 2021 között több hullámban, 21 állami intézmény fenntartói jogosítványát adta át az újonnan létrehozott ún. közérdekű vagyongazdálkodó alapítványoknak (KEKVA), majd 2025-ben a BME került egy részvénytársaság fenntartásába. A modellváltó egyetemek a felsőoktatási törvény szerint magánintézményekké váltak, bár finanszírozásuk (a BCE kivételével) továbbra is döntően állami forrásból valósul meg. A modellváltás érdekében módosított felsőoktatási törvény a nem állami intézmények fenntartói számára a legtöbb irányítással kapcsolatos kérdésben megadta a jogosítványt, hogy eltérjenek a törvényben az állami intézményekre vonatkozó irányítási modelltől. Ez alkalmat ad arra, hogy a modellváltó egyetemek körében a korábbinál sokszínűbb kormányzási gyakorlat alakuljon ki. De vajon mit látunk a gyakorlatban? A cikkben vizsgált első kutatási kérdésem:

RQ1 = A modellváltó egyetemeken milyen kormányzási (döntéshozási) és irányítási (menedzsment) modellek alakultak ki?

Itt kormányzás alatt leegyszerűsítve a döntési jogok (hatáskörök) megosztását, irányítási (menedzsment) modellek alatt pedig a legfelső szintű vezetők közötti munkamegosztás variációit értem. (A kormányzás fogalmának definíciójáról részletesen lásd Austin & Jones (2025, p. 4-7), illetve Kováts (2024a; 2024b).)

A modellváltásról szóló viták egyik kiemelt kérdése volt, hogy a reform vajon mennyiben növelte vagy éppen csorbította az intézmények autonómiáját. Hankó Balázs, akkori felsőoktatási államtitkár (későbbi miniszter) például úgy érvelt, hogy „ha vagyonnal látom el az egyetemeket, valamint a fenntartó alapítványokat”, továbbá „az alapítványi struktúra révén az intézmények távolabb kerülnek az állami fenntartástól”, akkor az autonómiájuk nő, és így lehetővé válik, hogy az intézmény a saját céljait kövesse, és a maga módján alkalmazkodjon a környezeti és társadalmi elvárásokhoz (Unilife, 2021).

Ez az érvelés azonban összemosza az intézményt a tőle jogilag különböző fenntartóval (mindketten önálló jogi személyek), miközben egyáltalán nem magától értendő, hogy a két entitás céljai egybeesnek, s egységben kezelhetők (erre később még visszatérek). Másrészt a hatáskörök átadása „az intézménynek” (bárhogy is értsük ezt) csak szükséges, de nem elégséges feltétele annak, hogy

az autonómia céljai teljesüljenek. A cél ugyanis nemcsak a környezeti alkalmazkodás elősegítése, hanem az akadémiai szabadság feltételének biztosítása is, azaz az oktatók és hallgatók szabadon, retorzió veszélye nélkül vitathassanak meg bármilyen társadalmi vagy természeti jelenséget, állítást, meggyőződést (UNESCO, 1997). Ez viszont akkor teljesül, ha az autonómia önkormányzatisággal párosul, azaz az egyetemi polgároknak széles körű beleszólása van az oktatás-kutatás szűkebb és tágabb feltételeinek alakulásába (Kováts & Rónay, 2023). Ha például az intézmény minden hatáskört megkap (teljesen autonómmá válik), de ezekben kizárólag az egyetemi polgároktól függetlenedő menedzsment dönthet, akkor aligha garantálható az oktatók és hallgatók szabadságának érvényesülése. Az önkormányzatiság nem azt jelenti, hogy minden döntést az oktatók és hallgatók hoznak meg, hanem azt, hogy a döntésekbe érdemi beleszólásuk van. Az önkormányzatiság vagy autonómia hiánya nem jelenti automatikusan az akadémiai szabadság hiányát, de ezek alapvető garanciális elemeknek tekinthetők. Kulcsfontosságú ezért az önkormányzatiság jelenlétének vizsgálata. A második kutatási kérdésem így:

RQ2 = Mennyiben érvényesül az önkormányzatiság a modellváltó intézményekben?

A kérdések megválaszolásához először röviden áttekintem az egyetemi kormányzás változásának európai kontextusát, trendjeit, amelynek kapcsán néhány elemzési szempontot mutatok be. Ezt követően megvizsgálom a magyar állami intézmények irányításának változását, hogy ennek fényében is értékelni tudjuk a modellváltást. A harmadik részben részletezem a kutatási kérdést, a kutatás módszertanát és a jogszabályokra, illetve az intézményi szabályzatokra épülő adatgyűjtés mikéntjét. A negyedik részben kap helyet az empirikus adatok összefoglalása, míg az utolsó részben a következtetések és az összegzés.

Az európai egyetemek kormányzásának változása a XX. század második felétől

A XX. század második felében a kontinentális felsőoktatást erős állami szabályozás (pl. NSZK) vagy közvetlen állami irányítás (pl. Franciaország, Szovjetunió) jellemezte (Clark, 1983). Az intézményeket döntően állami forrásból finanszírozták. A felsőoktatás expanziója, majd az 1970-es években bekövetkező olajválságok miatt az állami finanszírozás elégtelenné vált. Előterbe került az intézmények hatékonysága, a társadalmi igényeknek való jobb megfelelés, majd a versenyképesség (Barakonyi, 2010). Az expanzióval ráadásul megnőtt a felsőoktatás komplexitása, így az 1980-as évektől zajló reformok során az állam a közvetlen irányítás helyett áttért a „távolról irányításra” (Vught, 1989) vagy a „metakormányzásra” (de Boer & Huisman, 2020), amelynek során pénzügyi ösztönzéssel (ld. Kováts, 2019), ágazati szabályozással, az értékelés és visszajelzés eszközeivel igyekezett kohéziót teremteni a felsőoktatási szereplők által létrehozott sűrű hálózatban. Ennek részeként az állam a hatásköreinek

egy részét más szereplőknek adta át (pl. szupranacionális szervezetek, ügynökségek, magánszolgáltatók), és számos döntés intézményi hatáskörbe került (de Boer & Huisman, 2020), így jónéhány területen nőtt az intézmények autonómiája (de Boer et al., 2008). Ezzel párhuzamosan azonban igyekeztek megerősíteni az egyetemek felelősségét és elszámoltathatóságát is.

Ez három téren alakította át az egyetemek belső döntéshozását:

1. irányító testületek (boardok) elterjedése,
2. a menedzsment megerősödése,
3. az akadémiai közösség döntéshozásban játszott szerepének gyengülése.

Az irányító testületeket (boardokat) a háttérbe húzódo állam és a menedzsment növekvő szerepének ellensúlyozására hozták létre vagy erősítették meg. Szerepük lényege gyakran az intézményi működés és a menedzsment felügyelete, amely sokszor magában foglalja a költségvetés és a stratégia elfogadását, a menedzsment kinevezését és beszámoltatását (Pruvot & Estermann, 2018; Veiga et al., 2015). A létrejövő boardok kiegészíthetik vagy felválthatják az egyetem már meglévő testületeit.

Az intézmények testületi döntéshozási gyakorlatát Pruvot és Estermann (2018) alapján két szempont szerint tipizálhatjuk. Egyrészt megkülönböztethetjük a szenátusjellegű és a boardjellegű testületeket. A szenátusjellegű testületek jellemzően nagy létszámúak (gyakran 30 főnél is több) és döntően a belső érintettek többnyire demokratikusan választott képviselőiből (hallgatók, oktatók, munkavállalók) állnak. A boardjellegű testületek ugyanakkor a szenátusnál kisebb létszámúak (a McKinsey tanácsadó cég szerint ideálisan 12-25 fősek;

a testület, de a tagok jelentős része belső érintettek képviselői.

Másrészt megkülönböztethetjük az egykamarás és a kétkamarás rendszereket: az előbbi esetben a döntéshozást egy testület látja el, amely lehet szenátus vagy boardjellegű, az utóbbi esetben a két testület együtt van jelen. A két testület egyensúlyban lehet egymással (szimmetrikus viszony), de előfordulhat az egyik dominanciája is (aszimmetrikus viszony). Ha például a szenátus dominál, akkor a board jellemzően valamilyen ellenőrző, felügyeleti szerepet lát el. Ha pedig a board dominál, akkor a szenátusnak jellemzően korlátozott hatásköre, vagy csak véleményezési joga van.

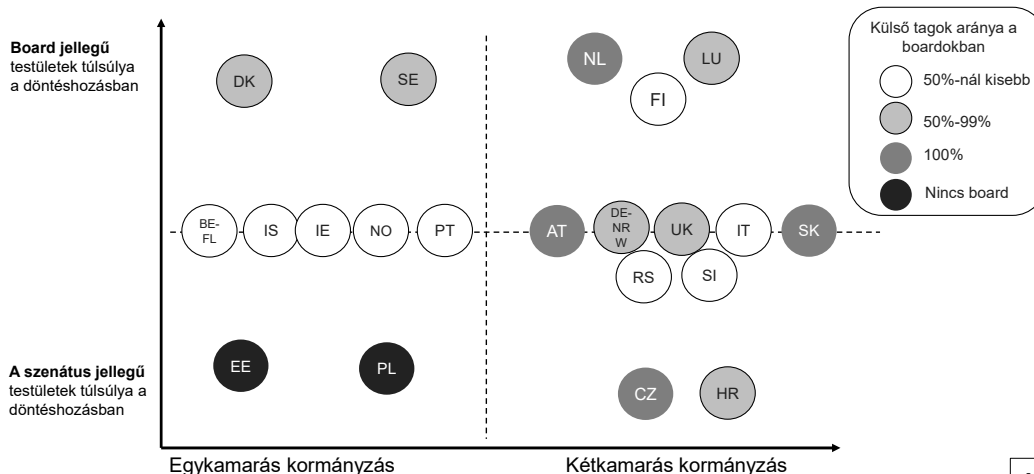
A testületek száma és jellege alapján tehát hat variáció lehetséges:

- az egykamarás, azaz egy döntéshozó testülettel rendelkező egyetemekenél a testület lehet szenátusjellegű, boardjellegű vagy valamilyen vegyes megoldás,
- a kétkamarás, azaz két döntéshozó testülettel rendelkező egyetemekenél lehet szenátus vagy board dominálta aszimmetrikus rendszer, vagy lehet szimmetrikus rendszer.

Az 1. ábra Pruvot & Estermann (2018) adatai alapján azt mutatja, hogy e kategóriarendszerben hol helyezkednek el az egyes országok állami felsőoktatási intézményei 2015-2016-ban. Jól látható, hogy ebben az időszakban Európában már elterjedtebbek voltak a kétkamarás rendszerek és a boardjellegű testületeket a vizsgált országok kétharmadában lehetett azonosítani. Végül figyelemre érdemes, hogy a szenátusjellegű testületek a vizsgálat idejében már kevés (jellemzően posztszocialista) országban voltak domináns szerepben.

1. ábra

Az európai országok állami felsőoktatási intézményeinek testületei 2015-2016-ban



Forrás: Pruvot & Estermann (2018) felhasználásával saját szerkesztés

Bevins et al., 2020) és bennük a külső érintettek jelenléte hangsúlyos, akiket sokszor valamilyen érdem (pl. hozzáértés) alapján kérnek fel. Előfordulhatnak vegyes megoldások is, például amikor nagy létszámú a testület, de jelentős a külső tagok aránya, vagy amikor kis létszámú

A második fontos trend, hogy az autonómia növekedése a menedzsment szerepének növekedésével járt, mert az eredményes működés a menedzsmenten kérhető számon. Ebben kulcsszerepe van annak, hogy a környezeti és pénzügyi nyomás alatt a korábbi „céhszerű” működés

(Szabó & Velencei, 2009) helyett előtérbe került a szervezeti működési logika, a célorientált működés, és erősebbé vált az egyetem *korporatizációja*. Más szóval az egyetem többé már nem egyszerűen az akadémiai közösség működési keretét szolgál, hanem önálló aktor (Seeber et al., 2015) saját célokkal, amelyeket valamilyen felügyeleti vagy irányító testület (board), illetve a menedzsment fogalmaz meg és képvisel – esetenként épp az egyetemi polgárokkal szemben. Ezt a menedzsment azért teheti meg, mert a pozíciója egyre kevésbé függ a belső érintettektől, és a konfliktusok miatt a korábbiaknál élesebben különül el az oktatóktól (Rowlands, 2020). Az egyetem egy „lazán kapcsolt rendszerből” (Weick, 1976) egy hierarchikusabb „szorosán kapcsolt rendszerre”, „teljes szervezetté” válik (Seeber et al., 2015). E folyamat kulcsszereplője a professzionalizálódó (vagy annak ígéretét hangoztató) menedzsment, amely egyre jobban merít az általános (üzleti) menedzsment gyakorlatából is.

