MAGYAR FENNTARTHATÓSÁGI KÖZPONT

TANULMÁNY

A zárt hurok

Információs aszimmetria, hibáztatás-elkerülés és a felelősségi lánc megszakadása a kormányzati végrehajtásban – diagnózis és irányítási modell

Teljes szöveg: absztrakt, 1–7. fejezet, M1–M5 mellékletek, egységes jegyzék

Szekfü Tibor – Vonnák Péter

MAGYAR FENNTARTHATÓSÁGI KÖZPONT Alapítvány
Székesfehérvár, 2026. október

Szekfü Tibor – Vonnák Péter: A zárt hurok. Információs aszimmetria, hibáztatás-elkerülés és a felelősségi lánc megszakadása a kormányzati végrehajtásban – diagnózis és irányítási modell.

Teljes szöveg (absztrakt, 1–7. fejezet, M1–M5 mellékletek, egységes hivatkozásjegyzék).

Kiadó: MAGYAR FENNTARTHATÓSÁGI KÖZPONT Alapítvány · 8000 Székesfehérvár, Budai út 9–11. · Szekfü Tibor főigazgató · Vonnák Péter ügyvezető igazgató. A tanulmány a szerzők álláspontját tükrözi.

Hivatkozási forma: Szekfü T. – Vonnák P. (2026): A zárt hurok. Információs aszimmetria, hibáztatás-elkerülés és a felelősségi lánc megszakadása a kormányzati végrehajtásban – diagnózis és irányítási modell. v1.3. Székesfehérvár: MAGYAR FENNTARTHATÓSÁGI KÖZPONT Alapítvány.

Tartalom

Absztrakt **4**

1. Bevezetés: a kérdés, a tét, a módszer **4**

1.1 A kérdés 4
1.2 A tét 5
1.3 Fogalmak 6
1.4 Módszer 6
1.5 A tanulmány szerkezete 7

2. Elméleti keret **7**

2.1 A hivatali tudás mint hatalom: Weber 7
2.2 Az információs aszimmetria mint modellezhető szerkezet 8
2.3 A hibáztatás-elkerülés mint szervezetformáló erő 8
2.4 Az elszámoltathatóság lánca és a sok kéz 9
2.5 Többszintű kormányzás: a hárítás legkényelmesebb címzettje 10
2.6 Foglyul ejtés: amikor a hurok nem a közérdek mentén záródik 10
2.7 A magyar közigazgatás a nemzetközi irodalomban 11
2.8 Szintézis: a zárt hurok három vetülete és az idő 11

3. A magyar közjogi és szervezeti keret **12**

3.1 Az alaptörvényi váz 12
3.2 A kormányzati igazgatás szervezete és a vezetők két rendje 13
3.3 A belső kontroll- és integritási rend 14
3.4 Kormányzati ellenőrzés és a külső kontrollok 15
3.5 Az információ jogi státusa: a döntés-előkészítő adat 15
3.6 Az ügymenet nyilvántartása: az adat létezik 16
3.7 Következtetés: a zárt hurok közjogi lenyomata 17

4. A jelenség működése: a három vetület hazai mechanizmusai **18**

4.1 Az információ útja: az egycsatornás vezető 18
4.2 A hárítás nyelvtana 19
4.3 Az uniós jogra hivatkozás: a legjobban ellenőrizhető hárítás 23
4.4 A gazdátlan döntés: ahol a felelősségi lánc megszakad 24
4.5 Időhorizont-aszimmetria: a ciklus és a pálya 25
4.6 A gazdaságfejlesztési végrehajtás mint tipikus terep 25
4.7 A zárt hurok mint a rendszerszintű korrupció szerkezeti feltétele 26

5. Nemzetközi válaszok és hazai előzmények **29**

5.1 A kormányközpont mint a válasz helye 29
5.2 Delivery unitok: a brit modell és értékelői 29
5.3 Nyilvános célok és kollektív felelősség: Új-Zéland és Észtország 30
5.4 Teljesítménymenedzsment törvényi szinten: az Egyesült Államok 30
5.5 Hazai előzmények 31
5.6 Mi hiányzik: a tervezési elvek 31

6. Az irányítási modell: a kormányzati folyamatmonitoring mint a zárt hurok megnyitása **32**

6.1 Az irányítási ciklus és a hiányzó visszacsatolás 32
6.2 A célrendszer feltétele: stratégia az apparátuson kívülről 33
6.3 Az adat: a műszerezett ügymenet 34
6.4 Az értékelés: a diagnózis mérési módszertana és indikátorai 36
6.5 A korrekció: a magyarázati hurok és a nyilvánosság 38
6.6 A modell és a rendszerszintű korrupció 39
6.7 Jogi és adatvédelmi keret 41
6.8 Tervezési elvek és a legerősebb ellenérvek 42

7. Következtetések **44**

M1. Melléklet: Döntéshozói visszakérdezési segédlet **45**

M2. Melléklet: A felmérés adatstruktúrája **48**

M3. Melléklet: A folyamatmonitoring architektúrája **50**

M4. Melléklet: Indikátor-definíciók **51**
M5. Melléklet: A nemzeti mozgástér táblája a közös rendelkezésekről szóló rendelet szerint **53**
Hivatkozott irodalom **54**
Jogforrások **57**
Adatforrások **58**

Absztrakt

A tanulmány a kormányzati végrehajtás egy szerkezeti tulajdonságát vizsgálja: a politikai vezetés a végrehajtás ügymenetéről – és magáról a végrehajtó apparátusról – folyamatos, ügyszintű információt az apparátuson keresztül kap. Ezt a tulajdonságot zárt huroknak nevezzük, és megmutatjuk, hogy belőle három, egymást erősítő jelenség következik: az információs aszimmetria, a hibáztatás-elkerülés mint szervezetformáló erő, valamint a felelősségi lánc megszakadása, amelyből a hibák következmény-nélkülisége fakad. A tanulmány első része a jelenség elméleti kereteit rendszerezi – a weberi hivatali tudástól a megbízó–ügynök modelleken és a hibáztatás-elkerülés irodalmán át az elszámoltathatóság háromlépcsős modelljéig –, majd a magyar közjogi és szervezeti keret elemzésével igazolja, hogy a kormányzati igazgatás folyamatos, értékelő és integritási kontrolljai mind az irányítási láncon belül zárulnak: a szerv vezetője építi, működteti és maga minősíti a belső kontrollrendszert; a belső ellenőrzés neki jelent; az integritásjelentést a hivatali szervezet vezetője írja; a döntés-előkészítő adatok nyilvánosságáról a kezelő szerv vezetője dönt. A létező külső kontrollok – az Állami Számvevőszék, az Integritás Hatóság, a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság – utólagosak, tárgyilag korlátozottak, és nem az egyedi ügymenetre irányulnak. A tanulmány második része a három jelenség hazai működését, a hárítás nyelvtanát és az uniós jogra hivatkozás ellenőrizhetőségét elemzi, és megmutatja, hogy a zárt hurok a rendszerszintű korrupció szerkezeti feltételeinek egyike és a versenyképesség jelentős intézményi korlátja; a harmadik rész a nemzetközi válaszokat tekinti át, és a diagnózisból irányítási modellt vezet le: a kormányzati folyamatmonitoringot, amely a politikai vezetésnek az apparátusról az apparátustól független, az ügymenet adataiból képzett képet ad, és a következmény-nélküliséget mérhetővé teszi.

Kulcsszavak: kormányzati végrehajtás, információs aszimmetria, hibáztatás-elkerülés, elszámoltathatóság, kormányközpont, belső kontrollrendszer, folyamatmonitoring, rendszerszintű korrupció, versenyképesség, Magyarország

1. Bevezetés: a kérdés, a tét, a módszer

1.1 A kérdés

Minden kormány két dologból áll: egy politikai vezetésből, amely dönt, és egy végrehajtó apparátusból, amely a döntéseket előkészíti és végrehajtja. A kettő viszonyáról a közjog pontos képet ad: a Kormány a végrehajtó hatalom általános szerve, a miniszter a Kormány általános politikájának keretei között önállóan irányítja az államigazgatásnak a feladatkörébe tartozó ágazatait, a minisztérium pedig a miniszter munkaszerve. Ez a kép teljes abban a tekintetben, hogy ki kinek parancsol. Hallgat azonban arról, hogy ki kitől tud.

A tanulmány ebből az egyszerű, de következményeiben messze ható kérdésből indul ki: honnan tudja a politikai vezetés, hogy a végrehajtás működik-e? A válasz a mai magyar – és a legtöbb európai – kormányzati rendszerben egyértelmű: az apparátustól. Az előterjesztést az apparátus írja, a helyzetértékelést az apparátus készíti, a végrehajtásról szóló jelentést az apparátus állítja össze, a belső ellenőrzést az apparátus vezetője rendeli el és neki jelentik, az integritási kockázatokat az apparátus méri fel saját magáról. A politikai vezetés tehát a végrehajtás ügymenetéről – és magáról a végrehajtó apparátusról – folyamatos, ügyszintű információt az apparátuson keresztül kap. Ezt a szerkezeti tulajdonságot nevezzük zárt huroknak.

A zárt hurok a hierarchikus szervezés természetes következménye, és bizonyos mértékig elkerülhetetlen: egyetlen miniszter sem olvashat el minden aktát. A tanulmány tézise nem az, hogy a zárt hurok létezik – ez a weberi bürokráciaelmélet óta ismert –, hanem az, hogy a zárt hurokból három, egymást erősítő jelenség következik, és hogy ezekre a jelenségekre nem személyi, hanem intézményi válasz adható.

A három jelenség a következő. Először: az információs aszimmetria, vagyis az, hogy az apparátus többet tud a végrehajtásról, mint a politikai vezetés, és a vezetés tudása az apparátus által szűrt tudás. Másodszor: a hibáztatás-elkerülés mint szervezetformáló erő, vagyis az, hogy az apparátus szereplői a döntéseiket nem elsősorban az eredmény, hanem a saját felelősségük minimalizálása szerint hozzák – és ennek nyelvi lenyomata a hárító mondat: „ezt az EU így hagyta jóvá", „nincs mozgásterünk", „mindig így csináltuk". Harmadszor: a felelősségi lánc megszakadása, vagyis az, hogy a sok kézen átmenő döntésnek nincs rekonstruálható személyes felelőse, ezért a hiba következmény nélkül marad. A három jelenség nem három külön probléma, hanem egyetlen szerkezet három vetülete: az aszimmetria teszi lehetővé a hárítást, a hárítás szakítja meg a felelősségi láncot, a következmény-nélküliség pedig visszaerősíti az aszimmetriát, mert senkinek nem érdeke, hogy a kép tisztuljon.

1.2 A tét

A kérdés nem akadémikus. Minden kormányváltáskor – így 2026-ban is – a politikai vezetés megújul, az apparátus folytonos. Ez a helyzet minden demokráciában ismert, és minden kormányváltáskor ugyanazt a kérdést élezi ki: a politikai vezetés képes-e a saját végrehajtó apparátusát megismerni, irányítani és számon kérni, vagy a végrehajtásról alkotott képe az apparátus önképe marad?

A tét gazdasági. Az Európai Bizottság 2026-os országjelentése szerint Magyarországon „az intézményi minőség és a kormányzati hatékonyság az EU legalacsonyabbjai közé tartozik" (European Commission 2026a, a szerzők fordítása), a kiadási felülvizsgálatok eredményeit „nem publikálták és nem építették be a költségvetési tervezésbe", és „nincs a szabályozási hatásvizsgálat minőségéért felelős felügyeleti szerv" (uo.). Az OECD 2026-os országtanulmánya a közintegritási keret teljes végrehajtását és a stabilabb szabályozást a vállalkozási környezet javításának feltételei között nevezi meg (OECD 2026). A szerzők műhelyének megalapozó dokumentuma a normatív, szabályalapú eszközök előtérbe helyezését egyszerre versenyképességi és antikorrupciós követelményként rögzíti (MFKA 2026a, 4. fejezet). A lektorált irodalom szerint a kiszámíthatatlan, partikuláris elosztás drágít, rosszul allokál és erodálja a bizalmat (Mauro 1995; Shleifer és Vishny 1993; IMF 2016), ezért az integritás versenyképességi és bizalmi feltétel; a 4.7 pont ezt az irodalmat rendezi, és a zárt hurkot a rendszerszintű korrupció egyik szerkezeti feltételeként azonosítja.

A tét egyúttal kormányzati. Bármely kormány első évében gyakori kritika a végrehajtás lassúsága. A lassúság magyarázata a tanulmány szerint szerkezeti: a politikai akarat olyan végrehajtó rendszerbe érkezik, amely a saját működéséről maga tájékoztatja az akarat gazdáját. A tüneti kezelés eszközei – a személycsere, a határidő-szabás, a jelentéskérés – ugyanazon a zárt hurkon mennek keresztül.

1.3 Fogalmak

A tanulmány következetesen a következő fogalmakat használja.

Politikai vezetés: a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Kit.) 3. § (3) bekezdése szerinti politikai felsővezetők – a miniszterelnök, a miniszter, a miniszterelnök politikai igazgatója, a miniszterelnök nemzetbiztonsági főtanácsadója és az államtitkár –, valamint a politikai szolgálati jogviszonyban álló tanácsadók.

Apparátus: a minisztérium és a kormányzati igazgatási szervek hivatali szervezete, a Kit. 3. § (7)–(8) bekezdése szerinti szakmai felsővezetőkkel (közigazgatási államtitkár, helyettes államtitkár, a központi hivatalok vezetői) és szakmai vezetőkkel (főosztályvezető, osztályvezető), valamint a kormánytisztviselőkkel.

Végrehajtás: a politikai döntések előkészítésének, meghozatalának, végrehajtásának és nyomon követésének teljes ügymenete, a nem hatósági (döntés-előkészítő, program- és forráskezelési) ügyekre is kiterjedően.

Zárt hurok: az a szerkezeti tulajdonság, hogy a politikai vezetés a végrehajtásról és az apparátusról az apparátuson keresztül jut információhoz, és a végrehajtás kontrolljai az irányítási láncon belül zárulnak.

Hárítás: az a kommunikációs és döntési magatartás, amely a döntés elmaradását, késését vagy tartalmát a döntéshozón kívüli tényezőre – jogszabályra, uniós előírásra, más szervre, kapacitáshiányra, precedensre – vezeti vissza, függetlenül attól, hogy a hivatkozott tényező a hivatkozott tartalommal létezik-e. A hárítás nemcsak mondatként, hanem eljárásként is megjelenik: az egyeztetési kör, a kiadmányozási lánc, a testületi döntés és az ügyek közötti mesterséges sorrend a hárítás intézményesült formái; a hatáskört telepítő belső szabály hiányára vagy átmeneti állapotára hivatkozás a hárítás időhöz kötött formája. A fogalom tágabb a hibáztatás-elkerülés irodalmának tárgyánál: nemcsak a már bekövetkezett hiba felelősségének elhárítását, hanem a döntés elmaradásának igazolását is magában foglalja.

Gazdátlan döntés: olyan döntés, amelynek nincs az ügy irataiból rekonstruálható személyes felelőse: a döntés megszületett, de nem állapítható meg, ki, mikor és milyen jogalapon hozta.

1.4 Módszer

A tanulmány három módszert kapcsol össze. Az első a szakirodalmi szintézis: a bürokráciaelmélet, a megbízó–ügynök modellek, a hibáztatás-elkerülés, az elszámoltathatóság és a kormányközponti teljesítménymenedzsment nemzetközi irodalmát rendezi egyetlen magyarázó keretbe (2. fejezet). A második a közjogi-intézményi elemzés: a hatályos magyar jogszabályok szövegéből rekonstruálja, kik, kinek és milyen tárgyban jelentenek a kormányzati igazgatásban, és ebből vezeti le a zárt hurok közjogi lenyomatát (3. fejezet). A harmadik a dokumentum- és esetelemzés: nyilvános uniós és hazai dokumentumokon mutatja be a három jelenség működését, különös tekintettel a gazdaságfejlesztési végrehajtásra (4. fejezet).

A tanulmány empirikus bázisának része a szerzők három évtizedes gyakorlati tapasztalata a hazai és európai mikrofinanszírozási és vállalkozásfejlesztési intézményrendszerben, amely a kormányzati végrehajtás egyik legnagyobb forgalmú, legtöbb szereplős és legtöbb uniós jogi hivatkozással terhelt területe. Ez a tapasztalat a tanulmányban módszertani szerepet kap: a jelenségek tipológiáját és a hárító mondatok katalógusát a gyakorlatból vettük, az egyes állításokat pedig nyilvános, ellenőrizhető forrásra vezettük vissza. Ahol a forrás dokumentum, a hivatkozás a dokumentumra mutat; ahol a forrás a tapasztalat, azt a szöveg kimondja. A szerzők a MAGYAR FENNTARTHATÓSÁGI KÖZPONT Alapítvány vezetői; a tanulmány a szerzők által szerkesztett vagy kiadott korábbi munkákra is támaszkodik (ATM 2022; MFKA 2026a; Szekfü és Vonnák 2026), és a 4.6 pont mikrofinanszírozási példái a szerzők szakterületéről származnak. A tanulmány modellje a szerzők szervezetétől függetlenül valósítható meg: a bevezetés, a működtetés és az értékelés a kormányközpont és a nyilvánosság dolga,

és a 6.5 szerinti nyilvános indikátorokból az értékelést bárki elvégezheti. A szerzők érdekeltsége a tanulmány tárgyában szerzői és szakmai.

A tanulmány minden jogszabályi hivatkozása a Nemzeti Jogszabálytár 2026. októberi időállapotú szövegén alapul; az uniós normák hivatkozása az EUR-Lex hivatalos szövegére mutat. A szakirodalmi hivatkozások szerző–év rendszerűek; a hivatkozásjegyzék a tanulmány végén áll.

1.5 A tanulmány szerkezete

A 2. fejezet az elméleti keretet építi fel, és a fejezet végén a három jelenséget egyetlen szerkezetbe rendezi. A 3. fejezet a magyar közjogi és szervezeti keretet elemzi, és igazolja a zárt hurok tételét a hatályos normaszövegeken. A 4. fejezet a három jelenség hazai mechanizmusait, a hárítás nyelvtanát és az uniós jogra hivatkozás ellenőrizhetőségét tárgyalja. Az 5. fejezet a nemzetközi válaszokat és a hazai előzményeket tekinti át. A 4. fejezet záró alfejezete a zárt hurkot a rendszerszintű korrupció szerkezeti feltételeként azonosítja. A 6. fejezet az irányítási modellt fejti ki: az irányítási ciklust, az apparátuson kívül előállított célrendszert, a műszerezett ügymenetet, a diagnózis mérési módszertanát és indikátorait, a magyarázati hurkot és a nyilvánosságot, a modell és a rendszerszintű korrupció viszonyát, a jogi és adatvédelmi keretet, valamint a tervezési elveket és a legerősebb ellenérveket. A 7. fejezet a következtetéseket foglalja össze. A mellékletek a segédletet, a felmérés adatstruktúráját, a monitoring architektúráját, az indikátor-definíciókat és az uniós mozgástér tábláját tartalmazzák.

2. Elméleti keret

2.1 A hivatali tudás mint hatalom: Weber

A zárt hurok elméleti alapja a bürokrácia szociológiájának legrégebbi tétele. Max Weber a legális uralom bürokratikus formájáról szóló elemzésében a bürokratikus igazgatást egyetlen mondatban jellemzi: „a bürokratikus igazgatás tudáson alapuló uralmat jelent” (az eredetiben: Herrschaft kraft Wissen; Weber 1922, I. rész, III. fejezet, 5. §; a szerzők fordítása). Weber ezen a helyen két tudásfajtát különböztet meg. Az egyik a szakmai tudás (Fachwissen), amelyet a hivatalnok képzettsége ad. A másik a hivatali tudás (Dienstwissen): „az ügyintézés során szerzett, az aktákból ismert ténybeli tudás” (uo., a szerzők fordítása). Weber tétele az, hogy a bürokrácia – vagy az úr, aki használja – a szakmai tudáson alapuló hatalmi helyzetét a hivatali tudással növeli tovább, és ebből a hatalmi törekvésből születik a hivatali titok (Amtsgeheimnis) fogalma, amelyet Weber „nem kizárólag, de mindenesetre sajátosan bürokratikus” fogalomnak nevez (uo., a szerzők fordítása).

A tanulmány szempontjából a weberi tétel három eleme döntő. Először: a hivatali tudás nem a képzettségből, hanem az ügymenetből származik – az tudja, aki az aktát kezeli. Másodszor: ez a tudás hatalmi forrás, és a bürokrácia természetes törekvése, hogy megőrizze. Harmadszor: a politikai vezetés ezzel a tudással szemben szerkezetileg hátrányban van, és Weber szerint a választása korlátozott: „csak az igazgatás bürokratizálása és dilettánssá tétele között lehet választani” (uo., a szerzők fordítása). A politikai vezető – Weber későbbi, uralomszociológiai fejezetének szóhasználatában – a szakértővel szemben dilettáns; ezt a szembeállítást Miller (2005) a megbízó–ügynök elmélet politikai fejlődéséről szóló áttekintésében éppen Weberrel zárja. A magyar olvasó a passzust a Gazdaság és társadalom első kötetében, a Szociológiai kategóriatanban találja (Weber 1987).