A menedzsment szerveződését illetően de Boer és Denters (1999) egyfejtű és kétfejtű megoldásokat különböztet meg. Az egyfejtű megoldás során a végrehajtásért egy vezető a felelős, a kétfejtű megoldás esetében viszont több egyenrangú vezető is van, akik között valamilyen munkamegosztás alakul ki. A menedzsment nagyobb felelősségével és az egyetemek „teljes szervezet” jellegével nehezen fér meg a kétfejtű működési mód, mert több egyenrangú vezető esetén bizonytalanabbá válik, hogy ki is a felelős az eredményért vagy a kudarcért. A kétfejtű megoldás az üzleti életben és a közsférában manapság is jelen van, bár nem elterjedt.

2023) és a menedzsment erősödésével (Kováts, 2011) jár együtt. Az egyetem szakértői bürokrácia jellege miatt (Mintzberg, 1993) a korporatizált egyetem döntéshozásából sem hagyható el teljesen az oktatók (mint szakértők) részvétele, csak ez gyakran puhább, kevésbé transzparens formát ölt, például előkészítő testületekben, informális hálózatokban jelenik meg (Regini, 2020). Emellett a kulturális legitimációs kényszer is szükségessé teszi az önkormányzó testületek legalább szimbolikus fenntartását.

Az egyetemen belüli döntéshozással kapcsolatos trendek áttekintését követően érdemes kiemelni néhány szempontot, amelyek segítségével megragadhatóak a magyarországi egyetemi kormányzás és irányítás változásának egyes jellemzői (1. táblázat).

A magyar felsőoktatási intézmények kormányzásának változásai 1990 után

Mielőtt a modellváltó egyetemek gyakorlatát empirikusan megvizsgálnánk, érdemes a fenti szempontok mentén röviden áttekinteni a magyar állami felsőoktatási intézmények kormányzásának és irányításának rendszerváltás utáni főbb változásait, hogy az viszonyítási pontként szolgáljon a modellváltás értékeléséhez. Nem a részletes elemzés a cél (ezt lásd Keczer et al., 2022; Kováts et al., 2017), hanem a tendenciák azonosítása.

Leegyszerűsítve a magyar felsőoktatás rendszerváltás utáni történetét intézményirányítási szempontból négy nagyobb szakaszra lehet tagolni:

1. táblázat

A kormányzási és irányítás rendszer elemzésének szempontjai

Jellemző	Kategóriák
Intézményi autonómia foka	Milyen döntéseket hozhat meg az intézmény az alábbi dimenziókban? <ul style="list-style-type: none"> • szervezeti (pl. struktúra, elsőszámú vezető választása) • pénzügyi (pl. költségvetés, tandíj meghatározása) • személyügyi (pl. szenior oktatók és dolgozók felvétele, elbocsátása, bérezése) • akadémiai (pl. indított és megszüntetett képzések, akkreditáció)
Szabályozó testületek száma és viszonya	<ul style="list-style-type: none"> • egykamarás: egy szabályozó testület van • aszimmetrikus kétkamarás: két szabályozó testület van, amelyek közül az egyik hatásköreit tekintve dominánsabb • szimmetrikus kétkamarás: két szabályozó testület van, amelyek döntéseikben kölcsönösen függenek egymástól
Szabályozó testületek jellege	<ul style="list-style-type: none"> • boardjellegű: kisebb létszámú, jelentős a külső szereplők aránya, gyakori a tagok érdem alapján történő kiválasztása • szenátusjellegű: nagyobb létszámú, belső érintettek képvisellete, jellemző a tagok demokratikus választása • vegyes: a testület board- és szenátusszerű jegyeket is mutat
Menedzsment szerveződése	<ul style="list-style-type: none"> • egyfejtű: egy első számú vezető • kétfejtű: két, egymással egyenrangú első számú vezető

Forrás: saját szerkesztés

A harmadik trend a demokratikus önkormányzó testületek kiüresedése, szerepük gyengülése (Rowlands, 2020), aminek oka például a szenátusok nehézkes működése, az oktatói kör heterogenitása. Ez a trend gyakran éles kritika tárgya, mert ez a kollegialitás és az oktatói elköteleződés gyengülésével (Eriksson-Zetterquist & Sahlin,

1. az 1990 utáni időszakot a megerősödő intézményi autonómia és önkormányzatiság jellemezte,
2. 2005-ben új felsőoktatási törvénnyel, a Gazdasági Tanácsok létrehozásával jelent meg a kétkamarás rendszer,

- 2014-ben került sor az ún. kancellári rendszer bevezetésére, amellyel a menedzsment kétféjűvé vált (és a megszűnt gazdasági tanácsok helyett egy új testület, a konzisztórium jött létre),
- 2019-től került sor a modellváltásra, amelyben a kuratóriumok váltak a domináns testületté.

Változások 1990 és 2019 között

1990 után az állam – főként akadémiai kérdésekben – igyekezett kivonulni az intézmények életéből, de pénzügyi és szabályozó szerepben továbbra is meghatározó maradt (pl. a kari struktúra módosítása sokáig kormányzati döntést igényelt). Az intézményi kormányzási modellt továbbra is a törvény szabályozta. A domináns szabályozó testület egyértelműen egy demokratikus alapon szerveződő, szenátusjellegű testület lett, amelyből kikerültek azok a külső szereplők – KISZ, a szakszervezetek, az érdekelt állami szervek képviselői és külső szakemberek –, akik a kommunista rendszerben még a testületben helyet kaptak (ld. 1985. évi I. törvény). A törvény kiemelte, hogy az intézmény vezetője a rektor (főiskola esetén a főigazgató), akinek alárendelten dolgozik a főtitkár és a gazdasági (fő) igazgató („egyfejtű” irányítás).

A felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény – igazodva az európai trendekhez – növelte az intézmények autonómiáját (például pénzügyi téren), és kétkamarássá tette az intézmények irányítását. Az eredetileg benyújtott törvényjavaslat létrehozta volna a boardjellegű, 7-9 fős, külsős tagokból álló ún. irányító testületeket, amelyek nagyon erős jogosítványokkal rendelkeztek volna (rektor kiválasztása, stratégia és költségvetés elfogadása, SZMSZ jóváhagyása, szervezeti struktúra átalakítása). Ugyanakkor a testület tagjainak többségét az akadémiai hatáskörökkel bíró szenátus választotta volna, és elnöke is a rektor lett volna, akinek felelőssége (és bérezése) is jelentősen nőtt volna. E terveket az Alkotmánybíróság az intézményi autonómia megsértése miatt alkotmányellenesnek találta (Barakonyi, 2009). Így végül az irányító

testületek helyett ún. Gazdasági Tanácsok (GT) jöttek létre, amelyek az intézmény gazdasági tevékenységét véleményezhették. 2010-től a GT-k összetételét megváltoztatták, és a kormányzat által delegált jelöltek kerültek többségbe, de hatáskörük érdemben nem változott (Rónay, 2019b). 2012-ben a GT-k opcionálissá váltak, majd a tagok megbízatása 2013-tól megszűnt. A GT-k eljelentéktelenedésével a kormányzási rendszer rövid időre ismét egykamarássá vált. Ugyanakkor 2012-től megszűnt a szenátus rektorjelölt-választó jogosítványa, és a miniszter – az addigi kialakult gyakorlattal ellentétben – több esetben nem a szenátus által támogatott jelöltet nevezte ki rektornak.

Újabb jelentős változásra 2014-ben került sor, amikor a kormányzat bevezette a kancellári rendszert (ez ma is érvényes az állami intézményekben). A kancellár a miniszterelnök által kinevezett vezető, aki az egyetem adminisztrációja és költségvetése tekintetében – a törvényi megfogalmazás szerint – „a felsőoktatási intézmény vezetőjeként jár el” (NFtv 13/A§). A kancellár így a rektorral egyenrangú vezetővé vált, a végrehajtás kétféjű lett. A szenátusok ismét választhatnak rektorjelöltet (így a rektor felelt a szenátusnak, pl. visszahívható volt), ugyanakkor a kancellár kiválasztásába az intézményi képviselőket nem vonták be, és a kancellár nem is tartozott beszámolóval az egyetemi közösségnek (Keczer et al., 2022).

2015-ben a kormány új felügyelő testületet hozott létre konzisztórium néven, amely kis létszámú, a rektor kivételével a kormányzat által kinevezett szereplőkből álló ötfős, boardjellegű testület, amely egyetértési jogot gyakorolhat az intézményfejlesztési terv, a költségvetés, a beszámoló és más gazdasági kérdésekben. A konzisztóriummal a döntéshozás ismét kétkamarás rendszerben történik, és bár a konzisztórium hatásköre az egyetértési jognál fogva erősebb, mint a korábban működő gazdasági tanácsé, e döntések tartalmát továbbra is a szenátus határozhatja meg (Rónay, 2019a). A testületek között aszimmetrikus viszony van, és bár van elmozdulás a korábbi

2. táblázat

Az állami és modellváltó egyetemek kormányzási rendszerének áttekintése

Fenntartó	Időszak	Testület(ek) neve	Szabályozó testületek száma	Szabályozó testületek jellege	Menedzsment szerveződése
állami	1985–1993	Intézményi Tanács	egykamarás	vegyes testület (szenátusi és boardjegyekkel is)	egyfejtű
	1993–2005	Intézményi Tanács	egykamarás	szenátusjellegű testület	egyfejtű
	2005–2012	Szenátus	aszimmetrikus kétkamarás rendszer (szenátusi dominanciával)	szenátusjellegű testület	egyfejtű
		Gazdasági tanács		boardjellegű testület	
	2012–2014	Szenátus	egykamarás	szenátusjellegű testület	egyfejtű
	2014	Szenátus	egykamarás	szenátusjellegű testület	kétféjű (rektor és kancellár)
2015-től	Szenátus	aszimmetrikus kétkamarás rendszer (szenátusi dominanciával)	szenátusjellegű testület	kétféjű (rektor és kancellár)	
	Konzisztórium		boardjellegű testület		
KEKVA fenntartású intézmény	2019-től	Kuratórium*	egykamarás VAGY kétkamarás,	boardjellegű testület	kuratórium döntésétől függő
		Szenátus	aszimmetrikus rendszer (kuratórium dominanciájával)*	kuratórium döntésétől függő	

* A kuratórium formálisan nem a felsőoktatási intézmény része, a gyakorlatban azonban viselkedhet így. Részletesebben lásd a szövegben.

Forrás: saját szerkesztés

kétkamarás gyakorlathoz képest, a hangsúly továbbra sem billent át a konzisztórium javára (Antonowicz et al., 2022).

Összességében míg a 2005-ös felsőoktatási törvény az európai trendekkel összhangban igyekezett átalakítani az intézmények kormányzását (pl. nagyobb autonómia és felelősség, boardok bevezetése), addig a 2010 utáni változások, különösen a kancellári rendszer, ezekkel sok szempontból szembementek (pl. növekvő direkt állami beavatkozás, csökkenő pénzügyi autonómia) (2. táblázat).

A modellváltás

A 2019 és 2022 között lezajlott modellváltási folyamat során a 28 állami intézményből 21 került ún. közérdekű vagyonkezelő alapítványok (KEKVA) tulajdonába és fenntartásába, majd 2025-ben a BME is egy egyetemfenntartási célra alapított részvénytársaság tulajdonába kerülve váltott modellt. Noha ezen intézmények finanszírozását (a Corvinus kivételével) továbbra is döntően az állam biztosítja 5+1 éves közfeladatfinanszírozási szerződéseken

keresztül, a törvény szerint magánintézményként működnek. A reformot követően mindössze négy állami egyetem (ELTE, LFZE, MKE, NKE) és egy állami főiskola maradt (EJF).

A modellváltással a nem állami (azaz magán és egyházi) intézmények belső kormányzásának kerete alapszabályban változott meg, mert az Nftv. a nem állami intézmények fenntartói számára számos ponton engedélyezi az eltérést az állami intézményekre vonatkozó előírásokhoz képest. A 3. táblázat bemutatja, hogy a törvény szerint az államnak milyen fenntartói jogai vannak, és ezektől hol térhetnek el a nem állami intézmények fenntartói.

A 3. táblázat alapján megállapítható, hogy az állam fenntartóként többnyire ellenőrző és jóváhagyó szerepben volt, azaz leginkább arra volt lehetősége, hogy meghatározzon kereteket és/vagy a szenátus döntéseit visszadobja, ha azokkal nem értett egyet. Nem volt arra sem lehetőség, hogy a szenátus kizárólagos hatáskörébe utalt döntéseket az intézmény más szereplőjéhez delegálják. Nem

3. táblázat

A fenntartó jogai állami és magánintézményi fenntartásban

Autonómia dimenzió	Terület/hatáskör	A fenntartó szerepe állami intézmények esetében	Lehetséges-e az eltérés a nem állami intézmények fenntartói számára?
Szervezeti	Alapító okirat kiadása	Kizárólagos fenntartói hatáskör (73.§ (3) a).	Nem, továbbra is kizárólagos fenntartói hatáskör (73.§ (3) a).
	SZMSZ és mellékletei	Vizsgálat*, átdolgozásra visszaadás (73.§ (3) c), 74.§.	Igen, fenntartó egyoldalúan is elfogadhatja (94.§ (6)), vagy azt a szenátuson kívül más intézményi szereplőhöz is delegálhatja.
	Rektorválasztás	A fenntartó írja ki a szenátus által javasolt pályázatot, és felterjeszti a szenátus által megválasztott rektorjelöltet kinevezésre. (12.§ (3) d), 37.§ (4).	Igen, a fenntartó is kiírhatja a pályázatot és kiválaszthatja a rektorjelöltet. A szenátus ilyenkor csak javasolhatja a pályázat tartalmát és véleményezheti a pályázatokat, amely viszont a fenntartót nem köti (94.§ (6) és (6a)).
	Kancellár és elnök	Kötelező a kancellári pozíció fenntartása (13/A.§). Elnöki pozíció nincs az állami egyetemen.	Igen, lehetséges (de nem kötelező) elnök kinevezése (94.§ (2b), illetve lehetséges kancellár helyett csak gazdasági igazgató kinevezése (94.§ (2)).
	Szenátus mérete, összetétele	A törvény rögzíti a méretet, mandátumhosszt és összetételt (12.§ (7)).	Igen, a paraméterek szabadon alakíthatóak (94§ (2)).
	Intézményfejlesztési terv elfogadása	Vizsgálat, átdolgozásra visszaadás (73.§ (3) c), illetve 12.§ (3) c)**.	Igen, fenntartó egyoldalúan is elfogadhatja (94§ (2)), vagy azt a szenátuson kívül más intézményi szereplőhöz is delegálhatja.
Pénzügyi	Költségvetés	Keretek meghatározása (73.§ (3) b). Vizsgálat, átdolgozásra visszaadás (73.§ (3) c), 74.§**.	Igen, fenntartó egyoldalúan is elfogadhatja (94.§ (6)), vagy azt a szenátuson kívül más intézményi szereplőhöz is delegálhatja.
	Éves beszámoló	Értékeli (73.§ (3) b)	
	Vagyongazdálkodási terv	Egyetértés (12.§ gb)**.	
	Gt. alapítás, részesedés	Egyetértés (12.§ gc).	
	Képzési költség meghatározása	Jóváhagy (73.§ (3) j).	Nem, továbbra is jóváhagy (73.§ (3) j).
Akadémiai	Indítható szakok, képzési kapacitások meghatározása	Hozzájárul (azaz jóváhagy) (73.§ (3) h).	Igen, a fenntartó egyoldalúan is elfogadhatja (94.§ (2), de legalább hozzájárulása (azaz jóváhagyása) szükséges (73.§ (3) h) vagy azt a szenátuson kívül más intézményi szereplőhöz is delegálhatja.
	Képzési program elfogadása	-	Igen, a fenntartó egyoldalúan is elfogadhatja (94.§ (2)), vagy azt a szenátuson kívül más intézményi szereplőhöz is delegálhatja.

Forrás: A táblázat a Kováts és Golovics (2025) tanulmányban megjelent táblázat kiegészített változata, az Nftv.. 2024. augusztus 1-jei állapota szerint.

*A fenntartó a szervezeti és működési szabályzat egységességét, teljességét, törvényességét, hatékonyságnak való megfelelését vizsgálja (73.§ (4)).

** Állami intézmény esetén több érintett miniszternek is meg kell küldeni (74.§ (3)).

tagadható azonban, hogy az állam fenntartóként számos formális és informális eszközzel is befolyásolhatta a döntéseket. A modellváltó intézmények fenntartói azonban a legtöbb kérdésben magukhoz vonhatják a döntést, vagy azt az intézmény más szereplőjéhez is delegálhatják, és – az Alkotmánybíróság 21/2021. (VI. 22.) határozata szerint – elég, ha a véleményezés lehetőségét biztosítják a szenátusnak (ami azonban nem köti a fenntartót). Azt is érdemes kiemelni, hogy a törvényi szabályozás meghatározza az eltérés irányát (leginkább az Nftv. 73.§-75.§ miatt), azaz nincs olyan terület, ahol az alapítvány az intézmény számára nagyobb szabadságot adhat, mint amivel az állami intézményként rendelkezett. A gyakorlatban persze lemondhat a fenntartói jogosítványok érvényesítéséről, de ezek szabályba foglalása sem érvénytelenítené a törvényben foglalt hatásköröket.

A modellváltással tehát nem egyszerűen az állami fenntartói hatáskörök kerültek át az új fenntartóhoz, hanem lehetőség nyílt ezek bővítésére az intézményi hatáskörök csökkentésével. Az intézmények gyakorlatban érvényesülő mozgásterét az is csökkenti, hogy az új fenntartó csak egy intézménnyel foglalkozik, így hajlamosabb lehet élni azokkal a hatáskörökkel is, amelyekkel az állam csak elvétve élt. Emellett lehetővé vált az is, hogy a fenntartó az intézménynél maradt hatásköröket ne a szenátusnak, hanem más szereplőnek (például a menedzsmentnek) adja át.

Érdemes hangsúlyozni, hogy a modellváltással minden nem állami intézmény fenntartójának hatásköre bővült. Ezt megelőzően a fenntartók mozgásterét a törvény jóval szűkebbre szabta.

Összességében a modellváltó intézmény fenntartója nemcsak az intézmény költségvetését, vagyongazdálkodását, stratégiáját, struktúráját, HR-politikáját határozhatja meg a korábbinál nagyobb mértékben, hanem az egyetemi testületek (köztük a Szenátus) hatáskörét és összetételét, a menedzsment felépítését, hatásköreit és a vezetők személyét is, azaz a teljes belső kormányzási modell kialakítása a fenntartó döntésén múlik. Az irányítást illető kevés érdemi korlát közé tartozik például, hogy az intézményben működtetni kell a szenátust és lennie kell rektornak – de hogy a szereplők milyen hatáskörökkel bírnak, abban már a fenntartónak nagy szabadsága van. Ha a kuratórium megőrzi a korábban kialakult kormányzási modellt és a szenátus széles döntési jogköreit, a szenátus akkor is a kuratórium felhatalmazásával kormányozhat, és ezt a kuratórium elvben bármikor egyoldalúan meg is változtathatja.

Hogy ez hogyan érinti az autonómiát, illetve milyen testületi viszonyrendszert eredményez, az attól függ, hogy a fenntartó döntéshozó testületét (pl. az alapítványok kuratóriumát) az intézmény részének, vagy külső szereplőnek tekintjük-e.

A kuratórium külső testületként való kezelése mellett szól, hogy a fenntartó az egyetemről különböző jogi személy, amely az államhoz hasonló fenntartói szerephez került. A minisztériumot fenntartóként pedig nem tekintjük az intézmény részének. Emellett a fenntartó érdekei nem feltétlenül esnek egybe a fenntartott intézmény

érdekeivel, és az egyetemnek semmilyen kontrollja vagy ráhatása nincsen az alapítvány működésére (pl. nem delegál tagot a kuratóriumba). Az EUA magyarországi modellváltásról szóló jelentése (EUA, 2023) például az alapítványokat éppúgy az intézményen kívüli döntéshozói szereplőknek tekinti, mint az államot, így a jelentés szerint a kormányzási modell csak az „intézményi autonómia növekedésének látszatát” (EUA, 2023, p. 11) biztosítja, és valószínűsíti a kormányzat felsőoktatás feletti kontrolljának növekedését. Ebben az értelmezésben az egyetem irányítási rendszere egykamarás, szenátusjellegű testülettel, ahol az autonómia és az önkormányzatiság foka intézményről intézményre változik a fenntartó döntései alapján.

Hozhatók azonban érvek amellett is, hogy a kuratóriumot az egyetemi döntéshozás szerves részeként, az intézményi döntéshozás belső szereplőjeként kezeljük. Egyfelől minden alapítvány egy intézményt tart fenn, így a kuratórium közvetlenül, napi szinten, akár operatív kérdésekben is bekapcsolódhat az intézmény életébe. Emiatt a gyakorlatban sok szereplő a kuratóriumot az intézmény részének tekinti, például „az egyetem kuratóriumáról” beszélnek. Másfelől az üzleti életben (például a holdingszervezeteknél, multinacionális vállalatoknál) mindennapos, hogy a tulajdonlás révén alkotott szervezeti hálót az irányítás és a menedzsment szempontjából együtt kezeljük (Bühner et al., 2002). Ha az alapítványt és az egyetemet egységben szemléljük, ahol a két entitás jogi szempontból való elkülönülése inkább technikai kérdés, akkor az intézmény döntéshozása kétkamarás, aszimmetrikus rendszer a kuratórium dominanciájával, mert a kuratórium bármikor egyoldalúan meg tudja változtatni az intézmény hatásköreit. Az önkormányzatiság foka viszont ebben az esetben intézményről intézményre változhat.

Ákárhogy is tekintünk az alapítvány és az intézmény viszonyára, a kutatási kérdések szempontjából annak van jelentősége, hogy a törvényi szabályozás lehetővé teszi a kuratóriumok számára a szenátusok hatáskörének és összetételének meghatározását (RQ1, RQ2), valamint a menedzsmentstruktúra kialakítását (RQ1). Érdemes tehát megvizsgálni, hogy a gyakorlatban az egyes modellváltó intézményekben milyen (ön)kormányzási és irányítási rendszer jött létre.

Kutatási kérdés és adatgyűjtési módszertan

A nemzetközi trendekből és a hazai helyzetképből kiindulva két kutatási kérdést fogalmaztam meg:

RQ1 = A modellváltó egyetemeken milyen kormányzási (döntéshozási) és irányítási (menedzsment) modellek alakultak ki?

RQ2 = Mennyiben érvényesül az önkormányzatiság a modellváltó intézmények kormányzási rendszerében?