Weber tétele tehát nem a hivatalnok rossz szándékáról szól, hanem a tudás elhelyezkedéséről. A hivatali tudás ott keletkezik, ahol az ügy fut; aki nem ott van, az csak közvetítve tudhat róla. Ez a zárt hurok eredeti, szociológiai alakja.

2.2 Az információs aszimmetria mint modellezhető szerkezet

A XX. század második felének közgazdasági és politikatudományi irodalma a weberi tételt formális modellekké alakította. Niskanen (1971) a költségvetés-maximalizáló hivatal modelljében a hivatalt monopolkínálóként írja le, amely a politikai „szponzornak" olyan szolgáltatást kínál, amelynek valódi költségfüggvényét a szponzor nem ismeri. A modell lényege nem a hivatalnok önérdeke, hanem az, hogy a politikai döntéshozó a hivatal költségeiről csak a hivataltól tudhat. Moe (1984) a megbízó–ügynök elméletet, a tranzakciós költségek és a tulajdonjogok elméletét vitte át a politikai szervezetekre, és a bürokrácia politikai ellenőrzését a rejtett információ és a rejtett cselekvés problémájaként fogalmazta meg: a megbízó nem látja sem azt, amit az ügynök tud, sem azt, amit tesz. Miller (2005) áttekintése szerint a politikatudományi alkalmazásban a hangsúly idővel az eredményalapú ösztönzőkről az adminisztratív eljárások szabályozására tolódott, mert a megbízó eredményt nehezen tud mérni, eljárást könnyebben tud előírni – és ez a megfigyelés a tanulmány intézményi válaszában is visszatér.

Gailmard és Patty (2013) munkája a tanulmány számára a legfontosabb továbblépés: a szerzők megmutatják, hogy a bürokratikus szakértelem nem adottság, hanem endogén – „a bürokraták hatékony működéséhez szükséges tudás nagy részét munka közben sajátítják el" (a kiadói összefoglaló szerint, a szerzők fordítása) –, vagyis az apparátus maga állítja elő azt a tudást, amelyből a politikai vezetés tájékozódik. A választott tisztségviselők dilemmája ebből következik: elég autonómiát kell adniuk ahhoz, hogy a szakértelem kiépüljön, és elég kontrollt kell gyakorolniuk ahhoz, hogy az apparátus a kormányzati irányon maradjon. Howell a könyv kiadói ajánlásában a tanulság lényegét így foglalja össze: a szerzők megmutatják, hogy „a szakértelem kialakulása és továbbadása elkerülhetetlenül esetleges" (uo., a szerzők fordítása).

Az információs aszimmetria irodalma a politikai kontroll két alapformáját különbözteti meg. McCubbins és Schwartz (1984) klasszikus megkülönböztetése szerint a törvényhozás a végrehajtást vagy „rendőrjárőr" módjára, folyamatos, közvetlen felügyelettel ellenőrzi, vagy „tűzjelző" rendszerekkel, amelyekben harmadik felek – érintettek, szervezetek, a sajtó – jelzik a problémát. A tűzjelző-logika a tanulmány számára azért fontos, mert a zárt hurok megtörésének egyik lehetséges útját írja le: a vezetés ne csak az apparátustól kapjon jelzést. Huber és Shipan (2002) pedig az ex ante és az ex post kontroll helyettesítő viszonyát mutatja ki: ahol a politikai vezetés nem bízik a végrehajtóban, és ex post ellenőrzése gyenge, ott részletes, mikromenedzselő szabályozással próbálja pótolni a hiányzó kontrollt. Ez a mechanizmus a magyar túlszabályozás és a gyenge utólagos számonkérés együttes jelenlétét teszi értelmezhetővé: a részletes szabály nem a kontroll eredménye, hanem a kontroll hiányának tünete.

Brehm és Gates (1997) empirikus munkája a zárt hurok másik oldalát világítja meg. A szerzők szerint a bürokraták munkateljesítményét – hogy dolgoznak, lazsálnak vagy szabotálnak – nem elsősorban a felettesek kényszerítő képessége magyarázza: „annak, hogy a bürokraták miért dolgoznak keményen, kevés köze van a felettesek kényszerítő képességéhez" (a kiadói összefoglaló szerint, a szerzők fordítása). A hierarchikus kontroll tehát gyengébb, mint a klasszikus modell feltételezi, és a végrehajtás minőségét a feladat jellege, a munkatársak és az ügyfelek befolyása legalább annyira alakítja, mint a felülről jövő utasítás. A politikai vezetés számára ez kettős tanulság: az utasítás nem elég, és az ellenőrzés sem elég, ha mindkettő ugyanazon a láncon megy keresztül.

2.3 A hibáztatás-elkerülés mint szervezetformáló erő

A második jelenség irodalma a politikai és igazgatási szereplők motivációját vizsgálja. Weaver (1986) alaptétele szerint a politikai szereplőt erősebben hajtja a hibáztatás elkerülése, mint az érdemszerzés: a választó a veszteségre érzékenyebben reagál, mint a nyereségre, ezért a döntéshozó racionális stratégiája nem a jó döntés, hanem a nem hibáztatható döntés. Hood (2011) ezt a tételt a közigazgatás egészére terjesztette ki, és megmutatta, hogy a hibáztatás-elkerülés nem mellékjelenség, hanem szervezetformáló erő, amely gyakran a közintézmények

rutinját és szerkezetét is uralja. Hood három stratégiát különböztet meg: a prezentációs stratégiát (a hiba átkeretezése, az időzítés, a spin), az ügynöki stratégiát (a felelősség szervezeti áttolása – delegálással, hatásköri megosztással, külső szereplőre hivatkozással) és a szakpolitikai-működési stratégiát (védekező, protokollizált döntések, amelyeknél a döntéshozó az eljárás betartásával fedezi magát az eredmény helyett). A tanulmány által vizsgált hárító mondatok e három stratégia nyelvi megjelenései: „az EU így hagyta jóvá" ügynöki stratégia, „a szabályzat szerint jártunk el" működési stratégia, „a helyzet összetettebb, mint ahogy a sajtó bemutatja" prezentációs stratégia.

A hibáztatás-elkerülés ára mérhető. Artinger, Artinger és Gigerenzer (2019) egy nagy közigazgatási szervezet 950, minden hierarchiaszintet képviselő vezetőjét kérdezte meg a tizenkét hónap legfontosabb tíz döntéséről. A vezetők mintegy nyolcvan százaléka számolt be legalább egy defenzív döntésről, és a legfontosabb döntések átlagosan mintegy negyede volt defenzív: olyan döntés, amelyről a döntéshozó maga is tudta, hogy nem a szervezet érdekét szolgálja, hanem a saját védelmét – a konfliktus elkerülését, a kisebb ellenállást, vagy azt, hogy hiba esetén más viselje a felelősséget. A defenzív döntések gyakorisága a negatív hibakultúrával és azzal a kommunikációs kultúrával függött össze, amelyben a munkatársak nem mertek félelem nélkül véleményt mondani. Ez a tanulmány egyik legfontosabb empirikus támpontja: a hibáztatás-elkerülés nem a hivatalnok jellemhibája, hanem a szervezeti környezet terméke, és a környezet megváltoztatásával csökkenthető.

Argyris (1990) a jelenség szervezetpszichológiai mechanizmusát írta le: a szervezeti védekező rutinok (defensive routines) olyan cselekvési minták, amelyekkel a szervezet tagjai elkerülik a fenyegető vagy kínos információ felszínre hozását, és egyúttal azt is elkerülik, hogy maga az elkerülés tárgyalhatóvá váljon. Az eredmény az, amit Argyris „ügyes inkompetenciának" (skilled incompetence) nevez: a szervezet tagjai nagy készséggel tartják fenn azt az állapotot, amelyben a hibák nem válnak tanulság forrásává. A zárt hurokban ez a rutin kétszeresen hat: a hiba nem jut el a politikai vezetéshez, és az sem, hogy nem jut el.

A hibáztatás-elkerülés irodalmának van egy harmadik vonulata, amely a tanulmány intézményi válaszának tervezési korlátját adja. Hood (2006) és Bevan–Hood (2006) a brit célszámrendszer tapasztalatain mutatta meg, hogy a mérésre épülő számonkérés a szovjet tervgazdaság klasszikus kijátszási válaszait termeli ki: küszöbhatást, arányeltolást, kimenet-torzítást. Hood (2006) megállapítása szerint „a célszámrendszer központi irányítói nem fordítottak érdemi erőforrást a teljesítményadatok ellenőrzésére" (a szerzők fordítása). Bevan és Hood (2006) a rendszer két hallgatólagos feltevését azonosítja: a szinekdoché feltevését (a mért rész képviseli az egészet) és azt, hogy a kijátszás nem számít – és az angol egészségügy adatain mindkettőt cáfolja. A tanulság egyértelmű: az önjelentett adat manipulálható, ezért a zárt hurok megtörésére szánt mérésnek az ügymenet objektív nyomaira, nem az apparátus beszámolójára kell épülnie. A 6. fejezet irányítási modellje ezt a tanulságot építi be.

2.4 Az elszámoltathatóság lánca és a sok kéz

A harmadik jelenség – a következmény-nélküliség – az elszámoltathatóság elméletéből érthető meg. Bovens (2007) máig irányadó fogalmi keretében az elszámoltathatóság nem erény, hanem mechanizmus: olyan viszony a cselekvő és a fórum között, amelyben a cselekvő köteles magyarázatot és igazolást adni a magatartásáról, a fórum kérdezhet és ítélhet, és a cselekvő következményekkel szembesülhet. A mechanizmusnak három lépcsője van: az információs lépcső (a cselekvő tájékoztatja a fórumot), a vita lépcsője (a fórum kérdez, a cselekvő válaszol), és a következmények lépcsője (a fórum ítél, és az ítéletnek tétje van). A három lépcső sorrendje nem felcserélhető: következmény nélkül a vita formális, vita nélkül az információ egyirányú, információ nélkül pedig az egész mechanizmus üres.

A zárt hurokra alkalmazva Bovens kerete pontosan megmutatja, hol szakad meg a lánc. A politikai vezetés mint fórum az első lépcsőn az apparátustól kapja az információt az apparátusról; a vita lépcsőjén a kérdéseire ugyanaz az apparátus válaszol, amelyről kérdez; a következmények lépcsője pedig ezért nem jöhet létre, mert a fórumnak

nincs az apparátustól független ismerete arról, mi történt. A következmény-nélküliség tehát nem a szankció hiányából fakad – a szankció jogi eszközei léteznek –, hanem abból, hogy a szankcióhoz szükséges, független információs lépcső hiányzik.

Thompson (1980) a „sok kéz problémájának" (the problem of many hands) elemzésével a lánc másik végét világítja meg. A modern kormányzati döntés sok szereplő közreműködésével születik; a döntés eredményéért ezért senki nem tekinthető erkölcsileg felelősnek a szó hagyományos értelmében, mert senki nem hozta meg egyedül. Thompson a problémára nem a kollektív felelősség absztrakcióját, hanem a személyes felelősség rekonstruálhatóságát ajánlja válaszul: a kérdés nem az, hogy a szervezet felelős-e, hanem az, hogy az egyes közreműködők mit tudtak, mit tehettek volna, és mit tettek. A tanulmány ebből vezeti le a gazdátlan döntés fogalmát: a döntés, amelynek az ügy irataiból nem állapítható meg a személyes felelőse, a sok kéz problémájának intézményesült alakja – és egyúttal mérhető mennyiség.

2.5 Többszintű kormányzás: a hárítás legkényelmesebb címzettje

A hárítás legerősebb változata az, amelyben a felelősség címzettje egy másik kormányzási szinten áll, ahol az ellenőrzés a hazai döntéshozó számára nehéz. Hobolt és Tilley (2014) az Európai Unió többszintű rendszerében mutatta ki a felelősség és az elszámoltathatóság szétválását: a polgárok nehezen tudják megállapítani, mely szint felelős egy döntésért, ezért a nemzeti szereplők számára racionális stratégia a kedvezőtlen döntések Brüsszelre hárítása – és ez a stratégia az elszámoltathatóságot a rendszer egészében gyengíti. Heinkelmann-Wild és Zangl (2020) a hárítás formális modelljét építette fel: a döntéshozók a hibáztatást a másik kormányzási szintre irányítják, és ennek esélye attól függ, melyik szint felel formálisan a döntésért és melyik a végrehajtásért; a szerzők a modellt vitatott uniós migrációs politikákon tesztelték, és a többszintű hibáztatási játszmák magyarázó erejét igazolták.

A kormányzati végrehajtás belső viszonyaiban ez a mechanizmus külön jelentőséget kap, mert itt a hárítás címzettje nem a polgár, hanem a politikai vezető, és a hárító mondat – „az EU így írta elő", „nincs mozgásterünk" – jogalap-állítás, amely dokumentummal ellenőrizhető. A 4. fejezet megmutatja, hogy az uniós kohéziós politika közös rendelkezési rendelete (az (EU) 2021/1060 rendelet) a nemzeti mozgásteret pontosan kijelöli: a programmódosítás, az elszámolhatósági szabályok, a kiválasztási kritériumok és a pénzügyi eszközök tartalma tagállami hatáskör. Az uniós jogra hivatkozás tehát a hárító mondatok közül a legkönnyebben ellenőrizhető, és éppen ezért a legjobb belépő a döntéshozói visszakérdezés módszeréhez. A jelenség uniós szinten is ismert: a tagállami „túlteljesítő átültetés" (gold-plating) – amikor a nemzeti szabály az uniós követelményen túlmegy, és utána az uniós jogra hivatkozik – az Európai Bizottság 2026-os nyilvános konzultációjának tárgya volt (European Commission 2026b).

2.6 Foglyul ejtés: amikor a hurok nem a közérdek mentén záródik

A zárt hurok önmagában semleges szerkezet; veszélyessé akkor válik, ha a hurok nem a közérdek, hanem részérdek mentén záródik. Az OECD (2017) a szakpolitikai foglyul ejtést (policy capture) úgy határozza meg, mint a közpolitikai döntések tartós vagy ismétlődő eltérítését a közérdektől egy részérdek felé, és négy ellenszerét nevezi meg: az ellenérdekű érintettek bevonását, az átláthatóságot, az elszámoltathatóságot és a szervezeti integritási politikát. A négy ellenszer közül három – átláthatóság, elszámoltathatóság, integritás – közvetlenül a zárt hurok megtörésére irányul. Hellman, Jones és Kaufmann (2000) az átmeneti gazdaságok vállalati adatfelvételén az állam foglyul ejtését (state capture), a befolyást és az adminisztratív korrupciót különítette el; a tanulmány számára a „foglyul ejtett végrehajtás" fogalma a lényeges: az a helyzet, amelyben a döntés-előkészítés információs monopóliuma részérdek szolgálatába áll. Dal Bó (2006) a szabályozói foglyul ejtés irodalmát rendszerezve a Laffont–Tirole-féle háromszintű, aszimmetrikus információjú hierarchikus modellt emeli ki – megbízó,

felügyelő, ügynök –, amelyben a felügyelő foglyul ejtése éppen azért lehetséges, mert a megbízó a felügyelőtől tud az ügynökről. Ez a modell a zárt hurok formális megfelelője: a politikai vezetés (megbízó) az apparátus vezetésétől (felügyelő) tud az apparátusról (ügynök).

Fazekas, Tóth és King (2016) munkája a tanulmány módszertani előképe. A szerzők magyar elektronikus közbeszerzési adatokból építettek objektív, „vörös zászló" alapú korrupciós kockázati indexet, amely a verseny korlátozottságát és a nyertesek ismétlődését méri, és amelyet szerződés-, szervezet-, ágazat- és országszintre aggregáltak. A módszer elvi jelentősége az, hogy a végrehajtás minőségét az ügymenet adataiból, nem az apparátus önbevallásából méri – és ez pontosan az az elv, amelyre a 6. fejezet műszerezett ügymenet-monitoringja épül. Mauro (1995) országok közötti adatokon a korrupció beruházás- és növekedéscsökkentő hatását mutatta ki; a hatás nagyságáról azóta módszertani vita folyik, ezért a tanulmány a korrupció költségét nem növekedési számként, hanem a végrehajtás torzulásaként kezeli, amelynek mérhető lenyomata az eltérő bánásmód.

2.7 A magyar közigazgatás a nemzetközi irodalomban

A hazai közigazgatás 2010 utáni átalakulásáról lektorált nemzetközi irodalom áll rendelkezésre, amely a tanulmány diagnózisának empirikus hátterét adja. Kovács és Hajnal (2016) a központi államigazgatás rendszerváltás utáni változásait áttekintve a 2010 utáni reformokat „eddig nem látott mértékű, erőteljes centralizációként" írja le: a minisztériumok összevonása, a közigazgatási államtitkári poszt visszaállítása, az országos hatáskörű szervek autonómiájának csökkentése, a Miniszterelnökség súlyának növekedése. Hajnal és Csengődi (2014) a politikai kontroll formális és informális mechanizmusainak változását vizsgálva arra a következtetésre jut, hogy az informális politikai kontroll-intézmények a gyenge vagy diszfunkcionális formális intézményeket nem kiegészítik, hanem versengenek velük – ami a tanulmány harmadik jelenségének, a formális számonkérés kiüresedésének közvetlen leírása. Hajnal és Boda (2021) vezető köztisztviselőkkel készült interjúk alapján a központi közigazgatás centralizációját, a patronázst és az apparátussal szembeni bizalmatlanság kultúráját dokumentálja. Gajduschek és Staroňová (2023) Észtország, Magyarország és Szlovákia felsővezetői közszolgálati rendszereit összehasonlítva a politikusok diszkrecionális személyzeti hatalmát a formális érdemrendszerrel versengő informális intézményként azonosítja, és az észt kontrasztpéldát emeli ki, ahol az informális intézmények professzionális felsővezetői kart építettek. Hajnal és Rosta (2019), illetve Hajnal (2021) szerint a hazai reformpálya mindhárom nagy nemzetközi reformparadigmától – az új közmenedzsmenttől, az új közkormányzástól és a neoweberi államtól – eltér, és ez az eltérés koherens kormányzási vízió része.

A tanulmány számára ebből az irodalomból két következtetés adódik. Az egyik, hogy a magyar helyzet diagnózisa nem vezethető le egyszerűen a nemzetközi delivery- és teljesítménymenedzsment-irodalomból, mert a hazai intézményi környezet attól eltérő pályán mozgott; saját diagnózisra van szükség, amelyet a 3. és 4. fejezet ad. A másik, hogy a bizalmatlanság kultúrája – amelyet Artinger és szerzőtársai (2019) a defenzív döntések fő magyarázó tényezőjeként azonosítottak – a hazai közigazgatásban dokumentált adottság, ezért a hibáztatás-elkerülés jelensége itt nem feltételezés, hanem a lektorált irodalom által leírt állapot.

2.8 Szintézis: a zárt hurok három vetülete és az idő

Az áttekintett irodalom egyetlen szerkezetbe rendezhető. A kiindulópont Weber tétele: a hivatali tudás az ügymenetben keletkezik, és aki az ügymenetet kezeli, az rendelkezik vele. A megbízó–ügynök irodalom ebből a politikai kontroll két korlátját vezeti le: a rejtett információt és a rejtett cselekvést, valamint a kontroll két formáját, az ex ante szabályozást és az ex post ellenőrzést, amelyek helyettesítik egymást. A hibáztatás-elkerülés irodalma a szereplők motivációját adja hozzá: a döntéshozó – politikai és igazgatási egyaránt – a nem hibáztatható döntést keresi, és ehhez a szervezet védekező rutinokat épít. Az elszámoltathatóság irodalma a következményt magyarázza: a három lépcsős mechanizmus az első lépcsőn akad el, mert a fórum az ügynöktől tud az ügynökről,

a sok kéz pedig a személyes felelősséget oldja fel. A többszintű kormányzás irodalma a hárítás legkényelmesebb címzettjét nevezi meg, a foglyul ejtés irodalma pedig azt a helyzetet, amelyben a zárt hurok részérdek mentén záródik.

Ebből a szerkezetből a tanulmány három tételt fogalmaz meg, amelyeket a további fejezetek a magyar kormányzati igazgatáson igazolnak.

Első tétel – az információs aszimmetria tétele. A politikai vezetés a végrehajtásról és az apparátusról az apparátus által előállított és szűrt információból tájékozódik; a végrehajtás kontrolljai az irányítási láncon belül zárulnak. Az aszimmetria nem személyi, hanem szerkezeti, és a szervezeti hierarchiával együtt újratermelődik.