A kérdések megválaszolásához összegyűjtöttem a modellváltó intézmények 2019-ben és 2024 augusztusában

érvényes alapító okiratait, szervezeti és működési szabályzatait, valamint egyéb releváns szabályzatokat (pl. foglalkoztatási szabályzat). E cikk írásához ezt kiegészítettem még a BME 2025 augusztusi dokumentumaival is. Összesen mintegy 70 dokumentumot elemeztem az alábbi szempontokból:

- a szenátus és a kuratórium (igazgatóság) hatásköre a törvényben szereplő kérdésekben (RQ1, RQ2),
- a szenátus összetételének változása (RQ2),
- az intézményben kialakított vezetési struktúra (RQ1),
- az intézmény vezetőinek munkáltatásával kapcsolatos hatáskörök (RQ1, RQ2).

Az elemzés során első körben meghatároztam azokat a témaköröket, amelyeket az intézményi szabályzatok alapján meg akartam vizsgálni. Ezek közé tartozott az állami egyetemeken szenátusainak jogszabályban rögzített hatásköréi, a szenátusok összetétele, valamint a vezetők kinevezése, mert e témák kapcsán azonosíthatók

az állami fenntartású helyzettől való elmozdulások. Az adott kérdés intézményi szabályozását táblázatokban rögzítettem, majd a tipikus gyakorlatok alapján kategóriákat alakítottam ki. Minden intézményt a kialakult kategóriákba soroltam, de ha egy intézmény szabályozása lényeges egyedi elemekkel bírt, akkor a besorolását részletes megjegyzéssel egészítettem ki. Ez lehetővé tette, hogy a kategóriák mentén láthatóvá váljanak a fő mintázatok, de ne vesszenek el az egyedi elemek sem. E cikk eredmények részében e táblázatok egyszerűsített, áttekinthetőbb formáját mutatom be.

A szabályzatokra fókuszáló módszertan korlátja, hogy ezzel a *de jure* állapot mutatható be. A tényleges kormányzási gyakorlat – pl. az informális befolyásolás és a nyomásgyakorlás – ezek alapján nem tárható fel. Úgy vélem azonban, hogy a *de jure* állapot leírása is fontos, mert már ebből is következtetni lehet a változások irányára és jellegére, továbbá rögzíti azt az elvárt modellt, amihez képest a tényleges gyakorlat vizsgálható.

4.táblázat

A szenátusok alapító okiratokban és szervezeti és működési szabályzatokban explicit módon deklarált jogosítványai

Intézmény	SZMSZ elfogadásának vagy hatályosságának dátuma	SZMSZ elfogadása	IFT elfogadása	képések indításának, megszüntetésének kezdeményezése	Költségvetés elfogadása	Beszámoló elfogadása	Vagyongazdálkodási terv elfogadása	Gazdálkodó szervezet alapítása, részvétel szerzése	Rektorválasztás	Hatásköri index változása az állami fenntartáshoz képest
ÁOTE	2023.12.13	D-E	*D	*D	D-E	D	D-E	D-E	D-E	0
BCE	2023.12.18	V (D) (1)	*D (2)	D-E	V	V	V	V	V	-3
BME	2025.07.22	D-E (1)	D-E	D-E	D-E	D-E	D-E	D-E	D-E (3)	0
BGE	2023.08.01	V (D-E) (1)	*D (2)	D-E	V	V	V	V	D-E (3)	-2
DE	2024.04.26	D-E (1)	*D	D-E	D-E	D-E	D-E	D-E	V	-1
DUE	2024.01.01	V	V	D-E	V	V	V	V	V	-4
MATE	2024.04.12	V	D-E	D-E	-	-	-	-	V	-3
ME	2024.02.01	V	D-E	*D	V	V	V	V	D-E	-2
MOME	2023.11.23	V	D-E	*D	V	V	-	-	D-E	-2
MTE	2022.05.04	D-E	D-E	*D	V	V	V	V	D-E	-1
NJE	2024.04.01	*D	*D	*D	V	V	V	D-E	D-E	-1
NYE	2024.08.05	V	v	D-E	V	V	V	V	V	-5
OE	2024.07.15	V	*_	*_	V	V	V	V	D-E	-4
PTE	2024.07.01	D-E	V	*D	V	D-E	V	D-E	D-E (3)	-1
PE	2024.07.01	D-E	D-E	D-E	D-E	D-E	D-E	V	D-E	-1
SE	2024.05.01	D-E	D-E	*D	*D	V	D-E	D-E	D	+1
SOE	2022.07.04	V	V	V	V	V	V	V	-	-5
SZE	2024.06.01	D-E	V	D-E	V	V	V	-	V	-3
SZFE	2024.04.25	V	*D	*D	V	V	V	V	V	-3
SZTE	2024.07.01	D-E	D-E	*D	D-E	D-E	D-E	D-E	D-E	0
TE	2024.06.28	D-E (1)	*D	D-E	D-E	D-E	D-E	D-E	D-E	-1
THE	2024.03.14	D-E	D-E	D-E	D-E	D-E	D-E	D-E	V	-1
állami intézmények (összehasonlításhoz)		D-E	D-E	D-E	D-E	D-E	D-E	D-E	D-E	

Forrás: Kováts & Golovics (2025) táblázatának kiegészített, pontosított változata.

Jelmagyarázat: D = A szenátus dönt/elfogad (önállóan); D-E = A szenátus döntése a fenntartó jóváhagyásával hatályosul, vagy a szenátusnak egyetértési joga van. V = A szenátus véleményez, amely a fenntartót nem köti. * Noha a szabályzatban expliciten nem deklarálják a fenntartó egyetértési jogosítványát, a törvény ezt biztosítja.

1 A szenátus jogosítványai differenciáltak. 2 A szenátus döntéseit egyéb módon korlátozzák. 3 Szabályozzák, hogy hogyan kell eljárni, ha a fenntartó nem ért egyet a szenátus jelöltjével.

Eredmények

A szenátusok hatásköreinek változása

A korábbiakban már utaltam arra, hogy a szenátus számos hatásköre – a törvényi szabályozás mellett – a kuratórium döntésén múlik. Megvizsgáltam ezért, hogy a 3. táblázatban szereplő területeken hogyan szabályozzák a szenátus hatásköreit az intézményi SZMSZ-ekben és alapító okiratokban. A szenátus három lehetséges hatáskörét különböztettem meg:

- önálló döntés (D),
- együtdöntés (D-E): a szenátus a kuratórium jóváhagyásával vagy egyetértésével dönthet (ez a jellemző mintázat), vagy a kuratórium (előzetes) döntését illetően a szenátusnak egyetértési joga van (ez ritka), illetve
- véleményezés (V).

A 4. táblázat bemutatja, milyen jogosítványok jelennek meg tételesen a megvizsgált szabályzatokban. Előfordult, hogy a fenntartó (vagy ritkábban a szenátus) hatáskörét a szabályzatok nem rögzítik tételesen, csak általánosságban utalnak a fenntartó törvényben garantált jogaira. Ilyenkor hiába van a szenátusnál a szabályzat szerint a döntés, a törvény a fenntartót feljogosítja valamilyen beavatkozásra. A döntési jogosítvány törvényből eredő korlátozását 4. táblázatban *-gal jelöltem.

Az SZMSZ a törvény szerint három részből áll: a szervezeti működést leíró részből, a foglalkoztatási szabályokból és a hallgatói követelményrendszerből. Az SZMSZ-t az állami intézmények esetében a szenátus fogadja el, de ezt a fenntartó megvizsgálhatja egységesség, teljesség, törvényesség és hatékonyság szempontjából, és visszaküldheti átdolgozásra (73.§-74.§). Egy magánintézmény fenntartója ugyanakkor ennek elfogadását saját hatáskörébe is vonhatja (94.§ (6)). A modellváltók szabályozásában vegyes kép látható, mert a modellváltó intézmények körülbelül harmadánál a szenátusnak csak véleményezési jogosítványa maradt. Néhány esetben (pl. BGE, BCE, TE, DE) differenciáltabb a szabályozás: az SZMSZ egyes részei (pl. a hallgatói szabályok) kapcsán a szenátusnak van döntési szabadsága (a kuratórium itt csak megvizsgálhat), más részek esetében (pl. SZMR) a kuratórium jóváhagyási vagy egyoldalú döntési joggal rendelkezik (utóbbi esetben a szenátus csak véleményezhet).

Az intézményfejlesztési terv (IFT) az egyetem stratégiája. A törvény az IFT elfogadását az állami egyetemeken a szenátus kizárólagos hatáskörébe utalja (12.§ (3) c) és 12.§ (8)), de a magánintézményekre vonatkozó szabályozás általánosságban megszünteti a kizárólagos szenátusi hatásköröket (94.§ (2)), így az IFT-vel kapcsolatos gyakorlat is tetszés szerint szabályozható. A törvény mindenképpen biztosítja, hogy a fenntartó az IFT-t megvizsgálhassa a törvényben adott szempontok mentén, és visszaküldhesse azt az intézménynek átdolgozásra (74.§ (4)-(5)), azaz minimálisan egyetértési/jóváhagyási jogot ad.

Az SZMSZ-ek alapján ez a gyakorlat érvényes a modellváltó intézmények kétharmadánál, amelyek egy részénél a fenntartó jogosítványai explicit módon is megjelennek a

szabályozásokban, másik részüknél nem. Utóbbiaknál csak a törvény biztosít a fenntartó számára beleszólási lehetőséget (a táblázatban ezt az esetet * jelölöm).

Egyes esetekben az IFT-vel kapcsolatos szenátusi jogosítványt másként is korlátozzák. Például a BCE esetében a fenntartó határozza meg a fejlesztési irányokat, a BGE-n pedig, bár a fenntartó csak véleményezi és megvizsgálja az IFT-t, de az IFT-t illetően a Szenátusnak nincs deklarált jogosítványa, az „egyetemi stratégiát” pedig csak véleményezheti (hasonlóan ellentmondásos a NYE esete is). Van néhány intézmény, ahol a Szenátus legfeljebb véleményezési jogot kap (pl. PTE, NYE), vagy szabályzatban explicit módon deklarált módon még azt sem (OE). Sajátos az SZE gyakorlata, ahol az IFT-t a felső vezetőkből álló irányító testület fogadja el, a fenntartó és a szenátus is csak véleményezi azt.

Egy intézmény képzési profiljának meghatározásában a fenntartónak és az állami egyetem szenátusának osztott felelőssége van. A szenátus kizárólagos hatáskörben dönthet a képzés indításának, illetve megszüntetésének kezdeményezéséről (12.§ (3) hf), de a ténylegesen indítható képzésekhez és létszámokhoz már a fenntartó hozzájárulása (azaz egyetértése) szükséges (73.§ (3) hb), amit a törvény végrehajtási rendelete is előír (7/2015. (IV. 9.) Korm. rendelet). A magánintézményekre vonatkozó szabályozás (94.§ (2)) szabad kezet ad a fenntartónak a képzési profil alakításának szabályozásában. A modellváltó intézmények többségében vagy explicit módon szabályozzák a fenntartói hozzájárulás szükségességét, vagy ezt nem definiálják, de a törvény erejénél fogva a fenntartó egyetértési joggal rendelkezik. Egyetlen olyan intézmény van (SOE), ahol a szenátus e kérdésekben csak véleményezési vagy javaslattevési joggal rendelkezik (amely a kuratóriumot nem köti). Vannak olyan intézmények is (BCE, PTE), ahol az intézményen belül is korlátozzák a szenátus jogosítványát, például a kancellár, az elnök vagy valamilyen vezetői testület jóváhagyásához kötik. A DUE-n a fenntartó előzetes hozzájárulása szükséges.