Második tétel – a hárítás tétele. Az apparátus szereplői a döntéseiket a személyes felelősség minimalizálása szerint hozzák; ennek nyelvi lenyomata a hárító mondat, amely a döntés elmaradását, késését vagy tartalmát a döntéshozón kívüli tényezőre vezeti vissza. A hárító mondat mindig ellenőrizhető állítást rejt – jogalapról, hatáskörről, időről vagy kockázatról –, ezért a hárítás a döntéshozói visszakérdezéssel feloldható.

Harmadik tétel – a felelősségi lánc tétele. A sok kézen átmenő döntésnek nincs rekonstruálható személyes felelőse, ezért a hiba következmény nélkül marad; a következmény-nélküliség oka nem a szankció hiánya, hanem az apparátustól független információs lépcső hiánya. A gazdátlan döntések aránya mérhető, és a következmény-nélküliség mértékének indikátora.

A három tételhez egy negyedik, időbeli dimenzió társul, amelyet időhorizont-aszimmetriának nevezünk. A politikai vezetés horizontja a kormányzati ciklus; az apparátusé a pálya, amely ciklusokon ível át. Aki a ciklusban gondolkodik, annak a gyors eredmény a tét; aki a pályában, annak a következmény elkerülése. A hárítás ezért nemcsak térben – egy másik szervre, egy másik szintre –, hanem időben is működik: a következő tervezési időszakra, a következő kormányra, a következő uniós ciklusra halasztott döntés a hibáztatás-elkerülés legbiztosabb formája, mert a halasztásnak a hatályos jog szerint nincs gazdája.

3. A magyar közjogi és szervezeti keret

3.1 Az alaptörvényi váz

Magyarország Alaptörvényének 15. cikk (1) bekezdése szerint „A Kormány a végrehajtó hatalom általános szerve, amelynek feladat- és hatásköre kiterjed mindarra, amit az Alaptörvény vagy jogszabály kifejezetten nem utal más szerv feladat- és hatáskörébe. A Kormány az Országgyűlésnek felelős.” A (2) bekezdés szerint „A Kormány a közigazgatás legfőbb szerve, törvényben meghatározottak szerint államigazgatási szerveket hozhat létre.” A 18. cikk (1) bekezdése a miniszterelnököt a Kormány általános politikájának meghatározójaként, a (2) bekezdés a minisztert ágazatirányítóként határozza meg: „A miniszter a Kormány általános politikájának keretei között önállóan irányítja az államigazgatásnak a feladatkörébe tartozó ágazatait és az alárendelt szerveket, valamint ellátja a Kormány vagy a miniszterelnök által meghatározott feladatokat.”

Az Alaptörvény egyetlen helyen mutat a végrehajtó hatalmon kívülre felelősségi kapcsot: a 18. cikk (4) bekezdése szerint „A Kormány tagja tevékenységéért felelős az Országgyűlésnek, valamint a miniszter a miniszterelnöknek.” Ez a felelősség politikai természetű – a parlamenti ellenőrzés eszközeivel érvényesül –, és a politikai vezetőre vonatkozik, nem az apparátusra. Az Alaptörvény az apparátus ügymenetéről az irányítási láncon kívülre vezető általános, folyamatos információs vagy felelősségi szabályt nem tartalmaz; az irányítási láncon kívüli alkotmányos intézmények – az Állami Számvevőszék pénzügyi-gazdasági ellenőrzése (43. cikk), az ügyészség (29. cikk)

és az alapvető jogok biztosa (30. cikk) – meghatározott tárgyú és eljárású hatáskörrel működnek; a 3.4 pont az Állami Számvevőszékre tér ki.

3.2 A kormányzati igazgatás szervezete és a vezetők két rendje

A kormányzati igazgatás szervezeti rendjét a Kit. szabályozza. A 2. § (2) bekezdése szerint központi kormányzati igazgatási szerv a Kormány, a minisztérium, a kormányzati főhivatal és a központi hivatal; a (4) bekezdés szerint területi kormányzati igazgatási szervek a fővárosi és megyei kormányhivatalok. A 19. § (1) bekezdése a minisztériumot a következőképpen határozza meg: „A minisztérium a miniszter munkaszerveként működő, a Kormány irányítása alatt álló különös hatáskörű központi kormányzati igazgatási szerv."

A Kit. a tisztségviselők két rendjét különbözteti meg, és ez a megkülönböztetés a tanulmány fogalmi kereteinek közjogi alapja. A 3. § (2)–(3) bekezdése szerint politikai szolgálati jogviszonyban áll a politikai felsővezető – a miniszterelnök, a miniszter, a miniszterelnök politikai igazgatója, a miniszterelnök nemzetbiztonsági főtanácsadója és az államtitkár –, a politikai vezető és a tanácsadó. A 3. § (6)–(8) bekezdése szerint kormányzati szolgálati jogviszonyban áll a szakmai felsővezető – a Miniszterelnöki Kormányiroda és a minisztérium közigazgatási államtitkára, a helyettes államtitkár, a kormányzati főhivatal és a központi hivatal vezetője és helyettese, a kormányhivatal főigazgatója – és a szakmai vezető: a főosztályvezető és az osztályvezető.

A két rend találkozási pontját a 23. § (1) és a 25. § (1) bekezdése írja le. Az államtitkár „a miniszter teljes jogkörű helyettese"; a közigazgatási államtitkárról pedig a törvény így rendelkezik: „A minisztérium hivatali szervezetét a közigazgatási államtitkár a miniszter irányítása alatt, a jogszabályoknak és a szakmai követelményeknek megfelelően vezeti." A helyettes államtitkár a 26. § (1) bekezdése szerint „a jogszabályoknak és a szakmai követelményeknek megfelelően irányítja a miniszter feladat- és hatáskörének a minisztérium szervezeti és működési szabályzatában meghatározott része tekintetében a szakmai munkát, valamint dönt a hatáskörébe utalt ügyekben".

A tanulmány szempontjából a döntő rendelkezés a Kit. 4. §-a, amely a tisztségviselői irányítás törvényi tartalmát adja meg: ahol a törvény az államtitkár, a közigazgatási államtitkár, a helyettes államtitkár vagy a szervezeti egység vezetője tevékenységének irányítását említi, azon „a következő hatásköröket kell érteni: a) egyedi utasítás kiadása egyedi feladat elvégzésére vagy mulasztás pótlására, b) a vezető tevékenységének ellenőrzése, és c) jelentéstételre vagy beszámolóra való kötelezés". Az irányítás tehát a törvény fogalma szerint három elemből áll: utasításból, ellenőrzésből és beszámoltatásból – és mindhárom ugyanazon a vonalon fut, felülről lefelé az utasítás, alulról felfelé az ellenőrzés tárgya és a beszámoló. Ugyanezt a szerkezetet adja a szervi irányításra a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 2. § (1) bekezdése, amely az irányítási hatáskörök közé sorolja „az államigazgatási szerv tevékenységének törvényességi, szakszerűségi, hatékonysági és pénzügyi ellenőrzését" (c pont) és a „jelentéstételre vagy beszámolóra való kötelezést" (h pont), az 5. § (1) bekezdése pedig az egyszemélyi vezetés elvét rögzíti: „A központi államigazgatási szervek – ha törvény eltérően nem rendelkezik – egyszemélyi vezetés alatt állnak."

Ezekből a rendelkezésekből a zárt hurok első közjogi tétele következik: a magyar kormányzati igazgatásban az ellenőrzés és a beszámoltatás nem az irányítási láncon kívüli, hanem azon belüli jogintézmény. Az irányító azt ellenőrzi és azt számoltatja be, akit irányít; az ellenőrzés tárgya és a beszámoló forrása ugyanaz a szerv vagy személy. A politikai felsővezető – a miniszter, az államtitkár – a hivatali szervezetről a hivatali szervezet vezetőjétől, a közigazgatási államtitkártól tud, aki a hivatali szervezetet a miniszter irányítása alatt vezeti. A Kit. 5. § (1) bekezdése a miniszterelnöknek is csak ezen a láncon belül ad eszközt: „a Kormány irányítása alatt álló, illetve a miniszter irányítása vagy felügyelete alá tartozó szervek vezetői számára feladatokat határozhat meg, továbbá tőlük tájékoztatást kérhet" – vagyis a kormányfő a szervek vezetőitől, azaz az apparátus csúcsától kérhet tájékoztatást az apparátusról.

A kormánytisztviselők egyéni teljesítményének értékelését a Kit. és végrehajtási rendelete, a kormányzati igazgatási szerveknél foglalkoztatott kormánytisztviselők teljesítményértékeléséről szóló 89/2019. (IV. 23.) Korm. rendelet szabályozza. A teljesítményértékelés a munkáltatói jogkör gyakorlójának eszköze: a vezető értékeli a beosztottját. Ez a szerkezet a tanulmány tézisét ugyanabba az irányba viszi tovább: az egyéni teljesítményről szóló információ is a hierarchián belül keletkezik és azon belül marad; a politikai vezetés számára aggregált, a hivatali szervezet egészének működéséről szóló, független teljesítménykép ebből nem áll elő.

3.3 A belső kontroll- és integritási rend

A kormányzati igazgatási szervek mint költségvetési szervek belső kontrollrendszerét az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Áht.) 69–70. §-a és a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Bkr.) szabályozza. Az Áht. a belső kontrollrendszer létrehozásáért, működtetéséért és fejlesztéséért a költségvetési szerv vezetőjét teszi felelőssé, és a belső ellenőrzést e rendszer részeként határozza meg. A Bkr. ezt a felelősséget bontja ki, és a tanulmány számára a rendelet szövege a legfontosabb normatív bizonyíték.

A Bkr. 3. §-a szerint „A költségvetési szerv vezetője felelős a belső kontrollrendszer keretében – a szervezet minden szintjén érvényesülő – megfelelő a) kontrollkörnyezet, b) integrált kockázatkezelési rendszer, c) kontrolltevékenységek, d) információs és kommunikációs rendszer, és e) nyomon követési rendszer (monitoring) kialakításáért, működtetéséért és fejlesztéséért." A 10. § szerint „A költségvetési szerv vezetője köteles kialakítani a szervezet tevékenységének, a célok megvalósításának nyomon követését biztosító rendszert, mely az operatív tevékenységek keretében megvalósuló folyamatos és eseti nyomon követésből, valamint az operatív tevékenységektől függetlenül működő belső ellenőrzésből állhat." A 11. § (1) bekezdése szerint „A költségvetési szerv vezetője köteles az 1. melléklet szerinti vezetői nyilatkozatban értékelni a költségvetési szerv belső kontrollrendszerének minőségét."

A belső ellenőrzés a Bkr. 2. § 3. pontja szerint „független, tárgyilagos bizonyosságot adó és tanácsadó tevékenység". A függetlenség tartalmát azonban a 15. § (2) és a 18. § határozza meg: a belső ellenőrzési szervezeti egység „közvetlenül a költségvetési szerv vezetőjének alárendelve végzi a munkáját", és „A belső ellenőrzést végző személy vagy szervezet tevékenységét a költségvetési szerv vezetőjének közvetlenül alárendelve végzi, jelentéseit közvetlenül neki küldi meg." A 19. § (1) bekezdése a belső ellenőrök funkcionális függetlenségét az ellenőrzési terv, a program, a módszerek és a megállapítások tekintetében írja elő – vagyis a belső ellenőr abban független, hogyan ellenőriz, de abban nem, kinek jelent.

Az integritásirányítás rendjét az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről szóló 50/2013. (II. 25.) Korm. rendelet szabályozza, amelynek hatálya az 1. § szerint „a Kormány, valamint a Kormány tagjának irányítása vagy felügyelete alatt álló államigazgatási szervekre, és azok munkatársaira terjed ki". A rendelet 2. § a) pontja az integritást „az államigazgatási szerv szabályszerű, a hivatali szervezet vezetője és az irányító szerv által meghatározott célkitűzéseknek, értékeknek és elveknek megfelelő működéseként" határozza meg; az integritásirányítási rendszer a 2. § b) pontja szerint „az irányítási és vezetési rendszer funkcionális alrendszere". A 3. § (1) bekezdése szerint az államigazgatási szerveknél „évente december 31-éig fel kell mérni az államigazgatási szerv működésével kapcsolatos integritási és korrupciós kockázatokat, és a felmérés alapján egyéves intézkedési tervet kell megfogalmazni a kockázatok kezelésére"; az intézkedési terv a kormányzati stratégiai irányításról szóló 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet szerinti intézményi munkaterv melléklete. A 3. § (2) bekezdése szerint „Az intézkedési terv végrehajtását és annak eredményeit a hivatali szervezet vezetőjének integritásjelentésben kell összefoglalnia, amelyet a tárgyévet követő év február 15-éig meg kell küldeni a közigazgatás-fejlesztésért felelős miniszter és a rendészetért felelős miniszter számára." Az 5. § (1) bekezdése szerint az integritás tanácsadót „az államigazgatási szervek hivatali szervezetének vezetője" jelöli ki.

Az integritási rend tehát a következő láncot írja le: a kockázatot a szerv maga méri fel; az intézkedési tervet a szerv a saját munkatervéhez csatolja; a végrehajtásról a hivatali szervezet vezetője – a közigazgatási államtitkár – ír jelentést; a jelentés két miniszterhez megy; az integritás tanácsadót ugyanaz a vezető jelöli ki, akinek a szervezetéről a tanácsadó dolgozik. Minden lépés az irányítási láncon belül történik, és a lánc a végrehajtó hatalmon belül zárul.

3.4 Kormányzati ellenőrzés és a külső kontrollok

A kormányzati ellenőrzés szervét, a Kormányzati Ellenőrzési Hivatalt a 355/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet határozza meg. A rendelet 2. §-ának a 351/2022. (IX. 13.) Korm. rendelettel megállapított szövege szerint a Hivatal „az általános politikai koordinációért felelős miniszter … irányítása alá tartozó, központi hivatalként működő központi költségvetési szerv", és a miniszter irányítási hatásköreit a Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkára útján gyakorolja. A kormányzati ellenőrzés tehát a végrehajtó hatalmon belüli, miniszteri irányítású, és a gyakorlatban a kormányközpont hivatali szervezetének vezetőjén keresztül irányított kontroll.

A végrehajtó hatalmon kívül három kontrollintézmény áll. Az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény 1. § (1) bekezdése szerint „Az Állami Számvevőszék az Országgyűlés legfőbb pénzügyi és gazdasági ellenőrző szerve, amely az Országgyűlésnek alárendelve látja el feladatát", a (2) bekezdés szerint „ellenőrzési tevékenysége során minden más szervezettől független". Az 5. § (2) bekezdése szerint az ÁSZ „az államháztartás gazdálkodásának ellenőrzése keretében ellenőrzi a központi költségvetési fejezetet irányító szerv és a fejezetbe sorolt költségvetési szervek működését", az 5. § (6) bekezdése szerint pedig „értékeli az államháztartás számviteli rendjének betartását, az államháztartás belső kontrollrendszerének működését". Az ÁSZ tehát az egyetlen olyan intézmény, amely az apparátuson kívülről, kifejezett törvényi felhatalmazással értékeli a belső kontrollrendszert. Hatáskörének jellege azonban az 5. § (9) és (12) bekezdéséből olvasható ki: az ellenőrzések gyakoriságát törvény, annak hiányában az ÁSZ elnöke határozza meg, és törvény az ellenőrzést szabályszerűségi szempontok vizsgálatára korlátozhatja. Az ÁSZ-ellenőrzés gazdálkodási-szabályszerűségi fókuszú, utólagos és mintavételes; a döntés-előkészítő ügymenet folyamatos kontrollja nem tárgya.

A második külső kontroll az uniós források körére korlátozódik. A Kit. 29/B. §-a szerint a Nemzeti Fejlesztési Központban működő Belső Ellenőrzési és Integritási Igazgatóság hatásköre „az európai uniós költségvetés végrehajtásában részt vevő valamennyi nemzeti hatóságra" terjed ki; igazgatója az uniós források felhasználásával kapcsolatos feladatok tekintetében „nem utasítható, feladatait minden más intézmény, szerv, politikai párt, társaság, egyesület, jogi vagy természetes személy általi befolyásolástól mentesen köteles ellátni"; működését az Integritás Hatóság ellenőrzi, és az igazgató „részletes éves jelentésben tájékoztatja az Integritás Hatóságot az Igazgatóság tevékenységéről". Ez az egyetlen hely a kormányzati igazgatás szervezeti jogában, ahol utasíthatatlansági garancia és külső felügyelet együtt jelenik meg – és a szabály hatóköre tárgyilag az uniós forrásfelhasználásra szűkül. A garancia az uniós költségvetés védelmét szolgáló szabályrendszer része, hatóköre ennek megfelelően az uniós források felhasználására terjed ki.

A harmadik külső kontroll a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság, amely az információszabadság érvényesülését felügyeli; ez a kontroll kérelemhez kötött, reaktív, és – mint a 3.5 pont mutatja – a döntés-előkészítő adatok körében törvényi korlátba ütközik.

3.5 Az információ jogi státusa: a döntés-előkészítő adat

Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) 3. § 5. pontja a közérdekű adat fogalmát tágan határozza meg: a közfeladatot ellátó szerv kezelésében lévő és tevékenységére vonatkozó, a személyes adat fogalma alá nem eső információ, „így különösen a hatás-

körre, illetékességre, szervezeti felépítésre, szakmai tevékenységre, annak eredményességére is kiterjedő értékelésére … vonatkozó adat". A 26. § (2) bekezdése szerint „Közérdekből nyilvános adat a közfeladatot ellátó szerv feladat- és hatáskörében eljáró személy neve, feladatköre, munkaköre, vezetői megbízása, a közfeladat ellátásával összefüggő egyéb személyes adata". Ez a két rendelkezés a nyilvánosság oldaláról nyitja meg az apparátus működését: az ügyintéző neve és munkaköre, a szerv tevékenysége és annak eredményessége elvben megismerhető.

A 27. § (5) bekezdése azonban az ügymenet lényegét kiveszi ebből a körből: „A közfeladatot ellátó szerv feladat- és hatáskörébe tartozó döntés meghozatalára irányuló eljárás során készített vagy rögzített, a döntés megalapozását szolgáló adat a keletkezésétől számított tíz évig nem nyilvános. Ezen adatok megismerését – az adat megismeréséhez és a megismerhetőség kizárásához fűződő közérdek súlyának mérlegelésével – az azt kezelő szerv vezetője engedélyezheti." A (6) bekezdés a döntés meghozatala után is lehetővé teszi az elutasítást, ha az adat további jövőbeli döntés megalapozását szolgálja, vagy ha megismerése a szerv törvényes működési rendjét, illetve feladatának illetéktelen külső befolyástól mentes ellátását veszélyeztetné.

A döntés-előkészítő adat szabálya a zárt hurok információs oldalának törvényi lenyomata: az ügymenet – az, hogy ki, mikor, milyen javaslatot tett, milyen véleményt adott, és a döntés miért tért el a javaslattól – tíz évig nem nyilvános, és a nyilvánosságról az a szerv vezetője dönt, amelynek az ügymenetéről szó van. A külső kontroll ezen a ponton a megtagadás utólagos, kérelemhez kötött felülvizsgálatára korlátozódik; az ügymenet nyilvánossága az irányítási láncon belül dől el.

3.6 Az ügymenet nyilvántartása: az adat létezik

A tanulmány intézményi válasza szempontjából a közjogi keret egy további eleme döntő: az ügymenet nyomai a hatályos jog szerint ma is kötelezően keletkeznek. A közfeladatot ellátó szervek iratkezelésének általános követelményeiről szóló 335/2005. (XII. 29.) Korm. rendelet 14. § (1) bekezdése szerint az iratot iktatókönyvben, iktatószámon kell nyilvántartani; a 14. § (4) bekezdése pedig kimondja: „Az iratok iktatásával és az iratforgalom dokumentálásával biztosítani kell, hogy az ügyintézés folyamata, és az iratok szervezeten belüli útja pontosan követhető és ellenőrizhető, az iratok holléte pedig naprakészen megállapítható legyen." A 39. § (2) bekezdése az iktatókönyv kötelező adattartalmát sorolja fel, köztük az iktatás és a beérkezés időpontját (b, c pont), az ügyintéző nevét és a szervezeti egység megnevezését (j pont), valamint az „intézés határideje, módja és elintézés időpontja" adatokat (n pont).

Ez a rendelkezés a tanulmány egyik legfontosabb közjogi megállapítását alapozza meg: az ügymenet követhetőségét és ellenőrizhetőségét a jog ma is előírja, az ehhez szükséges adatok – az ügyintéző, a határidő, az elintézés időpontja, az irat útja – kötelező nyilvántartási adatok. A zárt hurok tehát nem azért áll fenn, mert az ügymenetről nincs adat, hanem azért, mert az adat az irányítási láncon belül marad, és a politikai vezetés számára nem áll össze a végrehajtás képévé. A 6. fejezet műszerezett ügymenet-monitoringja ezért nem új adatgyűjtés, hanem a meglévő, kötelező nyilvántartás másodlagos felhasználása.

Az ügyintézési határidőre a hatósági ügyekben az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény 50. §-a ad szabályt, és az 51. § (1) bekezdése a határidő túllépéséhez következményt is fűz. A tanulmány tárgyát képező nem hatósági – döntés-előkészítő, program- és forráskezelési – ügymenetre azonban ez a szabály nem vonatkozik: a kormányzati végrehajtás belső ügymenetének sem törvényi határideje, sem a határidő túllépésének jogi következménye nincs. Ez a joghézag a következmény-nélküliség egyik közjogi forrása, és egyben az ügymenet-monitoring indokoltságának önálló érve.

3.7 Következtetés: a zárt hurok közjogi lenyomata

A hatályos normaszövegek elemzése a tanulmány első tételét a magyar kormányzati igazgatásra nézve a következő, pontosított formában igazolja: az ügymenetre vonatkozó folyamatos, értékelő és integritási kontrollok mindegyike az irányítási láncon belül zárul; a létező külső kontrollok utólagosak, tárgyilag korlátozottak, és nem az egyedi ügymenetre irányulnak. A kontrollmechanizmusok térképét az 1. táblázat foglalja össze.

1. táblázat. A kormányzati igazgatás kontrollmechanizmusai: ki végzi, kinek jelent, hol zárul a kör

Mechanizmus	Jogalap	Ki végzi	Kinek jelent / ki dönt	A kör helye	Jellege
Tisztségviselői irányítás: utasítás, ellenőrzés, beszámoltatás	Kit. 4. §	az irányító vezető	az irányító vezető	láncon belül	folyamatos
Szervi irányítás: ellenőrzés, jelentéstételre kötelezés	Ksztv. 2. § (1) c), h)	az irányító szerv	az irányító szerv	láncon belül	folyamatos és eseti
Belső kontrollrendszer, monitoring	Bkr. 3., 10. §	a szerv vezetője	a szerv vezetője (saját vezetői nyilatkozat, 11. §)	láncon belül	folyamatos
Belső ellenőrzés	Bkr. 15. § (2), 18. §	a szerv vezetőjének alárendelt egység	a szerv vezetője	láncon belül	tervezett, utólagos
Integritási kockázatfelmérés, intézkedési terv, integritásjelentés	50/2013. Korm. r. 3., 5. §	a szerv; a hivatali szervezet vezetője	két miniszter	a végrehajtó hatalmon belül	éves
Kormánytisztviselői teljesítményértékelés	Kit.; 89/2019. Korm. r.	a munkáltatói jogkör gyakorlója	a munkáltatói jogkör gyakorlója	láncon belül	éves, egyéni
Kormányzati ellenőrzés (KEHI)	355/2011. Korm. r. 2. §	miniszteri irányítású központi hivatal	az irányító miniszter	a végrehajtó hatalmon belül	eseti, utólagos
Döntés-előkészítő adat nyilvánossága	Infotv. 27. § (5)–(6)	–	a kezelő szerv vezetője	láncon belül	tíz évig nem nyilvános
Állami Számvevőszék	ÁSZ tv. 1., 5. §	az Országgyűlés szerve	az Országgyűlés	láncon kívül	utólagos, gazdálkodási-szabályszerűségi, mintavételes
Integritás Hatóság – Belső Ellenőrzési és Integritási Igazgatóság	Kit. 29/B. §	utasíthatatlan igazgatóság	Integritás Hatóság	láncon kívül	tárgyilag az uniós forrásokra korlátozott
NAIH, információszabadság	Infotv.	hatóság	–	láncon kívül	kérelemhez kötött, reaktív
Parlamenti felelősség	Alaptörvény 18. cikk (4)	Országgyűlés	–	láncon kívül	politikai, a Kormány tagjára vonatkozik

A táblázat két dolgot mutat egyszerre. Az egyik, hogy a kontroll a magyar kormányzati igazgatásban nem hiányzik: a jog részletes, többszintű, rendeleti és törvényi szinten egyaránt kidolgozott kontrollrendet ír elő. A másik, hogy ez a kontrollrend egyetlen szerkezeti elvre épül – az irányító ellenőrzi az irányítottat –, és ezért a politikai vezetés számára nem ad a végrehajtásról az apparátustól független képet. Az irányítási láncon kívüli

kontrollok a lánc végéről, utólag, mintavételesen és tárgyilag korlátozottan tekintenek rá a rendszerre; a döntés-előkészítő ügymenet, amelyben a hárítás és a gazdátlan döntés keletkezik, egyik hatókörébe sem tartozik.

A leírt kontrollrend a hierarchikus igazgatás logikáját követi, és abban a logikában következetes. A tanulmány tézise az, hogy ez a logika szerkezeti okból nem képes a politikai vezetést az apparátusról tájékoztatni, és ezért a politikai vezetésnek a láncon kívül kell információs csatornát építenie – nem a lánc helyett, hanem mellé. A 4. fejezet azt mutatja meg, hogyan működik a zárt hurok a gyakorlatban, a 6. fejezet pedig azt, hogyan építhető meg ez a csatorna.

4. A jelenség működése: a három vetület hazai mechanizmusai

4.1 Az információ útja: az egycsatornás vezető

A 3. fejezet megmutatta, hogy a kormányzati igazgatás kontrolljai az irányítási láncon belül zárulnak. Ez a fejezet azt írja le, hogyan működik a zárt hurok a mindennapi ügymenetben, és hol keletkeznek benne a hárítás és a gazdátlan döntés.

Az ügymenet közjogi vázát a közfeladatot ellátó szervek iratkezelésének általános követelményeiről szóló 335/2005. (XII. 29.) Korm. rendelet adja, amelynek IV. fejezete az iratkezelés folyamatát lépésről lépésre szabályozza: érkeztetés és iktatás, szignálás, az ügyintézés, kiadmányozás, expediálás. Minden lépéshez szereplő és időpont tartozik, és a 14. § (4) bekezdése szerint az iratforgalom dokumentálásának biztosítania kell, hogy „az ügyintézés folyamata, és az iratok szervezeten belüli útja pontosan követhető és ellenőrizhető” legyen. Az ügy tehát jogilag nyomot hagy minden kézen, amelyen átmegy.

A politikai vezető ebből a nyomból a lánc végtermékét látja: az előterjesztés, a feljegyzés, a szóbeli tájékoztatás. Az előterjesztést az ügyintéző készíti, az osztályvezető és a főosztályvezető jóváhagyja, a helyettes államtitkár irányítja, a közigazgatási államtitkár a hivatali szervezet vezetőjeként „a miniszter irányítása alatt” terjeszti elő. A dokumentum, amely a politikai vezető asztalára kerül, a Kit. 4. §-a szerinti irányítási lánc minden szintjén átment, és minden szinten azt a formát kapta, amelyet az adott szint a felette álló szint számára megfelelőnek tartott. Ez a hierarchikus szűrés természetes működése: minden vezető a saját felettesének ír, és minden vezető tudja, mit szeret a felettese olvasni.

A vezető egycsatornás: a végrehajtásról szóló információ egyetlen csatornán, a hivatali szervezet csúcsán keresztül érkezik hozzá, és ugyanezen a csatornán keresztül érkezik a végrehajtó szervezetről szóló információ is. A Kit. 5. § (1) bekezdése a miniszterelnök számára is ezt a csatornát nyitja meg: a kormányfő „a Kormány irányítása alatt álló, illetve a miniszter irányítása vagy felügyelete alá tartozó szervek vezetői számára feladatokat határozhat meg, továbbá tőlük tájékoztatást kérhet”. A szervek vezetőitől – vagyis az apparátus csúcsától. A hatályos jog a politikai vezetésnek a hivatali szervezetről folyamatos, ügyszintű tájékozódásra a hivatali szervezet vezetőjének megkerülésével eszközt nem ad; a belső ellenőrzés a szerv vezetőjének jelent (Bkr. 18. §), az integritás tanácsadót a hivatali szervezet vezetője jelöli ki (50/2013. Korm. r. 5. §), a döntés-előkészítő iratokról a kezelő szerv vezetője dönt (Infotv. 27. § (5)).

Az egycsatornás vezető helyzetének három közvetlen következménye van. Az első, hogy a vezető a végrehajtás *állapotát* ismeri, a *folyamatát* nem: tudja, hol tart az ügy, de nem tudja, hány kézen ment át, hol állt és miért. A második, hogy a vezető a végrehajtás *eredményét* ismeri, a *döntés gazdáját* nem: tudja, mi a javaslat, de a javaslat mögött álló egyéni álláspontok a Kit. 4. §-a szerinti lánc belsejében maradnak. A harmadik, hogy a vezető a

végrehajtás *indoklását* ismeri, az *alternatívákat* nem: az előterjesztés azt mondja meg, miért kell így dönteni, és csak kivételesen azt, hogy miért nem másként. Ez a három hiány adja a hárítás terepét.

4.2 A hárítás nyelvtana

A hárítás – a tanulmány 1.3 pontjában rögzített meghatározás szerint – az a kommunikációs és döntési magatartás, amely a döntés elmaradását, késését vagy tartalmát a döntéshozón kívüli tényezőre vezeti vissza, függetlenül attól, hogy a hivatkozott tényező a hivatkozott tartalommal létezik-e. A hárító mondat igaz elemet tartalmaz, és éppen ezért hatékony. Az apparátus nem azt mondja a vezetőnek, hogy nem akarja megtenni, amit a vezető kér; azt mondja, hogy nem lehet – és a vezető, aki a végrehajtásról csak az apparátustól tud, nem tudja ellenőrizni, hogy a „nem lehet" a világ tulajdonsága-e vagy az apparátusé.

A hárítás Hood (2011) három stratégiájának nyelvi megjelenése. Az ügynöki stratégia a felelősséget másik szereplőre tolja: „az EU így hagyta jóvá", „ez nem a mi hatáskörünk", „a másik tárca nem adta meg a hozzájárulást". A működési stratégia a döntést az eljárás betartásával fedezi: „a szabályzat szerint jártunk el", „ehhez közbeszerzés kell", „ebből szabálytalansági eljárás lesz". A prezentációs stratégia a hibát átkeretezi: „a helyzet összetettebb", „a következő tervezési időszakban", „ilyen még nem volt". A tanulmány a gyakorlatból tizenöt mondatcsaládot azonosít; mindegyikhez tartozik egy rejtett állítás, és mindegyik rejtett állítás ellenőrizhető. A 2. táblázat a tizenöt családot foglalja össze; a teljes visszakérdezési segédlet az M1 mellékletben áll.

A hárítás nemzetközi irodalma három ágból áll, és a tanulmány mindhármat használja, de egyikkel sem azonos. A hibáztatás-elkerülés irodalma megkülönbözteti az előzetes és az utólagos hárítást: az előzetes – az ügynöki és a szakpolitikai – hárítás az intézményi berendezkedésből és a döntés-előkészítés módjából következik, és nehezen figyelhető meg, az utólagos, prezentációs hárítás a nyilvános arénában zajlik (Hinterleitner és Sager 2017); a kormányzati kommunikáció nyelvi vizsgálata a szabályra és dokumentumra hivatkozást mint személytelen tekintélyt, a protokollizálást és a testületi fedezéket mint előzetes stratégiát azonosította (Hansson 2017; Hansson 2018; Hansson és Page 2022); a delegálással a felelősség kísérletileg is áttolható (Bartling és Fischbacher 2012), és az összetett delegálási láncban a hibáztatás szétoszlik (Bach és Wegrich 2019). A számadás-elmélet a magyarázatot típusa szerint osztályozza – a mentség a felelősséget, az igazolás a hiba voltát tagadja (Scott és Lyman 1968; Sykes és Matza 1957; McGraw 1990) –, és azt vizsgálja, elfogadják-e; a döntés-elkerülés lélektana a halasztás, a status quo, a mulasztás és a tehetetlenség alakjait írja le (Anderson 2003), a szervezeti döntéselmélet a mulasztással és a meneküléssel hozott döntést (Cohen, March és Olsen 1972), a hatalomelmélet a döntés elmaradásának megszervezését (Bachrach és Baratz 1962), a szabályalkotás empirikus irodalma a bürokratikus lassítás stratégiai jellegét (Potter 2017). A nyelvi ködösítés irodalma a kitérést folytonos skálán méri – a válasz és a nem-válasz között köztes válaszok állnak (Bull 1994; Clayman 2001) –, és a stratégiai kétértelműséget szervezeti eszközként írja le (Eisenberg 1984). A tanulmány e három ágtól egy osztályozási szempontban tér el: a hárító mondatot nem a típusa vagy a fogadtatása, hanem a benne rejlő állítás ellenőrizhetősége szerint rendezi, és a mondatcsaládot az eseménynapló mutatójához köti. A hibáztatás-elkerülés előzetes formája – amelyet az irodalom nehezen megfigyelhetőnek tart – ebben a megközelítésben az ügymenet gépi nyomából mérhető.

2. táblázat. A hárító mondatok tizenöt családja és a bennük rejlő ellenőrizhető állítás

Család	Tipikus mondat	A rejtett állítás	Mikor igaz	Mivel ellenőrizhető
Jogalap-hárítás	„Az EU így írta elő." „A jogszabály nem engedi." „Nincs mozgásterünk."	Létezik egy hatályos norma, amelynek tárgya az adott ügy, és amely a kért döntést kizárja.	Ha a norma létezik, hatályos, és a tárgyi hatálya valóban az adott ügyre terjed ki.	A norma pontos helye (cikk, §, bekezdés), hatályossága és tárgyi hatálya: EUR-Lex, njt.hu; programdokumentum.
Hatáskör-hárítás	„Ez nem a mi hatáskörünk." „Ezt a másik főosztály / tárca / hatóság dönti el."	A döntés hatásköre jogszabály vagy SZMSZ szerint másnál van.	Ha a hatásköri szabály tételesen más szervet jelöl meg.	SZMSZ, ügyrend, kiadmányozási szabályzat, statútumrendelet; a hatásköri mátrix.
Idő-hárítás	„Erre már nincs idő." „A következő tervezési időszakban." „A ciklus végéig nem fér bele."	Létezik egy határidő vagy ütemezés, amely a kért döntést kizárja vagy későbbre tolja.	Ha a határidő jogszabályban, programban vagy szerződésben rögzített, és a kért döntés abba nem fér bele.	A határidő forrása és a kért döntés tényleges átfutási ideje (iktatókönyv, 335/2005. Korm. r. 39. § (2) n)).
Kockázat-hárítás	„Ebből korrekció lesz." „Az audit kifogásolná." „Ebből szabálytalansági eljárás lesz."	A kért döntés egy konkrét ellenőrzési szabály megsértése lenne, és annak következménye van.	Ha a szabály létezik, és az ellenőrző szerv korábban azonos ügyben kifogást emelt.	Az ellenőrzési szabály helye; korábbi auditmegállapítás vagy korrekciós döntés azonos tárgyban.
Precedens-hárítás	„Mindig így csináltuk." „Ilyen még nem volt." „Erre nincs példa."	A gyakorlat vagy annak hiánya normatív kötőerővel bír.	Soha önmagában; csak ha a gyakorlat mögött norma áll.	A gyakorlatot megalapozó norma; összehasonlító példa más tárcánál vagy tagállamban.
Kapacitás-hárítás	„Nincs rá ember." „A rendszer nem támogatja." „Ehhez fejlesztés kell."	A döntés végrehajtásához hiányzó erőforrás pótlása hosszabb, mint a döntés horizontja.	Ha a hiány tételesen kimutatható, és a pótlás ideje dokumentált.	Létszám- és feladatterv; a rendszer funkciólistája; a fejlesztési igény tételes becslése.
Külső függőség-hárítás	„Meg kell várni a Bizottság válaszát." „A Kincstár / az MFB / az ügyvéd nélkül nem."	A döntés egy harmadik fél cselekményétől függ, amely még nem történt meg.	Ha a függőség jogszabályból vagy szerződésből fakad, és a megkeresés már megtörtént.	A megkeresés irata és dátuma; a harmadik fél válaszadási határideje; a függőség jogalapja.
Egyeztetés-hárítás	„Ehhez még ki kell kérnünk a tárca szakvéleményét." „A jogi főosztály állásfoglalása nélkül nem dönthetünk." „A vélemény csak vélemény, a döntés a másik részlegé."	A döntés jogalapja egy másik szerv szakvéleménye, és a véleményadás a döntés előfeltétele.	Ha jogszabály vagy belső szabályzat a szakvélemény beszerzését a döntés kötelező előfeltételeként írja elő, és a véleményadásnak határideje van.	A véleménykérést előíró norma helye; a véleményadás határideje; a vélemény és a döntés szereplőinek és időpontjainak nyoma az iktatásban.
Kiadmányozás-hárítás	„Ez csak az államtitkár aláírásával adható ki." „Ehhez három ellenjegyzés kell." „Írásban kérem az utasítást."	A kiadmányozási jog másnál van, vagy a döntés több aláíró együttes aktusa.	Ha a kiadmányozási szabályzat az adott ügytípusra és értékhatárra a megjelölt aláírót rendeli, és az ellenjegyzés előírt.	A kiadmányozási szabályzat és az ügyrend érintett pontja; a hatásköri mátrix (ki, mit, milyen értékhatárig).

Család	Tipikus mondat	A rejtett állítás	Mikor igaz	Mivel ellenőrizhető
Testületi hárítás	„Ezt bizottság elé kell vinni." „Ezt a vezetői értekezlet dönti el." „Nincs egyetértés, ezt mindenkivel egyeztetni kell."	A döntés testületi hatáskör, és a testület döntése nem egy személy felelőssége.	Ha norma vagy ügyrend a döntést testületi hatáskörbe utalja, és a testület döntése névvel és szavazással jegyzőkönyvezett.	Az ügyrend; a testület jegyzőkönyve és napirendre tűzésének időpontja; a névtelen jegyzőkönyv maga a jelzés.
Sorrend-hárítás	„Előbb a másik ügynek kell lezárulnia." „Amíg a koncepció nincs elfogadva, ez nem indulhat."	A két ügy között jogi vagy logikai előfeltétel-kapcsolat áll.	Ha norma vagy eljárásrend az előfeltételt kimondja, és a hivatkozott ügy maga halad.	Az előfeltételt rögzítő norma; a hivatkozott ügy iktatási állapota – ha az is áll, a függőség lánc, nem ok.
Szabályozatlanság-hárítás (átmeneti állapot)	„Még nincs új SZMSZ, nem tudom, kiadhatok-e ilyen nyilatkozatot." „Az átszervezés után ez még nincs leosztva."	A hatáskör gyakorlásához kifejezett belső szabály kell, és annak hiányában senki nem járhat el.	Soha önmagában: a hatáskör nem üres. A szervezeti szabályzat a szerv vezetőjének hatáskörét osztja le; amíg az új szabályzat nincs kiadva, a korábbi hatályos, vagy a hatáskör a szerv vezetőjénél áll. Igaz annyiban, hogy a leosztás hiányában az adott vezető maga nem dönthet – de ekkor a döntés a felettesé, nem elmaradó.	A hatályos szervezeti és működési szabályzat és hatálybalépési rendelkezése; a statútumrendelet; a kiadmányozási szabályzat; a hatásköri mátrix szabályozatlan cellái.
Ködösítés-hárítás (állapot-hárítás)	„A helyzet összetett." „Folyamatban van." „Vizsgáljuk." „Egyeztetünk, hamarosan."	A kérdésre adható érdemi válasz létezik, és egy konkrét, nyitott eljárási lépés áll mögötte.	Ha az ügynek megnevezett felelőse, következő lépése és határideje van, és az utolsó iktatott esemény friss.	Az iktatókönyv és az eseménynapló: az utolsó esemény ideje, a következő lépés, a felelős; a dátummal bekért státuszjelentés.
Információ-hárítás	„Nincs erről adatunk." „Ezt nem tudjuk megmondani." „Az adat nem áll rendelkezésre."	Az adat nem létezik, vagy a kért határidőn belül nem állítható elő.	Ha a nyilvántartás az adatot ténylegesen nem rögzíti, és az előállítás ideje dokumentált.	Az iktatókönyv kötelező adatmezői (335/2005. Korm. r. 39. § (2)); az adatgazda megnevezése; a nyilvántartás adatszerkezete.
Előzmény-hárítás (öröklött állapot)	„Ezt a korábbi vezetés így hagyta." „Az előző időszak döntése köt."	Létezik hatályos korábbi döntés, amely a mostani döntéshozót köti.	Ha a korábbi döntés hatályos, iratban áll, és nem módosítható.	A hivatkozott döntés száma, hatálya és módosíthatósága; a módosítás hatásköre és eljárása.