Az állami egyetemeken gazdasági ügyekben (költségvetés, beszámoló, vagyongazdálkodás, részesedés szerzése) a törvényi szabályozás szerint dönthet a szenátus, de szükséges a fenntartó jóváhagyása is (a költségvetés esetében visszaadhatja átdolgozásra, a beszámolót ellenőrizheti). Magánintézmények esetében ugyanakkor lehetőség van arra is, hogy a fenntartó e döntéseket teljes egészében a saját döntési hatáskörébe vonja. A modellváltó intézmények többségében a szenátusoknak e témákban jobbra csak véleményezési jogosultságuk maradt. A MATE esetében még a véleményezési jog sem szerepel a szenátus hatásköreinél sem az SZMSZ-ben, sem az alapító okiratban.

Az állami egyetemeken az intézmény tesz javaslatot a rektori pályázati felhívás tartalmára, elbírálja a rektori pályázatokat és megválasztja a rektorjelöltet (12§ (3) d, illetve 37§ (4)), akinek a kinevezését a fenntartó kezdeményezi (37§ (8)) a köztársasági elnöknel. A törvényi szabályozás nem rendelkezik arról, hogy a fenntartó megtagadhatja-e a szenátus jelöltjét, jelölhet-e mást, de az elmúlt évtizedek gyakorlata szerint – a 2012-2014 közötti

időszak kivételével – az állam fenntartóként csak törvényességi felügyeletet látott el. Ennek megfelelően a szenátusi jelölt visszautasítására nagyon ritkán került sor.

Ez a szabályozás sok modellváltó egyetemen is érvényes, de annak tisztázatlansága, hogy a szenátus választása (rangsorolása) mennyiben köti a fenntartót, nagy mozgásteret ad a fenntartóknak. Ilyen eset volt például a MOME 2023-as rektorválasztása, ahol a szenátus az SZMSZ-nek megfelelően rektorjelöltet választott, a kuratórium azonban saját meghallgatásokat szervezett, majd más jelölt kinevezését kezdeményezte (Csurgó, 2023). Van olyan intézmény (PE), ahol a szenátusnak expliciten deklarált együttdöntési joga van a fenntartóval a rektor kiválasztásában, máshol viszont a szabályzat kifejezetten előírja, hogy a fenntartó a szenátus által választott jelöltet továbbítja kinevezésre (SE). Egyes intézményekben (pl. BME, BGE, PTE) részletes szabályok vannak arra, hogy a kuratórium mikor utasíthatja vissza a szenátusi jelöltet és mi ilyenkor a teendő. A modellváltó intézmények harmadában a szenátusoknak csak véleményezési joga van, nem került sor rektorjelölt választására vagy rangsorolására. Ebben az esetben a jelöltet a fenntartó választja ki.

Az intézményi szabályzatok továbbra is tartalmazzák, hogy a szenátusok a tagok 2/3-ának szavazatával kezdeményezhetik a fenntartónál a rektor visszahívását.

A szenátusi hatáskörök összesített változását egyszerű indexszel fejezem ki, amelynek értéke -5 és +5 között változhat. Az index azt mutatja, hogy mennyiben tért el a szabályozás az állami fenntartású intézmények „szenátus dönt, a fenntartó jóváhagy” (DE) gyakorlatától öt témában: az SZMSZ, az IFT, a képzésindítás, a gazdasági kérdések (ezeket együttesen kezelve) és a rektorválasztás ügyében. Ha az intézmény szenátusának hatásköre gyengébb egy adott témakörben, akkor -1 pontot kap, ha azonos, akkor 0 pontot, ha pedig erősebb, akkor +1 pontot. Egy intézmény hatásköri indexe a témánkénti értékek összesítésével alakul ki. Minél negatívabb az index, annál jobban gyengült az adott szenátus hatásköre az állami fenntartáshoz képest.

Az összesített index és a részletes adatok alapján kijelenthető, hogy az intézmények többségében a szenátusok hatásköre kisebb vagy nagyobb mértékben *de jure* is csökkent, a kuratóriumok hatásköre pedig bővült az állami fenntartásban lévő állapothoz képest. Ez abban látszódik meg, hogy a szenátus hatásköre a korábbi (együtt)döntés helyett sok esetben csak a véleményezésre, javaslatételre szorítkozik. Elvértve fordul az elő, hogy a szenátusi hatáskörök az intézmény más szereplőjéhez kerülnek át.

Az intézményi mintázatot nézve nagyfokú heterogenitás látszódik. Több nagy tudományegyetemen (SZTE, DE) és néhány kisebb szakegyetemen (pl. SE, ÁTE, PE, TE) maradt meg a szenátus állami intézményekhez hasonló hatásköre, de itt is akadtak kivételek (pl. PTE). Néhány intézményben (pl. SOE, DUE) ugyanakkor a döntési hatáskörök nagy része *de jure* is a kuratórium kezébe került. A jelenlegi adatok alapján nehéz megmondani, hogy a mintázat kialakulásában milyen tényezők játszanak szerepet. A szakirodalom (pl. Kretek et al., 2013) szerint fontos szempont lehet például az intézmény mérete és komplexitása,

a kuratórium és az egyetemi vezetés közötti bizalom erőssége, a kuratóriumi tagok intézményi profilhoz való hozzáértése, a kuratóriumi tagok egyéb elfoglaltságának mértéke. Érdekes szempont lehet az aktuális rektor kuratóriumi tagsága is. E kérdés további vizsgálatot igényel.

A szenátusok összetételének alakulása

Az állami intézmények szenátusainak összetételét az Nftv. szabályozza (12.§ (7)), amely előírja, hogy a rektor és a kancellár hivatalból tagja a szenátusnak, az oktatók és kutatók választott tagjainak (a rektort is ide számolva) a szenátus többségét kell alkotniuk, továbbá a hallgatói képviselők arányának 20-25% között kell lennie, a szakszervezet és az egyéb dolgozók képviselőinek aránya pedig nem lehet több mint 5-5%. A modellváltó intézményekre ez a szabályozás azonban nem vonatkozik, így a szenátus összetételének alakításában szabad kezet kapnak (94.§ (2)).

Megvizsgáltam ezért, hogy hogyan változott a szenátusok mérete és összetétele a főbb érintetti csoportok szerint. Leginkább arra voltam kíváncsi, hogyan változott az oktatók által választott képviselők és a menedzsmenttől függő szereplők aránya. A menedzsmenttől függők létszáma azokat vettem figyelembe, akik úgy tagjai hivatalból a szenátusnak, hogy kinevezésük a felső vezetésen (rektor, elnök) vagy a kuratóriumon múlik. Ha például a dékán hivatalból tagja a szenátusnak, de a rektor a dékán kinevezésekor kötve van a kari tanács választásához, akkor a dékánt az oktatók közé számoltam. Ha viszont a rektor más is kinevezhet, vagy a kinevezéshez a kuratórium egyetértése is szükséges, akkor már a menedzsmentfüggő pozíciók közé tettem. A menedzsmenttől való függés nem azt jelenti, hogy az ilyen szenátusi tag automatikusan a menedzsment kritikátlan kiszolgálójává válik, hanem azt, hogy erősebb a függő helyzete, amely révén könnyebb rá nyomást gyakorolni kritikus döntési helyzetben.

Az 5. táblázat alapján a következő észrevételeket lehet megfogalmazni:

1. A szenátusok mérete nem változott jelentősen a modellváltást követően, de továbbra is nagyok a méretbeli eltérések: a szenátusok létszáma 9 és 71 fő között szór, és ez nem mindig áll arányban az oktatói vagy hallgatói létszámmal.
2. Az intézmények kétharmadában nem változott jelentősen a szenátusok összetétele a modellváltást megelőző időszakokhoz képest. A kancellár/gazdasági igazgató több intézmény szenátusából kikerült (DUE, ÁTE, OE), de a szenátusok szerveződése az intézmények többségében továbbra is demokratikus elveken nyugszik.
3. Az intézmények körülbelül harmadában jelentősen csökkent a választott oktatók-kutatók aránya, illetve helyenként a hallgatók aránya, és eltolódás következett be a menedzsmenttől függő szereplők irányába. Jellemzően a rektorhelyettesek, dékánok, főigazgatók, intézetvezetők, campusigazgatók lettek a szenátus tagjai úgy, hogy vezetői kinevezésükben az oktatók és kutatók legfeljebb csak véleményezőként vesznek részt, ami a felső vezetőt nem köti.

A szenátusok összetétele a modellváltás előtt és után

Intézmény	Modellváltás előtt (2018-2019)						Modellváltás utáni (2022-2024)						Változás		
	SZMSZ időpontja	Szenátus létszáma	oktató aránya	nem oktatók, szak-szervezet aránya	hallgatók aránya	menedzsment vagy tőle függő tagok aránya	SZMSZ időpontja	Szenátus létszáma	oktató aránya	nem oktatók, szak-szervezet aránya	hallgatók aránya	menedzsment vagy tőle függő tagok aránya	oktatók aránya	hallgatók aránya	menedzsment vagy tőle függő tagok aránya
MATE	-	-	-	-	-	-	2024.04.12	26	19,2%	7,7%	19,2%	53,8%	-	-	-
SOE	2018.12.12	19	52,6%	10,5%	26,3%	10,5%	2022.07.04	15	20,0%	13,3%	13,3%	53,3%	-32,6%	-13,0%	42,8%
BGE	2019.03.21	21	52,4%	9,5%	28,6%	9,5%*	2023.08.01	20	20,0%	10,0%	25,0%	45,0%	-32,4%	-3,6%	35,5%
BME	2023.04.03	28	57,1%	7,1%	28,6%	7,1%	2025.07.22	33	24,2%	6,1%	27,3%	42,4%	-32,9%	-1,3%	35,3%
BCE	2019.03.26	30	60,0%	6,7%	26,7%	6,7%	2023.12.18	34	35,3%	8,8%	14,7%	41,2%	-24,7%	-12,0%	34,5%
SZFE	2019.02.07	18	50,0%	11,1%	27,8%	11,1%	2024.04.25	22	27,3%	13,6%	18,2%	40,9%	-22,7%	-9,6%	29,8%
PE	2019.03.01	21	52,4%	9,5%	28,6%	9,5%	2024.07.01	23	30,4%	8,7%	26,1%	34,8%	-21,9%	-2,5%	25,3%
ME	2019.06.01	34	61,8%	5,9%	26,5%	5,9%	2024.02.01	28	57,1%	3,6%	14,3%	25,0%	-4,6%	-12,2%	19,1%
NJE	2019.06.01	21	57,1%	9,5%	23,8%	9,5%	2024.04.01	20	40,0%	10,0%	25,0%	25,0%	-17,1%	1,2%	15,5%
THE	-	-	-	-	-	-	2024.03.14	9	44,4%	11,1%	22,2%	22,2%	-	-	-
DE	2019.09.01	71	43,7%	7,0%	25,4%	23,9%	2024.04.26	71	46,5%	7,0%	25,4%	21,1%	2,8%	0,0%	-2,8%
MTE	2020.02.01	16	50,0%	12,5%	25,0%	12,5%	2022.05.04	16	50,0%	12,5%	25,0%	12,5%	0,0%	0,0%	0,0%
NYE	2019.04.25	17	52,9%	11,8%	23,5%	11,8%	2024.08.05	17	52,9%	11,8%	23,5%	11,8%	0,0%	0,0%	0,0%
TE	2019.06.27	21	57,1%	9,5%	23,8%	9,5%	2024.06.28	21	57,1%	9,5%	23,8%	9,5%	0,0%	0,0%	0,0%
OE	2019.04.22	24	58,3%	8,3%	25,0%	8,3%	2024.07.15	25	60,0%	8,0%	24,0%	8,0%	1,7%	-1,0%	-0,3%
MOME	2019.06.01	27	59,3%	7,4%	25,9%	7,4%	2023.11.23	26	65,4%	7,7%	19,2%	7,7%	6,1%	-6,7%	0,3%
DUE	2019.05.29	14	50,0%	14,3%	21,4%	14,3%	2024.01.01	13	53,8%	15,4%	23,1%	7,7%	3,8%	1,6%	-6,6%
PTE	2019.08.01	41	63,4%	4,9%	26,8%	4,9%	2024.07.01	41	61,0%	4,9%	26,8%	7,3%	-2,4%	0,0%	2,4%
SZE (1)	2019.09.01	25	60,0%	8,0%	24,0%	8,0%	2024.06.01	31	64,5%	6,5%	22,6%	6,5%	4,5%	-1,4%	-1,5%
ÁOTE	2019.04.10	17	52,9%	5,9%	29,4%	11,8%	2023.12.13	16	56,3%	6,3%	31,3%	6,3%	3,3%	1,8%	-5,5%
SE	2019.09.05	45	60,0%	8,9%	26,7%	4,4%	2024.05.01	45	60,0%	8,9%	26,7%	4,4%	0,0%	0,0%	0,0%
SZTE 2019.04.29		52	59,6%	9,6%	26,9%	3,8%	2024.07.01	52	59,6%	9,6%	26,9%	3,8%	0,0%	0,0%	0,0%