A tizenöt családból négy – az egyeztetés-, a kiadmányozás-, a testületi és a sorrend-hárítás – a többitől abban különbözik, hogy nem egy mondat, hanem egy eljárás. Az egyeztetési kör így működik: a döntésre kész ügyhöz a döntésre jogosult szervezeti egység egy másik egység vagy szerv szakvéleményét kéri; a véleményadó véleményt mond, és rögzíti, hogy a döntés a kérő egységé; a kérő egység arra hivatkozik, hogy olyan döntést nem hozhat, amelyet a szakvélemény nem támaszt alá; a kör újabb véleménykéréssel folytatódik, vagy hónapokig áll, és az ügy a 6.4 pont szerinti elsüllyesztés mintázatát ölti. Ha a kör egyszer mégis bezárul, a döntéshozó arra a

szakvéleményre hivatkozik, amely a saját szándékának megfelel, a többit véleménynek tekinti. A kör azért működik, mert a vélemény következmény nélküli: aki a döntés felelősségét nem viseli, könnyebben nyilvánít véleményt, és a hárító rendszer ezt az aszimmetriát intézményesíti – a vélemény bőséges, a döntés szűkös. A 4.4 pont a véleményezés intézményét a felelősségi lánc oldaláról írja le; itt ugyanaz a mechanizmus a hárítás oldaláról látszik. A kiadmányozási lánc ugyanezt a szerkezetet az aláírás oldaláról építi fel: az irat csak több aláírással adható ki, és minden aláíró a megelőző aláírásra vár; az „írásban kérem az utasítást" mondat pedig a döntést felfelé tolja, mert az írásos utasítás a felettes döntésévé teszi azt, ami a beosztott hatásköre volna. A testületi hárítás a döntést olyan fórumra viszi, amelynek nincs személyes felelőse, a sorrend-hárítás pedig két ügy között olyan előfeltétel-kapcsolatot állít, amelyet norma nem rögzít, és amelyben a hivatkozott ügy gyakran maga is áll. A négy eljárás a sok kéz problémájának (2.4) mindennapi alakja, és egyben a legjobban mérhető hárítás: az eseménynaplóban a vélemény kérése és beérkezése, az ellenjegyzés, az aláírás, a napirendre tűzés és az ügyek közötti hivatkozás külön esemény, szereplővel és időbélyeggel (6.3), ezért az egyeztetési kör hossza, a véleménykérések száma, a vélemény beérkezésétől a döntésig eltelt idő és a döntés nélkül lezárt körök aránya ügytípusonként mérhető (6.4).

A szabályozatlanság-hárítás az átszervezések és a kormányváltások sajátja, és ezért a leginkább időhöz kötött: a hatáskört telepítő belső szabály hiányára vagy átmeneti állapotára hivatkozik. A rejtett állítás – hogy szabály hiányában senki nem járhat el – a közjogban nem áll: a hatáskör nem üres. A szervezeti és működési szabályzat a szerv vezetőjének hatáskörét osztja le, és amíg az új szabályzat nincs kiadva, a korábbi hatályos, vagy a hatáskör a szerv vezetőjénél marad. A hárító mondat ezért a döntést nem megszünteti, hanem felfelé tolja – ugyanoda, ahová a kiadmányozás-hárítás –, és a vezető számára ez a tanulság: a leosztás hiánya nem a döntés elmaradásának, hanem a saját döntésének indoka. A hatásköri mátrix (6.3) ezt a hárítást mérhetővé teszi: a mátrix szabályozatlan celláinak aránya és az átszervezéstől a szabályzat kiadásáig eltelt idő a jogalap-lefedettség (6.4) hatásköri összetevője, és a kormányváltást követő időszakban ez az arány szükségszerűen megnő.

A ködösítés-, az információ- és az előzmény-hárítás a mondat szintjén működik, és a három közül az első a legnehezebben megfogható, mert formailag válasz: „a helyzet összetett", „folyamatban van", „vizsgáljuk". A rejtett állítás az, hogy a kérdésre adható érdemi válasz létezik, és egy konkrét, nyitott eljárási lépés áll mögötte; a visszakérdezés ezért nem a mondatot vitatja, hanem a lépést kéri: ki a felelős, mi a következő esemény, mikor. Az eseménynaplóban a ködösítés az utolsó érdemi esemény óta eltelt idő és a következő lépés hiánya; a tanulmány a ködösítés szövegstatisztikai mérését – az olvashatósági indexek alkalmazását – szándékosan nem építi a modellbe, mert a környezeti bonyolultság és a szándékos elkenés szétválasztása a mérési irodalomban vitatott (Rutherford 2003; Efretuei és Hussainey 2022), a mérhető rész pedig az iratokból jön. Az információ-hárítás – „nincs erről adatunk" – a kötelező nyilvántartási mezőkön ellenőrizhető: ami az iktatókönyv kötelező adata, az létezik, és aki az adatgazda, az meg tudja mondani, mennyi idő az előállítás. Az előzmény-hárítás – „ezt a korábbi vezetés így hagyta" – a kormányváltások sajátja, és a rejtett állítása a legkönnyebben ellenőrizhető: a hivatkozott korábbi döntésnek száma, hatálya és módosítási eljárása van, és ha módosítható, a módosítás elmaradása a mostani döntéshozó döntése.

A tizenöt család közül az első a legfontosabb, mert a jogalap-hárítás a leginkább ellenőrizhető és a leginkább tanulságos. A „nem engedi a jogszabály" mondat három, egymástól független állítást rejt: hogy a norma létezik és hatályos (J1), hogy tárgya az adott ügyre terjed ki (J2), és hogy tartalma a kért döntést kizárja (J3). A J1 és a J2 a Nemzeti Jogszabálytárban vagy az EUR-Lexen gyorsan ellenőrizhető; a J3 a norma szövegének értelmezését igényli. A tanulmány 6. fejezete ezért a jogalap-ellenőrzés három szintjét teszi a felmérés és a monitoring gerincévé: a hárítás ott oldódik fel, ahol a hivatkozott normát a vezető elkéri.

4.3 Az uniós jogra hivatkozás: a legjobban ellenőrizhető hárítás

Az uniós jogra hivatkozás a jogalap-hárítás legerősebb változata, mert címzettje egy másik kormányzási szinten áll, ahol az ellenőrzés a hazai vezető számára nehéznek látszik. Hobolt és Tilley (2014), valamint Heinkelmann-Wild és Zangl (2020) megmutatták, hogy a többszintű kormányzás szerkezetileg teszi lehetővé a felelősség Brüsszelre hárítását. A kormányzati végrehajtás belső viszonyaiban azonban az „EU így írta elő" mondat nem a választópolgárnak, hanem a politikai vezetőnek szól – és a politikai vezető ellenőrizheti.

Az uniós kohéziós politika 2021–2027-es időszakának közös rendelkezéseit az (EU) 2021/1060 rendelet (a továbbiakban: CPR) állapítja meg. A rendelet a tagállami mozgásteret nem elrejti, hanem tételesen kijelöli. A 3. táblázat a hárító mondatok uniós változatát veti össze a rendelet szövegével.

3. táblázat. „Az EU így hagyta jóvá" – a nemzeti mozgástér a CPR szerint

A hárító mondat	A CPR rendelkezése	Következtetés
„A programot az EU hagyta jóvá, nem módosítható."	A programot a Bizottság hagyja jóvá (23. cikk), a módosítást a tagállam kezdeményezi, a Bizottság észrevételt tehet, és a benyújtástól számított legfeljebb négy hónapon belül dönt (24. cikk (2)–(4)). A 24. cikk (5) bekezdése szerint a tagállam a programozási időszak alatt egy prioritás eredeti keretének legfeljebb 8 százalékát – a program költségvetésének legfeljebb 4 százalékát – ugyanazon alap ugyanazon programjának másik prioritására csoportosíthatja át; az átcsoportosítás bizottsági határozatot nem igényel, a monitoringbizottság előzetes jóváhagyásához kötött (40. cikk (2) bekezdés d) pont).	A programszintű döntés valóban bizottsági; a prioritások közötti átcsoportosítás meghatározott mértékig nemzeti döntés, és a módosítás eljárása négy hónapos, nem tilalom.
„Az elszámolhatósági szabályok uniósak."	A kiadások elszámolhatóságát nemzeti szabályok alapján kell megállapítani, kivéve ahol a rendelet vagy az alapspecifikus rendeletek külön szabályt állapítanak meg (63. cikk (1)).	Az elszámolhatóság szabályait – a rendelet és az alapspecifikus rendeletek külön szabályainak kivételével – a nemzeti szabályok állapítják meg, és azok nemzeti döntéssel módosíthatók.
„A kiválasztási feltételeket az EU írja elő."	A műveletek kiválasztásához az irányító hatóság állapítja meg és alkalmazza a megkülönböztetésmentes és átlátható kritériumokat és eljárásokat (73. cikk (1)–(2)); a kiválasztás módszertanát és kritériumait a monitoringbizottság hagyja jóvá (40. cikk (2) bekezdés a) pont).	A felhívás feltételrendszere, a pontozás és az eljárás nemzeti hatáskör; a Bizottság a kritériumokat legfeljebb bekérheti.
„Ilyen pénzügyi eszközt az EU nem engedne."	A pénzügyi eszköz létrehozása az irányító hatóság döntése (58. cikk (1)); az ex ante értékelés az irányító hatóság felelősségére készül, és a programhozzájárulás előtt kell elkészülnie (58. cikk (3)).	A pénzügyi eszköz – például egy mikrohitel-konstrukció – tartalma, célcsoportja és terméke nemzeti döntés.

A táblázat tanulsága túlmutat az uniós forrásokon. A CPR a program szintjén bizottsági, a végrehajtás szintjén tagállami hatáskörbe utalja a döntéseket: a prioritás, a keret és a célkitűzés bizottsági jóváhagyású, a felhívás, a feltétel, a kiválasztás, az elszámolhatóság és a konstrukció tartalma tagállami. Az uniós jogra hivatkozás a program szintjére vonatkoztatva pontos; a végrehajtás szintjére kiterjesztve a CPR szövegével nem egyezik. A hárítás mechanizmusa pontosan az, hogy a programszint igazságát a végrehajtás szintjére terjeszti ki. Ezt a mechanizmust az uniós intézmények is ismerik: a túlteljesítő átültetés (gold-plating) – amikor a nemzeti szabály az uniós követelményen túlmegy, és az uniós jogra hivatkozik – az Európai Bizottság 2026-os nyilvános konzultációjának

tárgya volt (European Commission 2026b). A gold-plating a jogalap-hárítás egyik lehetséges alakja: a nemzeti szinten hozzáadott szigor az uniós norma neve alatt jelenik meg.

A tanulság a döntéshozói gyakorlat számára egyszerű: az uniós jogra hivatkozó mondat mindig cikkszámot kér. Ha a cikkszám megérkezik, a vezető három kérdést tesz fel: a cikk a programra vagy a végrehajtásra vonatkozik; a rendelet vagy az alapspecifikus rendelet külön szabályt ad-e, vagy a nemzeti szabályra utal; és a tagállami mozgástér – átcsoportosítás, módosítás, kiválasztási kritérium – kimerült-e. A három kérdés az M1 és az M5 melléklet használati szabálya.

4.4 A gazdátlan döntés: ahol a felelősségi lánc megszakad

A tanulmány harmadik tétele szerint a sok kézen átmenő döntésnek nincs rekonstruálható személyes felelőse, és ezért a hiba következmény nélkül marad. A hazai kormányzati igazgatásban ennek három mechanizmusa működik.

Az első a véleményezés intézménye. Az előterjesztés az irányítási láncon belül több szervezeti egység véleményét kéri ki; minden vélemény egy-egy szakmai szempontot képvisel, és egyik sem döntés. A véleményező azért felel, hogy a véleménye szakszerű legyen; azért nem, hogy a döntés jó legyen. A döntéshozó pedig – aki a véleményeket összegző előterjesztést kapja – azért felel, hogy a véleményeket figyelembe vette; azért nem, hogy a vélemények helyesek voltak. Thompson (1980) sok kéz problémája itt intézményes formát ölt: a döntés mindenkié és senkié.

A második mechanizmus a határidő hiánya. A hatósági ügyekre az általános közigazgatási rendtartás 50. §-a határidőt, 51. § (1) bekezdése a túllépésre következményt ír elő. A kormányzati végrehajtás belső ügymenetére – a döntés-előkészítésre, a program- és forráskezelésre, a felhívás előkészítésére, a szerződéskötésre – sem törvényi határidő, sem a túllépés jogi következménye nincs. Az iktatókönyvben a 335/2005. Korm. r. 39. § (2) bekezdés n) pontja szerint az „intézés határideje” kötelező adat, de ezt a határidőt a szerv maga állapítja meg, és túllépésének következménye a szerven belül dől el. Az ügy ezért nem késik, hanem áll: a késés feltételezne egy határidőt, amelyhez képest késik.

A harmadik mechanizmus az egyéni teljesítményértékelés elszigeteltsége. A kormánytisztviselők teljesítményértékelése (Kit.; 89/2019. Korm. r.) a munkáltatói jogkör gyakorlójának eszköze: a vezető értékeli a beosztottját, az értékelés az egyénről szól, és a hierarchián belül marad. Az ügymenet minőségéről – arról, hogy egy adott döntés hány napig állt, hány kézen ment át, és a hivatkozott jogalap létezett-e – az egyéni értékelés nem ad képet, mert nem az ügyet, hanem a személyt értékeli. A következmény a személyhez kötődik, a hiba az ügyhöz; a kettő nem találkozik.

E három mechanizmus együttes eredménye a gazdátlan döntés: a döntés megszületett, de az ügy irataiból nem állapítható meg, ki, mikor és milyen jogalapon hozta. A gazdátlan döntés önmagában nem jogsértés, és nem szükségképpen rossz döntés; a probléma az arányukban áll: ahol a döntések jelentős hányada gazdátlan, ott az elszámoltathatóság Bovens (2007) szerinti harmadik lépcsője – a következmény – szerkezetileg nem jöhet létre, mert nincs, akire vonatkozzon. A tanulmány ezért a gazdátlan döntések arányát a következmény-nélküliség mérhető indikátoraként kezeli, és a 6. fejezet felmérési rétegébe építi.

A makroszintű külső értékelést az Európai Bizottság 2026-os jogállamisági jelentésének Magyarországról szóló fejezete adja, amely a magas szintű korrupciós ügyekben a megbízható nyomonkövetési eredmény kialakítására vonatkozó ajánlás tekintetében összességében előrelépést nem állapít meg (European Commission 2026c). A tanulmány tárgya a szerkezet, amelyben a következmény hiánya a mindennapi ügymenet szintjén keletkezik, onnan terjed felfelé, és – a 4.7 pont szerint – a rendszerszintű korrupció szerkezeti feltételévé válik.

4.5 Időhorizont-aszimmetria: a ciklus és a pálya

A három vetület egy időbeli dimenzióval egészül ki, amelyet a tanulmány időhorizont-aszimmetriának nevez. A politikai vezetés horizontja a kormányzati ciklus; az apparátusé a pálya, amely ciklusokon ível át; az uniós programozásé a hétéves időszak, amely a kettő között áll. Aki a ciklusban gondolkodik, annak a gyors eredmény a tét; aki a pályában, annak a következmény elkerülése; aki a programozási időszakban, annak a szabályos lezárás.

Az időhorizont-aszimmetria a hárítás harmadik családját – az idő-hárítást – táplálja. „A következő tervezési időszakban", „ez már nem fér bele a ciklusba", „ezt majd az új kormány" – ezek a mondatok nem a világ tulajdonságát írják le, hanem a beszélő horizontját. A halasztás a hibáztatás-elkerülés legbiztosabb formája, mert a halasztott döntésnek nincs gazdája: a halasztás nem döntés, hanem a döntés hiánya, és a döntés hiányának a hatályos jog szerint nincs gazdája.

Az időhorizont-aszimmetria hazai lenyomata az intézményi átszervezések sűrűsége. A kormányzati vállalkozás- és gazdaságfejlesztési szervezetek 2006 és 2026 között jogforrásokkal dokumentáltan legalább tizenegy létrehozáson, megszüntetésen, átnevezésen vagy feladat-áttelepítésen mentek át (Szekfü és Vonnák 2026, 4.6.). Minden átszervezés megszakítja a felelősségi láncot: a döntés gazdája az elód szervezetnél marad, a következmény az utódhoz kerül, és a kettő között az átadás-átvétel iratai a 3.5 pontban leírt döntés-előkészítő adatok körébe tartoznak. Az átszervezés így a sok kéz problémájának időbeli változata: nem sok kéz egyszerre, hanem sok kéz egymás után.

4.6 A gazdaságfejlesztési végrehajtás mint tipikus terep

A tanulmány empirikus bázisa a gazdaságfejlesztési végrehajtás, ezen belül a mikrofinanszírozás és a vállalkozásfejlesztés intézményrendszere. A terep tipikus, mert itt a három vetület és az időhorizont-aszimmetria egyszerre és dokumentáltan jelenik meg. A tanulmány e pontban kizárólag nyilvános, ellenőrizhető forrásokra hivatkozik, és intézményeket, eljárásokat, szabályozási állapotokat ír le.

A szabályozási hiány mint tartós állapot. A megyei és fővárosi vállalkozásfejlesztési alapítványok mikrohitelezési tevékenysége 2003 óta a hitelintézeti törvény hatályán kívül áll; a hatályos rendelkezés a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 2013. évi CCXXXVII. törvény 2. § (1) bekezdés f) pontja. A 2003-as módosítás a kivételt megteremtette, de nem szabályozta a mikrohitel és a mikrohitelezés fogalmát, az alapítványok körét, a tevékenység általános szabályait és az ellenőrzésre jogosult hatóság kijelölését (ATM 2022, 4. fejezet, 75. o.). A szociális célú mikrohitelezés általános szabályozása 2026 őszén sem áll rendelkezésre. A jogi kivétel 2003 óta, több kormányzati cikluson át fennáll: ez az idő-hárítás közjogi mintapéldája – a szabályozás elmaradásának a hatályos jog szerint nincs gazdája, mert az elmaradás nem döntés.

Az adathiány mint a zárt hurok lenyomata. Az Interreg Europe ATM for SMEs projekt 2018-as országos felmérése szerint a közpénzből finanszírozott, több évtizede működő országos mikrohitelprogramról nincs publikált működési adat (ATM 2022, 3.1.15., 35–37. o.). A JEREMIE-programról ezzel szemben a Magyar Fejlesztési Bank adatközlése közvetítőtípusonként mutatja az ügyletszámot és az átlagos ügyletméretet: 2015. december 31-én a 16 944 ügyletből 7 085-öt (41,8 százalék) tizenhat vállalkozásfejlesztési alapítvány, 8 022-t (47,3 százalék) harmincöt pénzügyi vállalkozás, 1 018-at harmincnégy takarékszövetkezet és 819-et húsz bank nyújtott; az alapítványok átlagos refinanszírozott ügyletmérete 6,1 millió forint volt, a pénzügyi vállalkozásoké 14,0, a bankoké 14,5 millió forint (ATM 2022, 3.2.2., 55–56. o., MFB-adatközlés alapján). A két program közötti különbség a tanulmány szempontjából nem a teljesítmény, hanem az átláthatóság: az egyik program adatai nyilvánosak és közvetítőnként elemezhetők, a másikéi nem. Az adathiány az információs aszimmetria nyilvános lenyomata.

A közvetítőválasztás mint hatásköri döntés. A 2013 utáni uniós mikrofinanszírozási programokban a közvetítőket közbeszerzéssel választották ki, és a nonprofit szervezetek a kiírás feltételei szerint nem vehettek részt; előzetes

szakmai konzultáció nem előzte meg a döntést (ATM 2022, 3.2.4., 60. o.). A döntés tartalma e tanulmány szempontjából közömbös; a mechanizmusa nem. A közvetítői kör meghatározása a programot végrehajtó irányító hatóság hatásköre, nem uniós előírás. A nyilvános forrásokból nem állapítható meg, ki, mikor és milyen jogalapon hozta a döntést, ezért az a nyilvános forrásokból nem rekonstruálható; a döntés következménye pedig – egy teljes közvetítői típus kiesése egy programból – évekig fennállt.

A funkciók együttállása. A gazdaságfejlesztési végrehajtás négy funkciója – a tervezés, a kiírás és forráselosztás, a végrehajtás, valamint az ellenőrzés – a hazai gyakorlatban jellemzően ugyanazon irányítási láncban áll, és a hatályos eljárásrend a felhívás előkészítését, az értékelők foglalkoztatását és a támogatási döntést ugyanabban az intézményrendszerben tartja: a felhívást az irányító hatóság készíti elő, a tartalmi értékelést az állami projektértékelői jogviszonyban álló értékelők végzik, a döntést az irányító hatóság hozza, és az értékelő függetlenségét a jog összeférhetetlenségi szabályokkal, nem szervezeti elkülönítéssel biztosítja (256/2021. Korm. r. 19. §, 44–45. §, 52/A. §; Ápjt. 2. §). A tanulmány szerzői ebből a négy funkció – tervezés, kiírás és forráselosztás, végrehajtás, ellenőrzés – elkülönítésének elvét vezetik le; a 6.6 pont az elkülönítés uniós mintáját és a nyom előállítását tárgyalja. A tanulmány szempontjából a lényeg a szerkezet: ahol a kiíró, a végrehajtó és az ellenőr egy láncban áll, ott a zárt hurok nem a tárca, hanem a program szintjén is záródik, és a politikai vezetés a program eredményéről annak végrehajtójától tud.