Forrás: Kováts & Golovics (2025) táblázatának kiegészített, pontosított változata
(1)Becsült adat

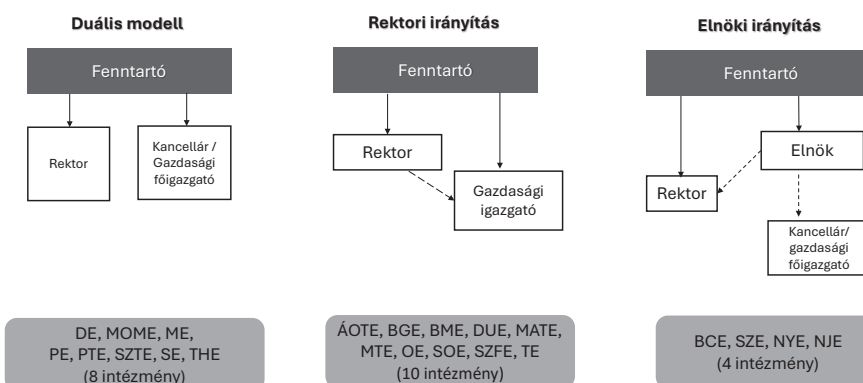
Egyes intézményekben a menedzsmenttől függő szereplők magas aránya miatt gyakorlatilag lehetetlenné válik a menedzsmenttel szembeni érdekérvényesítés, hiszen míg a hallgatók hajlamosabbak blokkban szavazni – amit a menedzsment kritikus helyzetben könnyebben a javára tud fordítani –, addig az oktatók az érdekkülönbségek miatt ritkán szavaznak egységesen.

A menedzsmentstruktúra változása, a vezetők kiválasztása és munkáltatása

Az SZMSZ-ek és alapító okiratok tanulmányozása alapján a modellváltó intézményeknél a felső vezetők száma és viszonya alapján a menedzsmentnek három alapvető modellje alakult ki (2. ábra).

2. ábra

A modellváltó intézmények alapvető menedzsmentstruktúrái



Forrás: saját szerkesztés az intézmények 2024. augusztusában érvényes SZMSZ-ei és AO-i alapján (illetve a BME 2025 augusztusi dokumentumai alapján)

Az intézmények egy része, köztük a nagy tudományegyetemek (pl. DE, SZTE, PTE) megtartotta a kancellári rendszerből ismert kétféjű, duális irányítást, amelyben az intézménynek két, egyenrangú felső vezetője van, az akadémiai területért felelős rektor, illetve a tőle függetlenül működő, adminisztrációért és költségvetésért felelős vezető. Az utóbbi vezetőt a legtöbb intézményben továbbra is kancellárnak nevezik, de egyes intézményekben más nevet kapott, például vezérigazgató (MOME) vagy gazdasági igazgató (ME). E modell fontos jellemzője, hogy a kancellár a saját területét illetően továbbra is vétőjogot gyakorol, amellyel a szenátus döntéseit is tudja befolyásolni. Ez azért is fontos, mert a kancellár kiválasztásában a kuratórium játszik kulcsszerepet, és felette a munkáltatói jogokat is a kuratórium gyakorolja.

Az intézmények másik része visszatért a kancellári rendszer előtti érvényes rektor-vezette egyszemélyi vezetői modellhez, ahol a gazdasági igazgató hatásköre korlátozottabb a kancellárénál, és gyakran vannak vele egyenrangú adminisztratív vezetők is (pl. HR-igazgató, főtitkár). A kuratórium az intézmények egy részében is (pl. BGE, MTE, ÓE, TE) szerepet játszik a gazdasági igazgató kinevezésében és munkáltatásában, de a napi munkairányítást már a rektor végzi, aki a gazdasági igazgató kiválasztásába is beleszólhat. A TE 2022-ben, az SZFE 2023-ban tért át a kancellári rendszerről e modellre. E modell előnye, hogy egyértelműbb a felelősség kérdése, mint az osztott vezetés esetében.

A harmadik modell az elnöki modell, amelyet kezdetben csak két intézményben vezettek be (BCE, majd SZE), de 2023-ban két további intézményben is erre a modellre tértek át a kancellári rendszer helyett (NJE, NYE). E modellben a domináns vezetői szerepet az elnök látja el, akit a kuratórium nevez ki. Az elnök kiválasztásába az intézményt a szabályok szerint nem kell bevonni. Az elnöki pozíció létrehozására a jogalapot az Nftv. modellváltás miatti módosítása teremtette meg, amely szerint az elnök feladata „az intézményi munkaszervezet vezetése” (bármit is jelentsen ez), továbbá a fenntartó által meghatározott feladatok ellátása. Az intézményi szabályozásokban az elnök irányítása alá jellemzően olyan funkciók tartoznak, mint a fenntartóval való kapcsolattartás, a HR, az IFT kialakítása és megvalósítása, vállalati kapcsolatok, a kommunikáció stb. Az elnök mellett a fenntartó megtertarhatja a kancellári pozíciót is (a kancellári rendszerhez képest csökkentett funkciókkal, leginkább gazdasági igazgatóként), de meg is szüntetheti azt. Bármilyen is a döntés, a rektor, a kancellár/gazdasági vezető és más vezetők felett is több esetben az elnök gyakorol munkairányítási vagy kisebb munkáltatási jogokat (pl. szabadság kiadása a BCE-n). Az elnök a feladatainak ellátásával összefüggésben vétőzhatja a rektor döntéseit (Nftv. 94.§ (2b)), akinek kinevezését is véleményezheti (ez fordítva nincs így). Egyes intézményekben (pl. BCE) az oktatók-kutatók munkáltatása és más akadémiai vezetők (pl. dékánok, rektorhelyettesek) kinevezése is sokszor csak az elnök egyetértésével történhet. Mindezek alátámasztják azt, hogy az elnöki rendszerben az elnök tekinthető első számú vezetőnek, és a kancellár/gazdasági igazgató, illetve a rektor

hatásköre attól is függ, hogy az elnök milyen hatásköröket von magához. Emiatt az elnöki rendszerekben a vezetők közötti munkamegosztás képlekenyebbnek tűnik, intézményről intézményre változhat.

Az elnök vezető szerepe az SZE-n a legegységesebb, ahol az elnök a rektorhelyettesek helyett olyan elnökhelyetteseket nevezheti ki, akik az oktatás, a nemzetközi kapcsolatok stb. területekért felelnek. A rektor a tudományos elnökhelyettesi pozíciót tölti be. Hasonló rendszerben működik az NYE is, de ott a fenntartó nevezi ki az elnökhelyetteseket.

Az elnöki rendszerű intézmények egy részében (SZE, NYE) olyan kis létszámú, az elnök vezetésével működő, felső vezetőkből álló irányító testületek is létrejöttek, amelyek a szenátusok működését is korlátozhatják azáltal, hogy minden szenátusi előterjesztést e testületnek kell jóváhagynia (napirend kontrollja). Az SZE-n az irányító testület dönt az IFT-ről is. A BCE-n az Elnöki Tanácsnak nincs ilyen erős felhatalmazása, de a képzések és a doktori iskolák indításában egyetértési joga van.

Érdekes megvizsgálni a rektorhelyettesek és dékánok megbízásának szabályozását is, hogy képet kapjunk a szenátus és a fenntartó hatásköreiről (6. táblázat), a folyamatba bevont más szereplőkről. A 6. táblázat alapján megállapítható, hogy az elnöki rendszerben működő intézményekben az elnöknek közvetlen befolyása van az akadémiai vezetők kiválasztására. Az SZE-n a rektor helyett az elnök dönt (összhangban azzal, hogy elnökhelyettesek vannak), más intézményekben pedig az elnök egyetértése szükséges (pl. BCE, NJE). A rektori és duális (kancellári) modellekben a kinevezéseknek már nincs egységes mintázata. Egyes duális vezetésű intézményekben szükséges a kancellár (pl. PE) vagy a fenntartó (pl. DE, BME) egyetértése, máshol nem. A rektori vezetésű intézmények egy részében vagy a fenntartó jóváhagyása kell (pl. SOE), vagy pedig maga a fenntartó bízza meg a rektorhelyettest vagy dékánt (pl. MATE, DUE, SOE). Az esetek többségében – a modellváltás előtti gyakorlatokhoz hasonlóan – a szenátusoknak, kari tanácsoknak e vezetők kiválasztásában véleményező, rangsoroló szerepük van, de néhány intézményben ez megszűnt. A korábbiakhoz képest azonban különbség, hogy a rektor már nem minden intézményben diszkrecionális joga a végső döntés meghozása, ami nemcsak tovább erősíti a fenntartó közvetlen vagy közvetett befolyását az egyetem működésére, de korlátozza a rektori vezetés egységességét is.

A menedzsment struktúrája néhány intézményben változott a modellváltást követően. Több intézményben formálisan is megjelent felsővezetői szinten az önálló HR-funkció (pl. BGE, BCE). Egyes intézmények portfóliológikára épülő, innovatív vezetői struktúrával kezdtek kísérletezni: például a Debreceni Egyetemen három, stratégiai területeket képviselő ágazatfejlesztési rektorhelyettest neveztek ki, a BCE-n pedig a dékánok – a kari struktúra megszűntével – egy-egy képzési portfólióért (pl. alapképzésért) felelős vezetők lettek.

Röviden összefoglalva: minden intézményben a fenntartó dönt a kancellár és az elnök személyéről, míg a

rektort illetően vagy egyetértési, vagy döntési joggal bír. E vezetők munkáltatója mindig a fenntartó. A gazdasági igazgatóról is gyakran a fenntartó dönt, de az ő esetében már jellemzőbb a rektor vagy az intézmény bevonása, gyakran a rektor a munkairányító, sőt, esetenként a munkáltató is. A rektorhelyettesek, dékánok kiválasztása

néhány intézményben fenntartói egyetértéshez kötött, ami korlátozza a felső vezetők mozgásterét. A szenátusok (illetve kari tanácsok) szerepe inkább gyengült az állami fenntartáshoz képest, de korábban is jobbra csak a szokásjog biztosította azt, hogy a rektor a szenátus által javasolt vezetőket nevezte ki.