E négy megfigyelés együtt a 2. fejezet három tételét a terepen igazolja. A szabályozási hiány tartóssága az időhárítás; az adathiány az információs aszimmetria; a közvetítőválasztás a hatáskör-hárítás és a sok kéz; a funkciók együttállása a zárt hurok programszintű formája. A tanulmány intézményi válasza (6. fejezet) ezekre a mechanizmusokra épül.

4.7 A zárt hurok mint a rendszerszintű korrupció szerkezeti feltétele

A tanulmány három tétele – az információs aszimmetria, a hárítás és a felelősségi lánc megszakadása – együtt egy olyan szerkezetet ír le, amelyben a szabálytól eltérés nyom és következmény nélkül marad, és amelyről a megbízó – a politikai vezetés – szerkezetileg nem értesül. Ez a szerkezet nem a korrupció, de a korrupció egyik szerkezeti feltétele; ez az alfejezet azt mutatja meg, hogy miért, és hogy a feltétel mérhető.

A rendszerszintű korrupció fogalma. A korrupciókutatás az utóbbi két évtizedben a jelenség két, egymástól eltérő szerkezetét különíti el. Az egyikben a korrupció egyedi deviancia: a tisztviselő megszegi a normát, a megbízó – ha értesül róla – szankcionálja, és a szankció visszatart. Ez a megbízó–ügynök keret, amelyre a korrupcióellenes reformok túlnyomó része épül. A másikban a korrupció egyensúlyi állapot: a szereplők azért viselkednek partikulárisan, mert mindenki más is így tesz, és aki egyedül tér el, az rosszabbul jár; a szankció nem tart vissza, mert nincs, aki hitelesen alkalmazná. Persson, Rothstein és Teorell (2013) ezt a második állapotot nevezi rendszerszintű korrupciónak, és azt mutatja ki, hogy ahol a korrupció rendszerszintű, ott a megbízó–ügynök logikára épülő reformok kudarcot vallanak, mert a keret olyan elvhű megbízókat feltételez, akik a rendszerben nem léteznek; a jelenség kollektív cselekvési probléma. Mungiu-Pippidi (2015) a két állapotot a közjavak elosztásának két normájaként írja le: a partikularizmus – az etikai univerzalizmustól való eltérés mint a közforrás-elosztás normája – az emberiség alapállapota, az univerzalizmus hosszú átmenet eredményeként kialakuló egyensúly, és a formális jogi korlátok a társadalmi erőviszonyok változását inkább követték, mint vezették. A szerző szerint a korrupcióellenes ügynökségek létéről nem mutatható ki statisztikailag, hogy előrelépést hoznának. Rothstein és Teorell (2008) a kormányzás minőségét ugyanebből a logikából a közhatalmat gyakorló intézmények pártatlanságaként határozza meg: a minőség hiányának jele a megkülönböztetés – az, hogy a hatalom gyakorlása a címzett személyétől függ. Johnston (2005) a korrupció négy szindrómáját – befolyási piacok, elitkartellek, oligarchák és klánok, hivatali mogulok – a gazdagság és a hatalom megszerzésének módjából és az állami, politikai és

társadalmi intézmények erősségéből vezeti le; a szindróma intézményi mintázat, nem egyéni cselekmények összege.

Miért szerkezeti feltétel a zárt hurok. A tanulmány a két keret között egy hiányzó lépést azonosít. A megbízó–ügynök keret kudarcát a kollektív cselekvési irodalom az elvhű megbízó hiányával magyarázza; a zárt hurok azonban azt mutatja, hogy az elvhű megbízó léte sem elég. A politikai vezetés lehet elvhű, és a rendszer akkor is az egyensúlyi állapot felé mozog, ha a vezetés a végrehajtás ügymenetéről folyamatos, ügyszintű információt a végrehajtótól kap, mert három feltétel teljesül. Az első a gazdátlan döntés: a sok kézen átmenő döntésnek nincs rekonstruálható felelőse (4.4), ezért a megkülönböztetés – a kivételes bánásmód – nem köthető senkihez. A második a következmény-nélküliség: a szabálytól eltérésnek nincs következménye, nem azért, mert nincs szankció, hanem azért, mert nincs az apparátustól független információs lépcső, amelyen a szankció alapulhatna. A harmadik az önjelentés: a megbízó a szabálytól eltérésről az eltérő szereplőtől értesülne, és a hárítás nyelvtana (4.2) pontosan arra szolgál, hogy ne értesüljön. A három feltétel együtt azt eredményezi, hogy a rendszerben a partikuláris működés nem kockázat, hanem a kockázatmentes stratégia: aki a szabályt betartja, annak nincs előnye, aki eltér tőle, annak nincs következménye, és a megbízó egyiket sem látja. A zárt hurok a rendszerszintű korrupció szerkezeti feltételeinek egyike: ahol a partikuláris elosztás normája (Mungiu-Pippidi 2015) is érvényesül, az elvhű megbízóval működő rendszert is a kollektív cselekvési egyensúly felé tolja. Ez a tanulmány hozzájárulása a két keret vitájához: a megbízó–ügynök probléma nem azért válik kollektív cselekvési problémává, mert a megbízó nem elvhű, hanem azért, mert a megbízó nem lát.

A feltétel mérhető. Ha a rendszerszintű korrupció szerkezeti feltétele a következmény-nélküliség és a megkülönböztetés láthatatlansága, akkor a feltétel mérése nem a szándék, hanem a megkülönböztetés mérése. Ez a módszertani irány a nemzetközi irodalomban bevett. Fazekas, Tóth és King (2016) magyar közbeszerzési adatokból épített objektív, a verseny korlátozottságára és a nyertesek ismétlődésére épülő korrupciós kockázati indexet (2.6); Fazekas és Kocsis (2020) ugyanezt az elvet huszonnyolc európai ország mintegy 2,8 millió szerződésére terjesztette ki, és a versenyző piacokon egyajánlatos eljárások arányát a magas szintű korrupció objektív kockázati mutatójaként azonosította. Fazekas és Tóth (2016) a szerződések hálózatából szervezetenkénti kockázati mértéket képezett, és a magas kockázatú szervezetek sűrűn összekapcsolt klasztereit az állam foglyul ejtésének terepeként határozta meg; Magyarországra alkalmazva eredményeik a szerzők megfogalmazása szerint az állam elitcsoportok általi részleges foglyul ejtésére utalnak. A tanulmány e munkákból nem a megállapítást, hanem a módszert veszi át: a korrupciós kockázat az ügymenet adataiból, a megkülönböztetés mintázataként mérhető, ítélet és személy nélkül. A 6. fejezet indikátorai – a gazdátlan döntések aránya, a szerepkör-koncentráció, a kivétel-mintázat – ennek az elvnek a kiterjesztése a közbeszerzésről a kormányzati ügymenet egészére.

A hazai állapot a külső értékelésekben. A magyar helyzetről hivatalos és lektorált külső értékelések állnak rendelkezésre. Az Európai Bizottság 2026-os országjelentése szerint az intézményi minőség és a kormányzati hatékonyság az Európai Unió legalacsonyabbjai közé tartozik, és a korrupció továbbra is komoly aggodalomra ad okot, mert a korrupcióellenes keret rendszerszintű gyengeségei fennállnak (European Commission 2026a, a szerzők fordítása). A Bizottság 2026-os jogállamisági jelentésének Magyarországról szóló fejezete szerint a magas szintű korrupciós ügyekben a megbízható nyomonkövetési eredmény kialakítására vonatkozó ajánlás tekintetében összességében nem történt előrelépés, és a magas szintű korrupciós ügyek évek óta függőben vannak az elsőfokú bíróságok előtt; ugyanez a fejezet rögzíti, hogy az ügyészség a korrupciós bűncselekmények miatti vádemelések számának 43 százalékos növekedéséről számolt be (European Commission 2026c, a szerzők fordítása). A Világbank Worldwide Governance Indicators adatbázisának Control of Corruption mutatója – észlelésalapú, összetett, hibahatárral közölt mérőszám (Kaufmann, Kraay és Mastruzzi 2011) – Magyarországra a 0–100 skálájú kormányzási pontszámot 1996-ban 66,5-ben, 2025-ben 48,1-ben adja meg, az utóbbit 43,1 és 53,1 közötti kilencvenszázalékos konfidencia-intervallummal (World Bank 2026, lekérdezés 2026. október 23.); a három

évtizedes sor iránya csökkenő, az egyes évek közötti különbségek a hibahatáron belül maradnak. A három forrás a vizsgált időszakra vonatkozó, egymástól független külső tényközlés az intézményi minőségről, a korrupcióellenes keretről és a korrupció észleléséről; a 4. fejezet mechanizmus-elemzése azt mutatja meg, hogyan keletkezik a következmény-nélküliség az ügymenet szintjén.

A versenyképességi költség. A rendszerszintű korrupció gazdasági költségét az irodalom négy csatornán azonosítja. A beruházási csatorna: Mauro (1995) országok közötti adatokon a korrupció beruházás- és növekedéscsökkentő hatását mutatta ki, és a Nemzetközi Valutaalap 2016-os elemzése szerint a magas korrupció visszatartja a magánberuházást, és az észlelésalapú mérésekre épülő tanulmányok többsége a növekedésre gyakorolt káros hatást állapít meg (IMF 2016, a szerzők fordítása). Az allokációs csatorna: ahol a közforrás elosztása partikuláris, a forrás nem a legjobb felhasználáshoz, hanem a legjobb kapcsolathoz kerül. A hazai támogatási elosztás kimenetét a Központi Statisztikai Hivatal adata mutatja: az uniós 2014–2020-as ciklus tárgyieszköz-pályázati kifizetéseinek 2018-ban 78,0 százaléka jutott nagyvállalatokhoz és 4,2 százaléka mikrovállalkozásokhoz (KSH 2019, 6. ábra, 11. o.; a megoszlás a szerzők számítása); a megoszlás hátterének azonosításához az ügymenet adatai szükségesek (6.6). A bizalmi csatorna: a korrupció aláássa a kormányzatba vetett közbizalmat, és gyengíti az állam alapfunkcióinak ellátására való képességét (IMF 2016). A vállalati csatorna: vállalati szintű adatokon a vesztegetési ráta a vállalati növekedéssel negatívan függ össze, és a hatás erősebb az adókulcsénál (Fisman és Svensson 2007, ugandai vállalati minta, 1995–1997). A kormányzás minősége és a növekedés kapcsolatát a másik irányból Evans és Rauch (1999) igazolta: harmincöt fejlődő ország 1970 és 1990 közötti adatain a meritokratikus felvételre és kiszámítható, jutalmazó karrierre épülő, weberi államszerkezet a gazdasági növekedés kilátásait szignifikánsan javította. Shleifer és Vishny (1993) a korrupció közgazdasági modelljében a kormányzati intézmények szerkezetét és a politikai folyamatot nevezi a korrupció szintjének meghatározó tényezőjének – a saját szerveit nem ellenőrző, gyenge kormányzat rendkívül magas korrupciós szintet eredményez –, és a korrupció tiltott és titkos jellegéből vezeti le, hogy torzító hatása nagyobb az adóztatásénál. A négy csatorna együtt a tanulmány szerzőinek megítélése szerint a versenyképesség egyik legnagyobb intézményi korlátja: nem azért, mert a korrupció drága – bár az –, hanem azért, mert a rendszerszintű korrupció a beruházási, elosztási és vállalkozási döntések kiszámíthatóságát szünteti meg, és a kiszámíthatóság a versenyképesség feltétele. A szerzők műhelyének stratégiai megalapozó dokumentuma ebből vonja le azt a következtetést, hogy ahol lehetséges, a pályázati, diszkrecionális támogatás helyett az átlátható, szabályalapú, normatív eszközök felé kell mozdulni, mert ez egyszerre javítja a versenyképességet, és illeszkedik az átláthatósági és antikorrupciós elvárásokhoz (MFKA 2026a, 4. fejezet).

Következtetés a 6. fejezethez. Ha a rendszerszintű korrupció szerkezeti feltétele a zárt hurok, akkor a válasz a feltétel megszüntetése – a hatályos intézményrendszert az ügymenet szintjén kiegészítve: a döntés gazdájának rekonstruálhatósága, a megkülönböztetés mérhetősége és a megbízó apparátustól független tájékozódása. Az irány a jó kormányzás összehasonlító irodalmával egybevág: Dahlström és Lapuente (2017) szerint a politikusok és a hivatalnokok karrierjének szétválasztása – az érdemalapú felvétellel együtt – azért jár kevesebb korrupcióval, mert a két csoport egymást ellenőrzi, és ez mindkettőt eltéríti az önérdektől. A tanulmány modellje ugyanezt a kölcsönös ellenőrzést az ügymenet szintjére viszi: a nyom a hivatalnoké, az értékelés a politikai vezetésé, és a kettő egymástól függetlenül, egymást látva működik. Ez a három követelmény a 6. fejezet irányítási modelljének tárgya.

5. Nemzetközi válaszok és hazai előzmények

5.1 A kormányközpont mint a válasz helye

A zárt hurok nem magyar sajátosság; a hierarchikus igazgatás általános tulajdonsága, és a fejlett országok kormányzatai évtizedek óta keresik a kezelését. A válaszok közös helye a kormányközpont (centre of government): az a szervezeti egység vagy egységek összessége, amely a kormányfőt és a kormányt egészében támogatja. Az OECD 2013-as felmérése szerint a kormányközpont „a végrehajtó hatalom legmagasabb szintjének támogató szerkezete", és a válaszadó országok több mint felében a kormányközpont viseli a végrehajtás nyomon követésének elsődleges felelősségét (OECD 2014).

A felmérés 2017-es megismétlése azonban a kormányközponti monitoring tartalmáról a tanulmány számára döntő megállapítást tett: a nyomon követés „az országok mintegy felében arra korlátozódik, hogy a szakminisztériumoknak a végrehajtási munkatervek szerint kell jelenteniük"; a monitoring „nagyrészt arra összpontosít, hogy a dolgokat helyesen csinálják-e"; és „alig esett szó a szakpolitikák társadalmi és gazdasági kimenetekre gyakorolt hatásának bármilyen értékeléséről" (OECD 2018, a szerzők fordítása). A kormányközponti monitoring tehát az OECD-országok mintegy felében ugyanazon a zárt hurkon fut, amelyet a 3. fejezet a magyar jogban leírt: a tárca jelent a tárcáról, és a központ a jelentést olvassa. A válasz helye a kormányközpont; a válasz tartalma azonban nem a jelentéskérés, hanem a jelentéstől független információs csatorna – és ezt a legtöbb ország nem építette ki.

5.2 Delivery unitok: a brit modell és értékelői

A kormányközponti végrehajtás-követés legismertebb intézménye a brit Prime Minister's Delivery Unit (PMDU), amelyet 2001-ben hoztak létre, és amelynek első vezetője a módszert „deliverology" néven írta le: kevés, világosan meghatározott prioritás; minden prioritáshoz számszerű trajektória; rendszeres, adatalapú „stocktake" a miniszterelnökkel; és a tárcák teljesítményének folyamatos követése a kormányközpontból (Barber 2007). A modell két évtized alatt mintegy huszonöt országban talált követőre, és ugyanennyi idő alatt alapos értékelő irodalom épült köré.

Az értékelések három tanulságot adnak. Az első a kormányközpont információs helyzetéről szól. Gold (2014) az Institute for Government és a torontói Mowat Centre összehasonlító tanulmányában a kormányközpont alapvető problémáját abban látja, hogy „a központnak kevés eszköze van a kulcsfontosságú szakpolitikai célok előrehaladásának mérésére" (4. o.), és nevesíti a tárcák stratégiai viselkedését: a szorongás „gyakran olyan stratégiai magatartáshoz vezet, mint az információ visszatartása vagy a jelentési rendszerek kijátszása" (19. o., a szerzők fordítása). Ez a megállapítás a tanulmány második tételének – a hibáztatás-elkerülés szervezetformáló erejének – nemzetközi gyakorlati megerősítése: a delivery unit azért nem működik önmagában, mert a tárcák a jelentési rendszert ugyanúgy a felelősség minimalizálására használják, mint bármely más jelentési rendszert.

A második tanulság az intézményi feltételekről szól. Gold (2017) a delivery unitok globális áttekintésében megállapítja, hogy „a sikerhez a delivery unitoknak jól meghatározott hatáskörre és erős politikai támogatásra van szükségük", és hogy „sok, egykor nagy felhajtással bejelentett egységet csendben megszüntetnek" (a szerzők fordítása). A siker feltételei: szűk és pontosan meghatározott mandátum, látható politikai támogatás, a politikai szponzor közelsége, kormányzati szintű tulajdonlás és a hatékonyság rendszeres felülvizsgálata. Richards és Smith (2006) politikatudományi esettanulmánya ugyanezt a másik oldalról mutatja: a központi kontroll megerősítése a tárcák és a végrehajtó szervezetek autonómiájával ütközik, és a brit kormányzás aszimmetrikus hatalmi modelljében ez az ütközés az egység sorsát is eldöntötte.

A harmadik tanulság a politikai és a szakmai funkció szétválasztásáról szól. Birch és Jacob (2019) a kanadai Results and Delivery Unit (2016–) kritikai elemzésében a deliverologyt a meglévő eredményalapú menedzsment újracsomagolásaként írja le, amely a „permanens kampány" logikájába illeszkedik, és gyengítheti az intézményesült, bizonyítékalapú értékelést. A kormányfő saját teljesítményegysége nem azonos a független értékeléssel: az egyik a politikai vezetés eszköze a végrehajtás gyorsítására, a másik a végrehajtás minőségének független megállapítása. A két funkció összemosása mindkettőt gyengíti. Ez a tanulság a 6. fejezet tervezési elve: a kormányzati folyamatmonitoring a politikai vezetés információs csatornája, nem független értékelő, és nem is állítja magáról, hogy az; az indikátorok nyilvánossága az, ami a függetlenséget pótolja.

5.3 Nyilvános célok és kollektív felelősség: Új-Zéland és Észtország

Az új-zélandi Better Public Services reform (2012) a delivery-logikát más irányba vitte: nem a kormányközpont mérte a tárcákat, hanem a kormány tíz, tárcaközi „Results" célt tűzött ki, amelyek korábban ellenálltak a beavatkozásnak, minden célhoz kis vezetői csoportot rendelt kollektív felelősséggel, és az előrehaladásról félévente nyilvánosan jelentett (Scott–Boyd 2022). A modell két eleme a tanulmány számára tanulságos: a nyilvános, előre rögzített cél, amely a jelentési rendszer kijátszását a nyilvánosság előtt teszi láthatóvá; és a felelősség személyhez és csoporthoz kötése, amely a sok kéz problémáját nem a kezek számának csökkentésével, hanem a felelősség kimondásával kezeli.

Az észt „egységes kormányzat" (whole-of-government) megközelítés OECD-értékelése (OECD 2011) a tanulmány számára a méretkategória miatt fontos: egy kis, uniós tagállam kormányközponti koordinációs modelljét vizsgálja, a Kormányhivatal stratégiai egységének szerepével, a tárcaközi koordináció és a teljesítménymenedzsment erősségeivel és gyengeségeivel. Gajduschek és Staroňová (2023) összehasonlításában Észtország az a közép-kelet-európai ország, amely a formális érdemrendszer mellett helyettesítő informális intézményekkel professzionális felsővezetői kart épített – vagyis ahol a politikai kinevezési hatalom és a szakmai folytonosság viszonya a magyartól eltérően alakult. Az észt példa nem másolható; azt mutatja, hogy a kis méret nem akadálya, hanem előnye a kormányközponti koordinációnak.

5.4 Teljesítménymenedzsment törvényi szinten: az Egyesült Államok

A kormányzati teljesítménymenedzsment legrészletesebb törvényi architektúráját az Egyesült Államok GPRA Modernization Act of 2010 törvénye adja (Pub. L. 111–352). A törvény minden szövetségi ügynökségnél teljesítményjavítási tisztviselő (Performance Improvement Officer) kijelölését írja elő, akit az ügynökség vezetője a működési vezetővel egyeztetve a felsővezetők közül nevez ki; létrehozza a tisztviselők kormányzati szintű tanácsát (Performance Improvement Council); ügynökségi és kormányzati szintű prioritáscélokat ír elő; és a költségvetési hivatal igazgatója számára legalább negyedévente kötelező felülvizsgálatot rendel el a kormányzati prioritáscélok előrehaladásáról. A törvény a tanulmány irányítási modelljének – a kormányzati folyamatmonitoringnak – törvényi analógiája: a teljesítménykövetés nem egy kormány politikai eszköze, hanem a végrehajtó hatalom tartós, törvényben rögzített működési rendje.