6.táblázat

Fontosabb akadémiai vezetők kiválasztásának szabályozása

Intézmény	SZMSZ időpontja	Vezetési modell	Rektor kiválasztásában közreműködő szereplők hatásköre			Rektorhelyettesek kiválasztásában közreműködő szereplők hatásköre				Dékánok kiválasztásában közreműködő szereplők hatásköre				
			Fenntartó	Szenátus	Egyéb	Fenntartó	Rektor	Szenátus	Egyéb	Fenntartó	Rektor	Szenátus	Kari Tanács	Egyéb
ÁTE	2023.12.13	Rektori	D-E	D-E		n.i.	n.i.	n.i.	n.i.					
BGE	2023.08.01	Rektori	D-E	D-E		-	D	V (R)	Rektori Tanács is véleményez	-	D	V (R)	V (R)	Rektori Tanács is véleményez
BME	2025.07.22	Rektori	D-E	D-E	-	D-E	D-E	-	-	-	D	-	V (R)	-
DUE	2024.01.01	Rektori	D	V		D	-	V						
MATE	2024.04.12	Rektori	D	V		D	V	-						
MTE	2022.05.04	Rektori	D-E	D-E		-	D	-	-					
OE	2024.07.15	Rektori	D-E	D-E		-	D	V (R)	-	-	D	V (R)	-	-
SOE	2022.07.04	Rektori	D	-		D-E	D-E	-	-	D-E	D-E	V	-	-
SZFE	2024.04.25	Rektori	D	V		V	D	V	-					
TE	2024.06.28	Rektori	D-E	D-E		-	D	V (R)	-					
BCE	2023.12.18	Elnöki modell (kancellárral)	D	V	elnök véleményez	-	D-E	V	elnök egyetértésével	-	D-E	-	-	elnök egyetértésével; a dékán portfóliófelelős
NJE	2024.04.01	Elnöki modell (kancellár nélkül) (1)	D-E	D-E		-	D-E	V	az elnök-vezérigazgató egyetértésével	-	D	V	V	-
NYE	2024.08.05	Elnöki modell (kancellárral)	D	V		D*	-	-	elnökhelyettesek vannak					
SZE	2024.06.01	Elnöki modell (kancellár nélkül)	D	V	elnök véleményez	-	-	-	elnökhelyettesek vannak, akiket az elnök nevez ki	n.i.	n.i.	n.i.	n.i.	n.i.
DE	2024.04.26	Duális modell	D	V		D-E	D-E	V	-	D-E	D-E	-	V (R)	-
ME	2024.02.01	Duális modell (1)	D-E	D-E		-	D	-	-	-	-	-	D	-
MOME	2023.11.23	Duális modell (1)	D-E	D-E		-	D	V	-					
PE	2024.07.01	Duális modell	D-E	D-E		-	D-E	V (R)	kancellár egyetértésével	-	D-E	V (R)	V (R)	kancellár egyetértésével
PTE	2024.07.01	Duális modell	D-E	D-E		-	D	V (R)	-	-	-	-	D	-
SE	2024.05.01	Duális modell	-	D		-	D	V (R)	-	-	D	V (R)	V (R)	-
SZTE	2024.07.01	Duális modell	D-E	D-E		-	D	V (R)	-	-	D	V (R)	V	-
THE	2024.03.14	Duális modell	D	V		-	D	V	-					

Jelmagyarázat: D = Dönt, D-E = együtt dönt V = Véleményez V(R) = Véleményez rangsorolással n.i. = nincs információ. - = nincs hatáskör (1) Az általánostól eltérőek a titulusok. ME = Kancellár helyett gazdasági igazgató; MOME = Kancellár helyett vezérigazgató a titulus; NJE = Elnök helyett elnök-vezérigazgató a titulus
 Forrás: saját szerkesztés

Összefoglaló megállapítások, nyitott kérdések és a kutatás további irányai

A cikkben két kutatási kérdést vizsgáltam. Az egyik, hogy a modellváltó intézményekben milyen kormányzási és irányítási modellek alakultak ki. A másik, hogy mennyiben érvényesül az önkormányzatiság. A kormányzási modellt a kuratórium és a szenátus közötti hatáskörmegosztással, az irányítási modellt a felső vezetők száma és viszonya alapján, míg az önkormányzatiságot a szenátusok összetételének változásán keresztül ragadtam meg. Az adatok elemzése alapján a következő összefoglaló megállapítások tehetők:

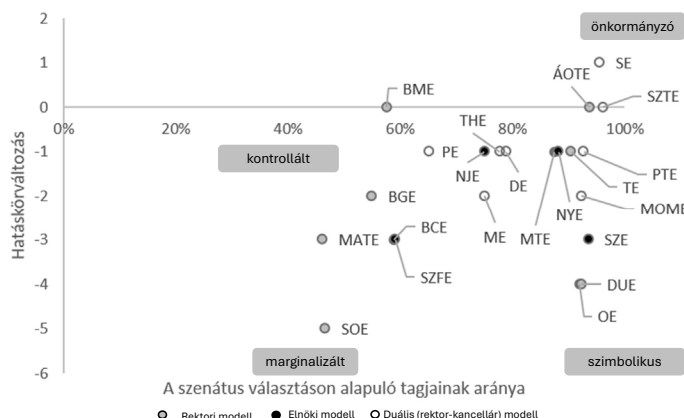
1. Míg a kancellári rendszer az európai fősodorról szembené reform volt, addig a modellváltás számos elemében illeszkedik a (kívánatosnak tekintve amúgy vitatott) nemzetközi trendekbe. Az állam közvetlen irányításból való visszavonulása, az intézmények korporatizációja, a boardjellegű testület (kuratórium) és a menedzsment megerősödése, valamint az akadémiai közösségek döntéshozatalban betöltött szerepének gyengülése mind olyan elemek, amelyek összhangban állnak e tendenciákkal. További vizsgálatok szükségesek a modellváltásban kialakult kormányzási rendszer sajátosságait illetően: a magán- és alapítványi fenntartás dominanciája, a kuratóriumok kis létszáma, széles hatáskörei és érdemi kontrolljuk hiánya (ld. Kováts, 2023) olyan egyedi vonásnak tűnnek, amelyek érdemben befolyásolhatják az intézmények kormányzását és menedzsmentjét. A magyar rendszer unikális voltára az Európai Egyetemek Szövetsége is rámutatott, amely erre hivatkozva hagyta ki az összehasonlító elemzéséből a magyar felsőoktatást (EUA 2023). Fontos továbbá hangsúlyozni, hogy a reform egy olyan illiberális politikai közegben zajlik, ahol a kormányzat következetesen törekszik az autonómiák felszámolására és a hatalom centralizálására. Ebben a környezetben még a nemzetközi trendekhez illeszkedő folyamatok hatásai is lényegesen eltérhetnek más országok tapasztalataitól.
2. A felsőoktatási törvény áttekintése azt mutatta, hogy a kutatásban vizsgált kérdések a kuratóriumok

döntésein múlnak. A kuratóriumok szerepe akkor is meghatározó, ha a szenátusok hatásköre, összetétele nem változik, mert jogilag nincs akadálya annak, hogy ezeket a kuratórium bármikor egyoldalúan módosítsa. Ezért általánosságban aszimmetrikus viszony van a kuratórium és a szenátus között, bár adott pillanatban a tényleges gyakorlat lehet sokszínű, akár a szenátusokra nézve kedvező is.

3. Az intézményi szabályozások alapján az állami fenntartásban érvényes hatáskörmegosztáshoz képest a legtöbb intézmény kuratóriumának hatásköre nőtt, különösen pénzügyi kérdésekben. Ennek mértéke azonban változó. Vannak intézmények (pl. SZTE, SE, TE), ahol a szenátusok szélesebb hatáskört tarthattak meg. Ezekben az intézményekben feltételezhető, hogy a kuratórium inkább ellenőrző, felügyelő szerepet kíván betölteni (Kováts et al., 2023). Más intézményeknél (pl. SOE, MATE) azonban a kuratórium sok hatáskört vont magához, köztük az alacsonyabb vezetők kinevezésébe való beleszólást is. A szenátusok hatásköre ezekben az intézményekben elsősorban a véleményezésre szorítkozik. Említésre méltó az is, hogy elsősorban az elnöki rendszerű intézményekben jellemző, hogy hatásköröket a szenátustól a menedzsmentnek csoportosítanak át.
4. A szenátusok összetétele a modellváltó intézmények kétharmadában továbbra is demokratikus választásokon alapszik, de az intézmények harmadában a korábbinál nagyobb arányban válnak hivatalból taggá olyanok, akik kinevezése a menedzsmenten vagy a kuratóriumon múlik.
5. A szenátusok hatáskörének és összetételének változása alapján megfogalmazhatunk hipotéziseket a szenátusok intézményi kormányzásban betöltött lehetséges szerepeivel kapcsolatban. A 3. ábrán a vízszintes tengelyen a szenátusok hatásköri indexét tüntettem fel, ami az állami fenntartáshoz képesti hatáskörváltozást tükrözi (lásd 4. táblázat), míg a függőleges tengelyen a szenátusok választott tagjainak arányát (oktatók, hallgatók, nem oktatók, szak-szervezet; lásd 5. táblázat).

3.ábra

A szenátusok lehetséges szerepei a modellváltó intézményekben



Forrás: saját szerkesztés

A 3. ábra alapján a szenátus szerepének alakulásával kapcsolatban négy forgatókönyvet tétélezhetünk fel.

- Az „önkormányzó” esetben a szenátusok a korábbi állami rendszerhez hasonló szerepet töltenek be. Egy-egy kérdésben (például az SE esetén a rektorválasztás kérdésében) akár a korábbinál kedvezőbb (egyértelműbb) szabályozás is lehetséges.
- A másik véletlet a „marginalizált” szenátus jelenti, ahol a szenátus hatásköre alacsony szintű, a tagok jelentős része pedig a menedzsmenttől függ. A szenátus a korábbi funkcióját elveszítve inkább tűnik egy javaslattevő, koordinációs fórumnak a menedzsment számára, mint önkormányzó testületnek.
- A „szimbolikus” szerepben a szenátus hatáskörei gyengék, de összetétele nem változik jelentősen. Szerepe inkább a döntések legitímálása lehet.
- A „kontrollált” szerepben a szenátusnak marad döntéshozó szerepe, de az összetétel megváltozása lehetőséget ad a döntések nagyobb vezetői kontrolljára.

A szerepekkel kapcsolatos hipotézisek további vizsgálatot igényelnek két okból is. Egyrészt a szenátusi hatáskörök vizsgálata azokra a (főként szervezeti és pénzügyi) területekre koncentrált, ahol a törvény a fenntartónak eltérést tett lehetővé. A személyügyi és oktatási-kutatási autonómiához kapcsolódó hatáskörökkel csak töredékesen foglalkoztam (a rektorhelyettesek és dékánok megbízása, illetve a képzésindítással kapcsolatos hatáskör kapcsán), mert ezek szabályozása esetlegesebb. Másrészt a szenátus működését nemcsak a hatáskör és összetétel változtatásával lehet befolyásolni, hanem más eszközökkel is. Ezek közé tartozik például a napi-rend kontrollja (pl. az SZE-n és NYE-n a menedzsmentből álló testületnek kell előzetesen jóváhagynia a szenátus elé kerülő javaslatokat), vagy az ülés levezetésének és szavazásának kontrollja (pl. mikor van nyílt szavazás). Lehetséges ennek fordítottja is, azaz amikor a szenátus informális befolyása nagyobb a döntésekre, mint a formális.

6. A menedzsmentmodelleket illetően három fő változat rajzolódik ki: a duális (rektor-kancellári) modell, az elnöki modell (kancellárral vagy anélkül) és a rektori modell. Ezekben eltérő a felső vezetők száma és viszonya, illetve a nekik adott hatáskörök is. A duális modell kétfejű modell. Papíron az elnöki modell is (legalább) kétfejű, de a vezetői hatáskörök különbsége, valamint a munkáltatói jogsziványok aszimmetriája miatt az elnök szerepe a domináns. A rektori modellben a rektor valóban egyszemélyi vezető, de a mozgásterét esetenként csökkentheti a kuratórium kontrollja a menedzsment más tagjainak kinevezése felett (gazdasági igazgató, rektorhelyettes, dékán). A modellek sokszínűségének

következménye, hogy egy-egy vezetői szerep tartalma, pl. a rektor jelentése intézményről-intézményre változhat, a nehezítheti a felsőoktatási szereplők közös megértésének kialakulását, a nemzetközi összehasonlíthatóságot és a vezetői pályákat (pl. a külföldi vezetők toborzását) is.