A törvényi teljesítménymenedzsment korlátait ugyanaz az irodalom írja le, amely a 2. fejezetben a mérés veszélyeit tárgyalta. Hood (2006) és Bevan–Hood (2006) a brit célszámrendszeren mutatta meg, hogy az önjelentett teljesítményadat a célszámok kijátszását termeli ki, ha a központ nem ellenőrzi az adatot; Hood és Dixon (2015) harminc év brit központi kormányzati reformját hivatalos adatokon értékelve arra jutott, hogy a reformok „jobban és olcsóbban" ígérete nem igazolható: a működési költségek reálértékben nem csökkentek, a panaszok és a bírósági felülvizsgálatok száma nőtt. Pollitt és Bouckaert (2017) tizenkét ország összehasonlításában a reformok négy szintjét – a beszédet, a döntést, a gyakorlatot és az eredményt – választja szét, és a szintek közötti rést a reformok általános tulajdonságaként írja le. A tanulmány ebből a tervezési korlátot vonja le: a mérés csak

akkor nem termel kijátszást, ha az adat nem az értékelt szereplő bevallásából, hanem az ügymenet gépi nyomából származik.

5.5 Hazai előzmények

A magyar közigazgatás-fejlesztés 2010 utáni hivatalos programdokumentuma a Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program volt (Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium 2011; 2012). A program a „Jó Állam" koncepcióra épült, a feladatkataszter, a kormányhivatalok és a kormányablakok mellett a közszolgálati teljesítményértékelés bevezetését is célul tűzte, és a 2012-es változat az előző év teljesítését maga értékelte. Hajnal és Kovács (2014) a kormányablakok példáján mutatta be, hogy a program keretében létrehozott, központilag szorosan irányított kormányhivatalok a kormányközpont és a szakigazgatási szervek két évtizedes konfliktusát a központ javára zárták le. A Magyary Program tehát a kormányközpont megerősítésének programja volt – de a megerősítés az irányítási láncon belül történt, és a politikai vezetés számára az apparátusról nem nyitott láncon kívüli csatornát.

A kormányzás teljesítményének hazai mérésére a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Jó Állam Jelentése vállalkozott (Kaiser szerk. 2015–2019), hat hatásterületen – biztonság és bizalom, közösségi jóllét, pénzügyi stabilitás és versenyképesség, fenntarthatóság, demokrácia, hatékony közigazgatás –, mintegy 150 indikátorral. A jelentés a tanulmány szempontjából kettős tanulság. Az egyik, hogy a kormányzati teljesítménymérés gondolata és módszertani kapacitása Magyarországon létezik, egyetemi háttérrel és többéves adatsorral. A másik, hogy a jelentés a kormányzás *eredményeit* mérte kifelé, a társadalom felé, nem a végrehajtó apparátus belső ügymenetét; nem a politikai vezetés számára készült az apparátusról szóló független információként; és sorozata a 2019-es első változat után nyilvános forrásban nem folytatódott. A hazai előzmény tehát ugyanazt mutatja, mint a nemzetközi: az eredménymérés létezik, a folyamatmérés hiányzik, és a mérés a politikai ciklussal együtt lankad.

A hazai közjogban a kormányközponti teljesítményértékelés egyetlen eleme sem új. A kormányzati stratégiai irányításról szóló 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet stratégiai tervdokumentumokat és intézményi munkatervet ír elő; az integritásirányítás 2013 óta rendeleti szinten működik; a belső kontrollrendszer és a belső ellenőrzés az államháztartási jog része; a teljesítményértékelés a Kit. alapján kötelező. Ami hiányzik, az nem az eszköz, hanem az eszközök elhelyezkedése: a 3. fejezet 1. táblázata szerint mindegyik az irányítási láncon belül zárul.

5.6 Mi hiányzik: a tervezési elvek

A nemzetközi és a hazai válaszok áttekintése hét tervezési elvet ad a 6. fejezet irányítási modelljéhez. A 4. táblázat az elveket a forrásukhoz rendeli.

4. táblázat. A nemzetközi és hazai válaszok tanulságai és a belőlük következő tervezési elvek

Tanulság	Forrás	Tervezési elv
A kormányközponti monitoring a legtöbb országban a tárcák önjelentésére épül; a hatásértékelés hiányzik.	OECD 2014; OECD 2018	A politikai vezetés információs csatornája nem jelentéskérés, hanem az ügymenet gépi nyomára épülő, az apparátustól független adat.
Az önjelentett teljesítményadat a célszámok kijátszását termeli ki; a központ az adatot nem ellenőrzi.	Hood 2006; Bevan–Hood 2006; Gold 2014	A mérés tárgya az ügy és az esemény, nem a személy és a bevallás; az időbélyeget a rendszer adja.
A delivery unit szűk mandátum és erős politikai támogatás nélkül megszűnik; a tárcák autonómiájával ütközik.	Gold 2017; Richards–Smith 2006	A funkció a kormányközpontban áll, saját forrás és pályázat nélkül, szűk mandátummal; a modell súlypontja a nyilvántartási rend, nem az egység.

Tanulság	Forrás	Tervezési elv
A kormányfő teljesítményegysége nem azonos a független értékeléssel; az összemosás mindkettőt gyengíti.	Birch–Jacob 2019	Az egység a politikai vezetés csatornája, nem független értékelő; a függetlenséget az indikátorok kötelező nyilvánossága pótolja.
A nyilvános, előre rögzített cél és a személyhez kötött felelősség a sok kéz problémáját a kimondással kezeli.	Scott–Boyd 2022; Thompson 1980	Az elszámoltathatósági nyom személyes (ki, mikor, mit, milyen jogalapon); a kockázatértékelés kizárólag aggregált.
A teljesítménykövetés tartós működési rend, nem egy kormány politikai eszköze.	GPRA Modernization Act 2010	A rend tartós, nem egy kormány eszköze; a jogforrási szint a bevezetés rendjének kérdése.
A hazai eredménymérés létezik, a folyamatmérés hiányzik; a mérés a ciklussal lankad.	Magyary Program 2011, 2012; Jó Állam Jelentés 2015–2019	A folyamatmérés a meglévő kötelező nyilvántartásra (iktatás) épül, nem új adatgyűjtésre; a nyilvánosság a folytonosság garanciája.

A táblázat utolsó oszlopa a 6. fejezet követelményjegyzéke. Az irányítási modell nem új eszközöket talál ki, hanem a létező eszközöket – a belső kontrollt, az integritásirányítást, a teljesítményértékelést, az iktatást – egy olyan irányítási ciklusba köti, amelynek visszacsatolása az irányítási láncon kívül, a politikai vezetésnél és a nyilvánosság előtt záródik, és a politikai vezetésnek az apparátusról az apparátustól független képet ad.

6. Az irányítási modell: a kormányzati folyamatmonitoring mint a zárt hurok megnyitása

6.1 Az irányítási ciklus és a hiányzó visszacsatolás

Minden irányítás – a vállalaté, a közintézményé, a kormányzaté – négy elemből álló ciklus: a célból, amelyhez a működést mérik; az adatból, amely a működésről keletkezik; az értékelésből, amely az adatot a célhoz viszonyítja; és a korrekcióból, amely az értékelés alapján a működést vagy a célt módosítja. A ciklus akkor zárt, ha a négy elem egymásra épül, és akkor működik, ha a visszacsatolás – az adat útja a működéstől az értékelésig – független attól, akit értékel. A kormányzati irányítás nemzetközi irodalma ezt a ciklust a teljesítménymenedzsment (Pollitt és Bouckaert 2017), a kormányközponti végrehajtás-követés (Gold 2014; OECD 2014, 2018) és a törvényi szintű teljesítménykeret (GPRA Modernization Act 2010) formájában írja le; a tanulmány ezekből nem az eszközöket, hanem a ciklus szerkezetét veszi át.

A zárt hurok ebben a keretben pontosan megnevezhető: az irányítási ciklus harmadik és negyedik eleme a politikai vezetésnél van, a második – az adat – pedig az apparátusnál keletkezik, és az apparátuson keresztül jut a vezetéshez. A visszacsatolás helyén az apparátus önjelentése áll. Az OECD 2017-es kormányközponti felmérése szerint a tagállamok mintegy felében a végrehajtás nyomon követése abban merül ki, hogy a tárcáknak munkaterveik teljesítéséről kell jelenteniük, és a monitoring „a dolgok helyes elvégzésére”, nem a hatásra irányul (OECD 2018, a szerzők fordítása). A brit célszámrendszer tapasztalata ugyanezt a másik oldalról mutatja: a központ a teljesítményadatok ellenőrzésére nem fordított érdemi erőforrást, és a mért rész nem képviselte az egészet (Hood 2006; Bevan és Hood 2006). A magyar kormányzati igazgatásban a 3. fejezet szerint a belső kontrollrendszer, az integritásirányítás, a kormányzati ellenőrzés és a teljesítményértékelés mind az irányítási láncon belül

zárul: az apparátus önmagáról jelent, és a döntés-előkészítő adat tíz évig nem nyilvános. A ciklus tehát formálisan teljes, a visszacsatolása azonban nem független az értékelt szereplőtől – ez a zárt hurok irányítási megfogalmazása.

Ebből következik a válasz formája. A zárt hurkot nem új kontrollszerv nyitja meg, mert minden új kontrollszerv ugyanabból az önjelentésből dolgozik; nem is a jelentéskérés sűrítése, mert a sűrűbb önjelentés sűrűbb hárítást termel. A zárt hurok ott nyílik meg, ahol a visszacsatolás adata nem a jelentésből, hanem magából az ügymenetből keletkezik: az esemény, az időbélyeg és a szereplő a munka melléktermékeként rögzül, nem a munkáról szóló beszámolóként. A tanulmány ezt az adatréteget kormányzati folyamatmonitoringnak nevezi, és a vállalatirányítási rendszerek (enterprise resource planning, ERP) analógiájával írja le: egy vállalatirányítási rendszer sem attól működik, hogy mindenki hetente beszámol a munkájáról, hanem attól, hogy a művelet magában a rendszerben történik meg. Az analógia két elemet különít el. A nyitó leltár az egyszeri állapotfelvétel – ki, milyen szerepben, milyen eljárásokban és milyen jogalapon jár el –, amelyet a tanulmány felmérésnek nevez (6.4). A tranzakciós napló a folyamatos réteg – az ügy eseményeinek gépi rögzítése –, amely a felmérés törzsadatára épül (6.3). A kettő együtt adja a politikai vezetésnek azt, amit a zárt hurokban nem kaphat meg: az apparátusról az apparátustól független képet.

Az 5.6 pont hét tervezési elve ebben a keretben követelményjegyzékké válik. Az adat az ügymenet gépi nyoma, nem jelentés; a mérés tárgya az ügy és az esemény, nem a személy és a bevallás; a funkció a kormányközpontban áll, saját forrás és pályázat nélkül; az egység a politikai vezetés csatornája, nem független értékelő, és a függetlenséget az indikátorok nyilvánossága pótolja; a nyom személyes, a kockázat aggregált; a rend tartós, nem egy kormány eszköze; a folyamatmérés a meglévő kötelező nyilvántartásra épül. A 6.2–6.5 pont a ciklus négy elemét e követelmények szerint fejti ki: a célt, az adatot, az értékelést és a korrekciót.

6.2 A célrendszer feltétele: stratégia az apparátuson kívülről

Irányítási ciklus célrendszer nélkül nem létezik. A folyamatmutatók önmagukban csak azt mondják meg, hogy egy ügy hány napig és hány kézen át futott; azt, hogy az ügy a kormányzás céljait szolgálta-e, csak egy, az ügytől független célrendszerhez viszonyítva lehet megállapítani. A nemzetközi gyakorlatban ezt a szerepet a kormányfői prioritáscélok (Barber 2007; Gold 2017), a tárcaközi, nyilvános eredménycélok (Scott és Boyd 2022) és a törvényben rögzített kormányzati szintű prioritáscélok (GPRA Modernization Act 2010) töltik be. Közös tulajdonságuk, hogy a célok száma kicsi, a célok nyilvánosak, előre rögzítettek, és a mérés rendjét a célok kitűzésével egyidejűleg határozzák meg.

A zárt hurok szempontjából a célrendszernek egy további, a nemzetközi irodalomban kevéssé tárgyalt tulajdonsága van: nem származhat attól az apparátustól, amelynek működését méri. Ha a célokat az apparátus fogalmazza meg, a hurok a mérés szintjén zárul újra: a cél úgy lesz megfogalmazva, hogy a jelentés teljesíthesse, és az apparátus azt méri magán, amit maga tűzött ki. Ez nem rosszhiszeműség, hanem a 2.3 pontban leírt hibáztatás-elkerülés természetes működése – a nem hibáztatható cél a teljesíthető cél. A célrendszer ezért a modell bemenete, nem a kimenete, és a bemenetet az irányítási láncon kívül kell előállítani: a politikai vezetés döntésével, de a döntés mögött olyan tudományos és szakmai háttérrel, amely a kormányzás tárgyát – a gazdaság, a társadalom, a környezet állapotát és összefüggéseit – az apparátus szakpolitikai részérdekeitől függetlenül írja le. A célrendszer ezen a szinten nemzeti stratégia: nem egy tárca ágazati programja, hanem a kormányzás egészére vonatkozó, a ciklusokon átívelő célhierarchia, amelyhez a tárcák programjai illeszkednek.

A hazai jog ismeri a kormányzati stratégiai tervezés rendjét, és ismeri a nemzeti szintű célrendszer műfaját is. A kormányzati stratégiai irányításról szóló 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet tíz stratégiai tervdokumentum-típust különböztet meg (7. § 2. pont), közöttük a kötelezően előkészítendő nemzeti középtávú stratégiát, amelyet a Kormány fogad el (27. § (3) bekezdés), és előírja a tervdokumentumok nyomon követését és értékelését (20–21.

§). A rendelet azonban a nyomon követést és az értékelést ugyanarra a szervre telepíti, amely a dokumentumot előkészítette: a nyomon követés a stratégiai tervdokumentum előkészítéséért felelős feladata (20. § (3) bekezdés), és az értékelésről szóló beszámolót – ha az elfogadásra jogosult eltérően nem dönt – az előkészítésért felelős szerv készíti el (21. § (3) bekezdés); a függetlenséget egyetlen személyi szabály adja, amely az előkészítésben vagy a megvalósításban részt vevő személyt a beszámoló elfogadási folyamatából zárja ki. Külső vagy módszertanilag független értékelőt a rendelet nem ír elő, és a mutatókat maga a tervdokumentum határozza meg (20. § (2) bekezdés). A stratégiai irányítás formálisan létező rendje így a zárt hurok egy további példánya, nem pedig a megnyitása: a stratégiát az apparátus készíti, hajtja végre, méri és értékeli. A különbség a tanulmány modellje és a hatályos rend között nem a dokumentumok számában vagy formájában van, hanem abban, hogy ki állítja elő a célrendszert, és ki méri hozzá a végrehajtást.

A célrendszer operatív feltételei a modellben szigorúak. A célfa géppel olvasható, véges és nem átfedő: minden cél egy azonosítóval rendelkezik, a célok hierarchiája rögzített, és egy ügy egy célhoz rendelhető. Az ügy a stratégiai cél-hozzárendelést az érkeztetéskor kapja meg; az érdemi döntés eseményénél az előterjesztő a kódot megerősíti vagy pontosítja, és a két kód eltérése – a cél-eltolódási arány – külön mutatóként rögzül. Az érkeztetéskori kód felülírhatatlan, és utólagos hozzárendelés nincs, mert a visszamenőleges besorolás mindig a kívánt eredményhez igazodik; a döntéskori pontosítás az érkeztetés ismereti korlátjából adódó zajt csökkenti, az eltolódás mértéke pedig maga is megállapítás: ahol egy egység ügyeinek nagy hányada a döntésnél tágabb célágba vándorol, ott a célfa vagy az érkeztetési gyakorlat szorul felülvizsgálatra. A szerzők műhelyében készült gazdaság- és versenyképesség-fejlesztő stratégia megalapozó dokumentuma ugyanezt a követelményt két vezérelvben rögzíti: minden célhoz mérőszámok és mérföldkövek tartoznak, és a stratégia előrehaladása mérhető és számon kérhető; a stratégia tanuló rendszer, amely rendszeres felülvizsgálaton megy keresztül, és a tapasztalatok alapján korrigálható (MFKA 2026a, 4. fejezet). Mindkét vezérelv csak akkor teljesülhet, ha a politikai vezetés a végrehajtásról az apparátustól független csatornán is kap információt; a kvantifikálhatóság önjelentésre építve a Bevan és Hood (2006) által leírt szinekdoché-hibába fut, a tanuló rendszer pedig az apparátus önértékelésével nem tanul, hanem igazol.

Ha a célrendszer és az ügy-szintű cél-hozzárendelés megvan, három olyan mutató válik számíthatóvá, amelyet a kormányzás legfelső szintje ma semmilyen forrásból nem kaphat meg. A forrás-allokációs illeszkedés azt méri, hogy stratégiai célonként mennyi forrás és hány eljárás jut oda, ahová a stratégia szerint jutnia kell. A prioritás-átfutás azt, hogy a stratégiailag kiemelt ügyek gyorsabban futnak-e, mint a többi. A kapacitás-divergencia azt, hogy az apparátus kapacitásának mekkora hányada fordul olyan eljárásokra, amelyek egyetlen hatályos stratégiai célhoz sem rendelhetők. A harmadik mutató a legerősebb, mert a kormányzás egy alapkérdésére ad mérhető választ: azzal foglalkozik-e az apparátus, amivel a kormány szerint foglalkoznia kellene.

6.3 Az adat: a műszerezett ügymenet

A modell adatrétegének alapdöntése, hogy a folyamatos adat nem jelentésből származik, hanem magából az ügymenetből; a modell nem párhuzamos beszámolót épít, hanem a meglévő munkafolyamatot műszerezi. A döntés indoka a 2. és az 5. fejezetből következik. Ha a tisztviselő a tényleges munkája mellett külön naplót vezet, három dolog történik: a kettős munka ellenállást, majd formális kitöltést szül; a napló újra önbevallás, amelynek érvényességi problémáját a 6.4 szerinti felmérés az előtöltéssel és a kereszt-validálással oldja meg, a heti napló viszont ellenőrizhetetlenül újratermeli; a napló az olvasónak készül, nem a nyilvántartásnak, és néhány év alatt rituálévá válik, amelynek adata rosszabb a semminél, mert megbízhatónak látszik. A műszerezett ügymenetben ezzel szemben a napló a munka melléktermék: az előterjesztés, a véleményezés és a jóváhagyás úgyis megtörténik, és ha a döntési folyamat a rendszeren megy át, az esemény, az időbélyeg és a szereplő automatikusan rögzül. A kulcskülönbség az időbélyeg forrása: nem a tisztviselő mondja meg, hanem a rendszer tudja.

Az adatmodell egysége az ügy és az esemény párja. Az ügytörzs ügyenként egyszer rögzíti az ügyazonosítót és az ügytípust, az érkeztetés időpontját, az ügyfél vagy kedvezményezett azonosítóját, a tárgyat és az ügyértéket, az előírt ügyintézési határidőt és annak jogalapját, az állapotot, a lezárás időpontját és módját, valamint a 6.2 szerinti stratégiai cél-hozzárendelést. Az eseménynapló ügyenként sok sort tartalmaz: az esemény típusát egy zárt listából – érkeztetés, szignálás, előkészítés, vélemény kérése, vélemény beérkezése, hiánypótlás kiadása, előterjesztés, döntés, ellenjegyzés, aláírás, kiadmányozás, továbbítás, felfüggesztés, újraszignálás, lezárás –, a szereplőt és szervezeti egységét, a gépi időbélyeget, az ügy útvonalát (kitől érkezett, kinek továbbították), a szereplő szerepkörét az eseményben, döntési eseménynél a hivatkozott jogalapot normatípussal, azonosítóval és pontos helymegjelöléssel, a döntés irányát és a szakértői vagy bizottsági javaslattól való eltérés indokát, határidő-módosításnál az új határidőt és a módosítás jogcímét. Az adatmodell két tulajdonsága elvi jelentőségű. Az ügytípus zárt listája adja a viszonyítási alapot minden mutatóhoz: egy kétszáz napos ügy önmagában nem jelent semmit, egy kétszáz napos ügy ott, ahol a típus mediánja harminc nap, már kérdés. A szerepkör zárt listája pedig ugyanaz, mint a felmérésé (6.4), így az állapotfelvétel és a folyamatos réteg egymással összevethető.

Az adatréteg nem új nyilvántartás. A közfeladatot ellátó szervek iratkezelésének általános követelményeiről szóló 335/2005. (XII. 29.) Korm. rendelet 14. § (4) bekezdése szerint az iratok iktatásával és az iratforgalom dokumentálásával biztosítani kell, hogy az ügyintézés folyamata és az iratok szervezeten belüli útja pontosan követhető és ellenőrizhető legyen; a 39. § (2) bekezdése az iktatókönyv kötelező adattartalmaként írja elő többek között az iktatás és a beérkezés időpontját, az ügyintéző nevét és szervezeti egységét, az irat tárgyát, az elő- és utóiratok iktatószámát, az intézés határidejét, módját és az elintézés időpontját. A hatályos iratkezelési jog tehát már ma előírja az ügy útjának követhetőségét és az ügy-szintű időadatok rögzítését; a kormányzati igazgatási szervek iratkezelését ez a rendelet szabályozza. A modell adatrétege e kötelező nyilvántartás másodlagos felhasználása és három ponton való kiegészítése: az esemény és a szereplő szintű időbélyeg, a döntési eseményhez kötött jogalap, és a stratégiai cél-hozzárendelés. A három kiegészítés közül az első kettő az ügymenet elektronikus kezelésében többnyire már keletkezik, csak nem elemzik; a harmadik új, és a 6.2 szerint a modell érdemi többlete.