7. A rendszerváltás utáni felsőoktatás működésének fontos eleme volt, hogy a menedzsment felelőséggel tartozik a belső érintetteknek, amit a rektor megválasztásával és visszahívhatóságával kapcsolatos szenátusi hatáskörök tükröztek. Ez a modellváltással megszűnőben van: a menedzsment immár a fenntartóra figyel, a fenntartónak felelős. A fordulat a kancellári rendszerrel kezdődött, ahol a kancellár megválasztására, visszahívásának kezdeményezésére már nem volt joga a közösségnek. A modellváltással heterogén váló menedzsmentstruktúra (pl. az elnöki funkció megjelenése), a fenntartói jóváhagyással kinevezett alsóbb szintű vezetők, valamint a szenátusokban a menedzsment növekvő aránya számos intézményben gyakorlatilag lényegtelennek vagy kivitelezhetetlenné teszi a rektor visszahívásának jogát.

A kutatás korlátjaként fontos hangsúlyozni, hogy a megállapításaim a szabályzatokon alapszik, amelytől a tényleges gyakorlat eltérhet. A kutatás keretében készült (itt nem használt) interjúk alapján például úgy tűnik, hogy a döntéshozási folyamatban megnőtt az informális koordináció szerepe (például a menedzsment és a kuratórium között). A szakirodalom pedig (Tierney, 2008) a szervezeti kultúra moderáló szerepére mutat rá: a kialakult szokások és normák korlátozhatják a „döntési teret”. A kutatásban talákoztunk olyan esetekkel, amikor bár a kuratórium hozhatott volna önállóan döntést, törekedett arra, hogy a szenátus véleményével ellenkező döntéseket sose hozzon. Mindezek miatt a cikkben szereplő megállapításokat további interjúkkal és kérdőívvel kell megerősíteni, ellenőrizni, finomítani.

Rövidítések

A cikkben az egyetemek nevét rövidítve használom.

ÁTE	Állatorvostudományi Egyetem
BCE	Budapesti Corvinus Egyetem
BGE	Budapesti Gazdasági Egyetem
BME	Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem
DE	Debreceni Egyetem
DUE	Dunaújvárosi Egyetem
MATE	Magyar Agrár- és Élettudományi Egyetem
MTE	Magyar Táncművészeti Egyetem
ME	Miskolci Egyetem
MOME	Moholy-Nagy Művészeti Egyetem
NJE	Neumann János Egyetem
NYE	Nyíregyházi Egyetem
ÓE	Óbudai Egyetem
PE	Pannon Egyetem
PTE	Pécsi Tudományegyetem
SOTE	Semmelweis Egyetem

SE	Soproni Egyetem
SZTE	Szegedi Tudományegyetem
SZE	Széchenyi István Egyetem
SZFE	Színház- és Filmművészeti Egyetem
TE	Testnevelési Egyetem
THE	Tokaj-Hegyalja Egyetem

Felhasznált irodalom

- Austin, I., & Jones, G.A. (2025). *Governance of higher education: Global perspectives, theories, and practices* (Second edition). Routledge, Taylor & Francis Group.
- Antonowicz, D., Rónay, Z., & Jaworska, M. (2022). The power of policy translators: New university governing bodies in Hungary and Poland. *European Educational Research Journal*, 22(5), 741-757. <https://doi.org/10.1177/14749041221095275>
- Barakonyi K. (2009). Megtorpant intézményirányítási reform. *Új Pedagógiai Szemle*, 59(12), 3–42. https://matarka.hu/klikk.php?cikkmutat=855443&mutat=http://epa.oszk.hu/00000/00035/00138/pdf/EPA00035_upsz_200912_001-042.pdf
- Barakonyi K. (2010). A felsőoktatás versenyképességéről. *Vezetéstudomány*, 41(12), 4-19. <https://doi.org/10.14267/VEZTUD.2010.12.01>
- Bevins, F., Law, J., Sanghvi, S., & Valentino, R. (2020). *Shaping university boards for 21st century higher education in the US*. McKinsey & Company. <https://www.mckinsey.com/industries/education/our-insights/shaping-university-boards-for-21st-century-higher-education-in-the-us>
- Bühner, R., Dobák, M., & Tari, E. (2002). *Vállalatcsoportok. Konzern szervezetek, holding-struktúrák*. Aula kiadó.
- Clark, B.R. (1983). *The higher education system: Academic organization in cross-national perspective*. University of California Press.
- Csurgó, D. (2023. december 21). Az utolsó utáni pillanatban cserélte le a MOME a többkörös szavazással kiválasztott rektorjelöltet. *Telex.hu*. <https://telex.hu/belfold/2023/12/21/mome-rektorvalasztas-szenatus-kuratorium>
- De Boer, H., & Denters, B. (1999). Analysis of institutions of university governance: A classification scheme applied to postwar changes in Dutch higher education. In B. Jongbloed, P. Maassen, & G. Neave (Eds.), *From the Eye of the Storm* (pp. 211–233). Springer Netherlands. https://doi.org/10.1007/978-94-015-9263-5_10
- 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* (pp. 333–354). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108669429.013>
- De Boer, H., Jongbloed, B., Enders, J., & File, J. (2008). Progress in higher education reform across Europe. *Governance Reform Volume 1: Executive Summary main report*. CHEPS, Twente. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/6945068f-e05b-4094-alb4-5f8430f3016c>
- Eriksson-Zetterquist, U., & Sahlin, K. (2023). Introduction: Revitalizing Collegiality: Restoring Faculty Authority in Universities. In K. Sahlin, & U. Eriksson-Zetterquist (Eds.), *Revitalizing Collegiality: Restoring Faculty Authority in Universities* (pp. 1–26). Emerald Publishing Limited. <https://doi.org/10.1108/S0733-558X20230000087001>
- EUA (2023). *The evolution of university autonomy in Hungary. A complementary analysis to University Autonomy in Europe IV: The Scorecard 2023*. European University Association.
- HVG (2013. április 26.). *Debreceni rektorválasztás: Balog nem a szenátus sorrendje szerint döntött*. https://hvg.hu/itthon/20130426_debreceni_rektorvalasztas_balog
- Keczer, G., Kováts, G., & Rónay Z. (2022). Innovációk a felsőoktatásmenedzsmentben. Az egyetemvezetés trendjei és a hazai megoldások. In Fazekas Á., Horváth L., Kálmán O., & Rónay Z. (Eds.), *Keresni az újat szüntelen... : Tanulmánykötet Halász Gábor tiszteletére* (pp. 153–180). L'Harmattan Kiadó.
- Kováts G. (2019). A bizalom szerepe egy felsőoktatási reform megvalósulásában: A fenntartói megállapodások esete. *Vezetéstudomány*, 50(6), 2–13. <https://doi.org/10.14267/VEZTUD.2019.06.01>
- 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* (pp. 186–204). BRILL. <https://doi.org/10.1163/9789004680371>
- Kováts, G. (2024a). Felsőoktatási rendszerek és kormányzásuk. In Kováts G. (Eds.), *Felsőoktatás-menedzsment kézikönyv* (pp. 167–197). BCE.
- Kováts, G. (2024b). Felsőoktatási intézmények kormányzása. In Kováts G. (Eds.), *Felsőoktatás-menedzsment kézikönyv* (pp. 199–231). BCE.
- Kováts, G., Derényi, A., Keczer, G., & Rónay, Z. (2023). The role of boards in Hungarian public interest foundation universities. *Studies in Higher Education*, 49(2), 368–381. <https://doi.org/10.1080/03075079.2023.2234941>
- Kováts, G., & Golovics, J. (2025). The Two Faces of Autonomy of Hungarian Foundation Universities. *Higher Education Quarterly*, 79(2), e70023. <https://doi.org/10.1111/hequ.70023>
- Kováts, G., Heidrich, B., & Chandler, N. (2017). The pendulum strikes back? An analysis of the evolution of Hungarian higher education governance and organisational structures since the 1980s. *European Educational Research Journal*, 16(5), 568–587. <https://doi.org/10.1177/1474904117697716>
- Kováts, G., & Rónay, Z. (2023). *How academic freedom is monitored: Overview of methods and procedures*. European Parliament. Directorate General for Parliamentary Research Services. Publications Office. <https://data.europa.eu/doi/10.2861/45892>
- Kretek, P.M., Dragšić, Ž., & Kehm, B.M. (2013). Transformation of university governance: On the role of university board members. *Higher Education*, 65(1), 39–58. <https://doi.org/10.1007/s10734-012-9580-x>

- Mintzberg, H. (1993). *Structure in fives: Designing effective organizations* (Repr.). Prentice Hall.
- Pruvot, B.E., & Estermann, T. (2018). University Governance: Autonomy, Structures and Inclusiveness. In A. Curaj, L. Deca, & R. Pricopie (Eds.), *European Higher Education Area: The Impact of Past and Future Policies* (pp. 619–638). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-319-77407-7_37
- Regini, M. (2020). Institutional Governance Factors, Actors, and Consequences of Attempting to Converge on the Anglo–American Model. In G. Capano, & D.S.L. Jarvis (Eds.), *Convergence and Diversity in the Governance of Higher Education: Comparative Perspectives* (pp. 103–137). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108669429>
- Rónay, Z. (2019a). Consistory – the obscure subject of state control. In G. Kováts & Z. Rónay (Eds.), *In search of excellence in higher education* (pp. 71–87). Corvinus University of Budapest Digital Press.
- Rónay Z. (2019b). *Vezetők, testületek, felelősség a felsőoktatási intézményekben, különös tekintettel az állami egyetemekre*. L'Harmattan Kiadó, ELTE PPK. <https://doi.org/10.56037/978-963-414-587-5>
- Rowlands, J. (2020). Towards New Models of Decision Making within University Governance in Anglophone Nations. In G. Capano & D.S.L. Jarvis (Eds.), *Convergence and Diversity in the Governance of Higher Education: Comparative Perspectives* (pp. 246–267). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108669429>
- Seeber, M., Lepori, B., Montauti, M., Enders, J., De Boer, H., & Weyer, E. (2015). European Universities as Complete Organizations? Understanding Identity, Hierarchy and Rationality in Public Organizations. *Public Management Review*, 17(10), 1444–1474. <https://doi.org/10.1080/14719037.2014.943268>
- Szabó T., & Velencei J. (2009). A honi állami egyetem mint tudásalkotó szervezet egyes szervezeti tulajdonságai. *Vezetéstudomány*, 40(kesz), 43–49. <https://doi.org/10.14267/VEZTUD.2009.kszo.07>
- Tierney, W.G. (2008). *The impact of culture on organizational decision-making: Theory and practice in higher education*. Stylus Pub.
- UNESCO. (1997). *Recommendation Concerning the Status of Higher Education Teaching Personnel*. UNESCO. <https://www.unesco.org/en/legal-affairs/recommendation-concerning-status-higher-education-teaching-personnel>
- Unilife (2021. március 11.). Még mindig kétségeid vannak, hogyan biztosítja a modellváltás az egyetemek versenyképességét? Hankó Balázs beavat a részletekbe! *Unilife*. <https://unilife.hu/egyetem/20210311-modellvaltas-es-egyetemek-autonomiaja-hanko-balazs-intertju.html>
- Veiga, A., Magalhães, A., & Amaral, A. (2015). From Collegial Governance to Boardism: Reconfiguring Governance in Higher Education. In J. Huisman, H. De Boer, D.D. Dill, & M. Souto-Otero (Eds.), *The Palgrave International Handbook of Higher Education Policy and Governance* (pp. 398–416). Palgrave Macmillan UK. https://doi.org/10.1007/978-1-137-45617-5_22
- Vught, F. van (Ed.). (1989). *Governmental strategies and innovation in higher education*. Kingsley.
- Weick, K.E. (1976). Educational Organizations as Loosely Coupled Systems. *Administrative Science Quarterly*, 21(1), 1-19. <https://doi.org/10.2307/2391875>