Az adatréteg két előfeltételt igényel, amelyek önmagukban is megállapítást termelnek. Az első a hatásköri mátrix digitalizálása: annak géppel olvasható rögzítése tárcánként, hogy ki, mit, milyen értékhatárig és milyen norma alapján dönthet. A mátrix forrása a szervezeti és működési szabályzat, az ügyrendek, a kiadmányozási szabályzatok és a statútumrendelet. A mátrix összeállítása során kiderül, hogy a hatásköri rend hány ponton nem egyértelmű vagy nem konzisztens – ez a mátrix elkészülte előtti eredmény –, a mátrix megléte pedig a hatásköri eltérések megállapítását gépileg ellenőrizhető, dokumentált tényállítássá teszi. A mátrix a szabályozatlan cellát is rögzíti: ahol egy ügytípushoz a hatályos szabályzat döntési szerepkört nem rendel, a cella üres marad, és az üres cellák aránya önálló mutató – az átszervezést követő időszakban szükségszerűen megnő, és a szabályzat kiadásáig eltelt idő a szervezet irányíthatóságának közvetlen mérőszáma. A második előfeltétel a jogalap gépi ellenőrzése, amelyet a 6.4 a felmérésnél három szinten ír le: a hivatkozott norma létezése és időbeli hatálya, tárgyi relevanciája, és a hivatkozási mintázat aggregált elemzése. A folyamatos rétegben az első két szint valós időben fut: a döntési esemény rögzítésekor a rendszer jelzi, ha a hivatkozott rendelkezés nem létezik, nem volt hatályban a döntés napján, vagy tárgya nem fedi az ügytípust. Ez minőségi ugrás az utólagos vizsgálathoz képest: a hibás jogalapú döntés nem születik meg, mert a rendszer a rögzítéskor visszakérdez, és a megelőzés olcsóbb és intézményileg könnyebben elfogadható, mint a felderítés.

Az adatrétegnek egy kemény következménye van, amely nélkül a réteg megkerülhető, és meg is kerülik: ami nem a rendszerben történik, az nem történt meg. Az irat, amely nem ment át a rendszeren, nem érvényes; a döntés, amelyet nem a rendszerben rögzítettek, nem kiadmányozható. Ez a szabály nem többlet-adminisztráció, hanem a hatályos iratkezelési jog követhetőségi követelményének következetes végigvitele; az egységes kormányzati ügyiratkezelő rendszer intézménye (335/2005. Korm. r. 38/A. §) ehhez a meglévő szervezeti keretet

adja. A tárcáknál használt iratkezelő és ügyviteli rendszerek eseménynapló-képessége dönti el, hogy az adatréteg integrációval vagy fejlesztéssel épül fel; a modell ezért nem egy rendszer bevezetését, hanem egy képesség – az ügy-szintű eseménynapló kinyerhetőségének – meglétét tekinti feltételnek.

A kemény érvényességi szabály egy második hatást is kivált, amelyet a modell tervezési szinten kezel: ha a rendszer minden eseményt időbélyeggel és szereplővel rögzít, az ösztönzés arra mutat, hogy az alku, az előzetes szelekció és az elutasítás az érkeztetés elé, a rendszeren kívüli egyeztetésbe szoruljon, és a rendszerbe már csak az előre leegyeztetett ügy lépjen be, amely a naplóban példás sebességgel fut végig. A modell erre két választ ad. Az első: a pályázati és az ügyfél által indított eljárásokban az átfutás kezdőpontja a külső elektronikus benyújtás vagy az első hivatalos megkeresés időbélyege, nem a belső iktatás; így az érkeztetés késleltetése maga is esemény, és a benyújtás és az érkeztetés közötti idő a kivétel-mintázat egyik mutatója. A második: a rendszeren kívül előkészített ügynek a naplóban is nyoma van – az érkeztetés és az érdemi döntés közötti rendellenesen rövid idő, a vélemény és hiánypótlás nélküli lefutás, az ügytípus mediánjától lefelé eltérő átfutás az eseménynaplóból ugyanúgy kiolvasható, mint a késés, és eljárástípusonként aggregálva a 6.4 szerinti kivétel-mintázat részét képezi. A modell a rendszeren kívüli egyeztetést így láthatóvá teszi: a mérés alapja a benyújtástól a döntésig tartó idő.

A gépi időbélyegre és aláírásra épülő, bizonyító erejű naplózás nem elméleti konstrukció. Az észt közigazgatás szervezetközi adatcsere-rétegében, az X-Road rendszerben minden üzenetet a küldő szervezet aláírókulcsa ír alá, a biztonsági szerverek az üzeneteket és aláírásaikat naplózzák, a naplókat időszakosan időbélyegzik, és a rendszer tervezési célja szerint minden feldolgozott üzenet digitális bizonyítékként használható (NIIS 2025, ARC-G 1.2 és 3.8 szakasz). Az X-Road naplója az adatcserére – ki, mikor, kinek, mit küldött – vonatkozik, nem az ügy hivatali útjára; a modell ezt az elvet terjeszti ki az ügymenet eseményeire. A tanulság a tervezés szintjén kettős: a bizonyító erő a naplózás és az időbélyegzés együttes működéséből származik, és a napló értéke a rögzítés körén múlik – ahol a tartalom naplózása kikapcsolható, ott a bizonyító erő is megszűnik.

6.4 Az értékelés: a diagnózis mérési módszertana és indikátorai

Az értékelés két rétegből áll: az egyszeri állapotfelvételből, amely a szervezetről, az eljárási szerepkörökről és a jogalapokról készít törzsadatot, és a folyamatos mintázatelemzésből, amely a 6.3 szerinti eseménynaplóra épül. A tanulmány mindkettőt mérési módszertanként írja le: a kérdés nem az, ki hozza létre, hanem az, mit mér és hogyan érvényes.

A felmérés mint nyitó leltár. Az állapotfelvétel három rétegű. A szervezeti réteg a tényleges szervezeti gráfot és kapacitásképet rögzíti: a közvetlen felettest és beosztottakat, a helyettesítési láncot, a munkaköri leírás szerinti és a ténylegesen ellátott feladatokat, az időfelhasználás megoszlását, az ágazati besorolást és a testületi tagságokat. Az eljárási réteg egysége a személy, az eljárás és a szerepkör hármasa: ki, milyen eljárásban, milyen minőségben – előkészítőként, véleményezőként, szakértőként, bírálóbizottsági tagként, előterjesztőként, döntéshozóként, aláíróként, ellenőrként – járt el, és a döntés kötött vagy mérlegelési volt-e, eltért-e a szakértői javaslattól. A jogalap-almodul minden döntési szerepkörhöz a hivatkozott norma típusát, azonosítóját, pontos helyét és a hivatkozás funkcióját – hatáskört alapít, eljárást ír elő, mérlegelési szempontot ad, korlátoz, tájékoztat – rögzíti, és az iratban ténylegesen szereplő jogalappal veti össze. Az előremutató réteg önkéntes és választhatóan pszeudonim: a munka legnagyobb akadályát, a megszüntetendő eljárási lépést, a más egységgel duplikálódó munkát, a hiányzó adatot és a döntési szintek átrendezését kérdezi.

A felmérés érvényességét nem a kérdések, hanem a tervezési alapelvek adják. A kitöltő nem magáról vall, hanem meglévő nyilvántartást javít: ahol csak lehet, a mezők a törzsadatból, a szervezeti és működési szabályzatból, a munkaköri leírásból, az iktató- és döntés-nyilvántartó rendszerekből előtöltöttek, és a kérdés „megerősíted vagy javítod?", nem „mit csináltál?". Az állításokat egymással validálják, nem a személlyel: minden szervezeti él és

minden eljárási szerepkör több független kitöltőtől érkezik, és az eltérés gépi jelzés. A hiány is megállapítás: ahol az előtöltés nem építhető meg, vagy a jogalap nem rendelhető a döntéshez, az önmagában eredmény, és személytelenül aggregálható. Nincs egyéni pontozás: a kimenet szervezeti egységre és eljárástípusra aggregált, egyénre szóló minősítés, rangsor vagy automatizált értékelés nem készül. A láthatóság és a kontroll szét van választva: a felettes látja és véleményezheti a választ, de nem hagyja jóvá és nem küldheti vissza átírásra. A validáció öt szintű: a kereszt-validálás, a meglévő iratokhoz horgonyzás, a jóváhagyás nélküli vezetői láttamozás, az aggregált anomáliadetektálás és az előre bejelentett, mintavételes mélyellenőrzés az elsődleges iratok ellen. Az elv, amely a módszertant összetartja: az önbevallást nem a tényleges ellenőrzés teszi megbízhatóvá, hanem az ellenőrizhetőség és annak előzetes kihirdetése. A felmérés részletes adatstruktúráját az M2 melléklet tartalmazza.

A folyamatos mintázatelemzés. Az eseménynaplóból hat mintázat mérhető, mindegyik ügytípusonkénti medián-viszonyításban, soha nem abszolút értékben. Az aktatologatás mutatói a lépésszám a típusmediánhoz képest, a körkörös útvonal – az ügy visszatérése egy már érintett csomópontra, irányított gráfon ciklusdetektálással – és az érdemi és nem érdemi események aránya. Az ügy elsüllyesztésének jellemző mintázata nem a tétlenség, amely feltűnő volna, hanem a szabályosnak látszó újraindítás: a hiánypótlás, a további vélemény kérése, az újraszignálás, amelyek mindegyike újraindítja az órát; mutatói a határidő-újraindítások száma, a tényleges átfutás és a névleges határidő aránya, az érkeztetéstől az első érdemi eseményig eltelt idő és a dormancia – az adott idő óta eseménymentes, le nem zárt ügyek eloszlása egységenként. A határidő-túllépés hasznos formája nem ügyenkénti, hanem csomóponti: melyik szakaszban és melyik szervezeti egységnél keletkezik a csúszás – ez sorbanállás-elemzés, és szervezeti egységre aggregálva személytelen megállapítás. A hatáskör-eltérés minden döntési esemény automatikus összevetése a hatásköri mátrixszal; ez a legkevésbé mérlegelésfüggő mutató, mert a viszonyítási alap a rögzített mátrix. A kivétel-mintázat nem az egyedi ügyet, hanem a rendszeres eltérő bánásmódot méri: mely ügyfelek ügyei futnak szisztematikusan gyorsabban a típusmediánnál, ki kap ismételten hiánypótlás nélküli, egy körben lezárt eljárást, mely döntéshozó és kedvezményezett párosítás fordul elő a véletlenszerűnél gyakrabban. A szerepkör-koncentráció a felmérésből ismert index folyamatos számítása: mely eljárásokban esik egy kézbe az előkészítés, a döntés és az ellenőrzés.

Az elsüllyesztés és az aktatologatás egy alesete a 4.2 pontban leírt egyeztetési kör és kiadmányozási lánc, és ez az alesete mérhető a legtisztábban. Mutatói: a véleménykérések száma ügyenként a típusmediánhoz képest; a vélemény beérkezésétől a döntési eseményig eltelt idő; a döntési esemény nélkül újraindított egyeztetési körök aránya; a véleményező és a döntéshozó szerepkör egybeesése; az aláírási és ellenjegyzési események száma és együttes átfutása az ügytípus kiadmányozási szabályzatában előírt számhoz képest – a szabályzatban nem szereplő aláíró gépi jelzés; valamint az ügyek közötti hivatkozott előfeltétel-kapcsolatok aránya, amelyeknél a hivatkozott ügy maga is eseménymentes. A döntés nélkül lezárt egyeztetési körök aránya a gazdátlan döntés arányának eljárási párja.

Az indikátorok. A két rétegből hat indikátor áll elő, amelyek a tanulmány három tételét mérhetővé teszik. A szerepkör-koncentrációs index azt mutatja, hány eljárásban esik ugyanazon személyre az előkészítő, a döntési és az ellenőrző jelleg közül kettő vagy három; ez a négy szem elve sérülésének közvetlen mérőszáma. A jogalap-lefedettség a döntések aránya azonosítható, létező és a döntés időpontjában hatályos jogalappal; alárendelt mutatói az időbeli hatály hibaaránya, a tárgyi relevancia-eltérés aránya és az utólagos eltérés aránya az iratban szereplő és az utólag megadott jogalap között. A jogalap-almodul mindhárom szintje jelez és arányt képez, és a döntés rögzítését egyik sem akadályozza meg: a tárgyi relevancia gépi megítélése a közigazgatási jog kereszthivatkozásai, mögöttes szabályai és általános feladatkör-telepítő klauzulái miatt mindig bizonytalansággal terhelt, és a valós idejű tiltás az atipikus ügy intézését bénítaná meg. A tárgyi relevancia-eltérés ezért magyarázatot

igénylő eltérés, az általános hatásköri hivatkozások halmozódását pedig a normahely-heterogenitási index aggregáltan mutatja meg. A rekonstruálhatatlansági ráta azon eljárások aránya, amelyeknél utólag nem állapítható meg, kik vettek részt a döntésben. A gazdátlan döntések aránya az iratokban létező, de senki által nem vállalt döntési szerepkörök aránya – a 4.4 pontban leírt következmény-nélküliség közvetlen mérőszáma. A normahely-heterogenitási index egy normahelyre hivatkozó döntések tárgy szerinti heterogenitása: ha egyetlen szakasz tucatnyi, egymással nem rokon döntés alapjaként jelenik meg, az a mérlegelési tér szabályozottságának szerkezeti, senkit nem nevesítő mutatója. A kivétel-mintázat indikátora a fent leírt eltérő bánásmód gyakorisága ügytípusonként és egységenként. A hat indikátor pontos definícióját, számítási módját, aggregálási szintjét és nyilvánossági besorolását az M4 melléklet rögzíti.

Az indikátorok közös tulajdonsága, hogy a döntések jogszerűsége és a felelősség rekonstruálhatósága vádként megfogalmazott állítás helyett mért arányként jelenik meg. Az a mondat, hogy a vizsgált döntések egy meghatározott hányadához nem rendelhető hatályos, tárgyilag releváns jogalap, senkit nem nevesít, és mégis megkerülhetetlen. Ez a módszertani elv Fazekas, Tóth és King (2016) objektív korrupciós kockázati indexének kiterjesztése a közbeszerzésről az ügymenet egészére: a végrehajtás minőségét az ügymenet adataiból mérjük, nem az apparátus önbevallásából. Az önjelentett teljesítményadat manipulálhatóságát Hood (2006) a brit célszámrendszeren dokumentálta; a modell válasza nem a jobb jelentés, hanem a jelentés kiiktatása a mérésből.

6.5 A korrekció: a magyarázati hurok és a nyilvánosság

Az irányítási ciklus negyedik eleme, a korrekció dönti el, hogy a modell a zárt hurkot megnyitja-e, vagy egy új, zárt hurkot épít a régi mellé. A modell három szabálya ezt a kérdést kezeli.

Az első szabály: az anomália nem gyanú. A rendszer kimenete nem lehet a visszaéléssel gyanús ügylet minősítése, és ez nem érzékenységi, hanem működőképességi kérdés. A 6.4 mutatóinak várhatóan jó az érzékenysége és korlátozott a specificitása: egy kilenc kézen átment, kétszáz napos ügy gyakran valóban nehéz ügy, ezért a téves pozitívok aránya kezdetben magas lesz. Következményként, ha a rendszer gyanút jelez, fél éven belül vagy senki nem nézi, mert mindenki tudja, hogy téves riasztás, vagy statisztikai műtermék alapján törnek ketté pályákat, és a rendszert jogosan számolják fel. Jogilag az egyénre szóló, automatizált minősítés az általános adatvédelmi rendelet 22. cikke szerinti automatizált egyedi döntéshozatal, és ha nyomozati célt szolgál, bűnügyi célú adatkezelés – egészen más jogi rezsimmel (6.7). A kimenet ezért a mintázattól való eltérés, amely magyarázatot igényel; az eltérés emberi elbíráláshoz kerül, és a magyarázat rögzül.

Ebből következik a modell legértékesebb tulajdonsága: a magyarázati hurok maga a fő adatforrás. Az algoritmus kérdez, az ember válaszol, a válasz nyilvántartásba kerül. Ha egy csomópont ismételten nem tud magyarázatot adni a mintázatra, az a jelzés – és ez már emberi mérlegelésen alapul, nem gépi minősítésen. A magyarázatok halmaza tárja fel a valódi eljárási szűk keresztmetszeteket, amelyek nagy részét senki nem szándékosan okozza. A rendszer kérdést tesz fel, nem vádat emel; ez a különbség választja el a modellt a 2.3 pontban leírt védekező rutinok újabb kiváltójától. A magyarázati hurok egyben a 4.2 pontban leírt hárítás nyelvtanának intézményes ellenpárja: a hárító mondat ellenőrizhető állítást rejt, a magyarázati hurok pedig ezt az állítást dokumentumhoz köti. Az M1 melléklet döntéshozói visszakérdezési segédlete ugyanezt az elvet a vezető személyes eszközévé teszi: mondat, rejtett állítás, mikor igaz, visszakérdezés, kért dokumentum, hol ellenőrizhető. A modell gépi és emberi rétege így ugyanazt a kérdést teszi fel különböző szinteken: mi az a dokumentum, amely az állítást igazolja.

A magyarázati hurok maga is a hárítás új terepévé válhat: ha a rendszer havonta több száz eltérés-kérdést termel, a felettes a magyarázatok tömegét rutinszerűen hagyja jóvá, az apparátus pedig gyorsan megtanulja azokat a formálisan cáfolhatatlan fordulatokat – „az ügy sajátos tényállási összetettsége", „a kapcsolódó ágazati szabályok koherencia-vizsgálata" –, amelyekkel a kérdés lezárható. A modell erre három szabállyal felel. A magyarázat

kötelező eleme egy zárt listából választott ok-kategória – kapacitáshiány, külső véleményező vagy szakhatóság késedelme, jogszabályi hiány vagy kollízió, ügyféli mulasztás, vezetői döntésre várás, egyéb indokolással –, és az ok-kategóriák eljárástípusonkénti megoszlása maga is nyilvános mutató: ahol egy egység magyarázatainak többsége az „egyéb" kategóriába esik, az a jelzés. Az eltérés-küszöb dinamikus: az ügytípus eloszlásának felső decilise vagy interkvartilis terjedelme szerint kalibrált, hogy a kérdések száma az elbírálási kapacitáson belül maradjon, és a küszöb maga is nyilvános. A magyarázatra ugyanaz a szabály érvényes, mint a 4.2 szerinti hárító mondatra: ellenőrizhető állítást rejt, és dokumentumot kér – a külső késedelemre hivatkozó magyarázatnak a véleménykérés és a beérkezés eseménye, a jogszabályi kollízióra hivatkozónak a két normahely a bizonyítéka.

A második szabály a rétegzett láthatóság: minden szint aggregátumot és kivételeket lát, soha nem az alatta lévő szintek egyedi sorait. Az osztály- és főosztályvezető a saját egysége ügyeit látja tételesen és a saját szűk keresztmetszeteit; az államtitkár az egységre aggregált mutatókat és a magyarázatot igénylő eltérések listáját; a miniszter a tárcaszintű mutatókat, a trendeket és a nyitott magyarázati ügyek számát; a kormányközpont a tárcák közötti összehasonlítást, a stratégiai illeszkedést és a rendszerszintű mintákat. Ez egyszerre adatvédelmi követelmény, a modell intézményi túlélésének feltétele és jobb döntéstámogatás: a sorokba fulladó vezető rosszabbul dönt, nem jobban. A rétegzés válasz Birch és Jacob (2019) kritikájára is, amely a kormányfői teljesítményegységet a független értékeléssel összemosó gyakorlatot bírálja: a modellben a kormányközpont a politikai vezetés csatornája, nem független értékelő, és nem is lép fel annak.

A harmadik szabály a nyilvánosság: az indikátor-definíciók és az aggregált idősorok közzététele a modell kötelező eleme. Ez az egyetlen beépített védelem az ellen, hogy maga a monitoringrendszer váljon új információs monopóliummá – hogy a zárt hurok a kormányközpont szintjén záruljon újra, és a politikai vezetés ezúttal egy, az apparátustól független, de mindenki mástól elzárt csatornából tájékozódjon. A nyilvánosság egyben a függetlenség pótléka: a kormányközponti egység nem független értékelő, de ha a mutatói nyilvánosak, az értékelést bárki elvégezheti. Carpenter és Moss (2013) szerint a foglyul ejtés valós veszély, de empirikusan inkább korlátozott, mint átható, és legalább a széleken megelőzhető; a megelőzés azonban feltételezi, hogy a foglyul ejtés láthatóvá tehető – a modell nyilvános indikátorai ezt a láthatóságot a kormányközpont saját működésére is kiterjesztik. Scott és Boyd (2022) új-zélandi elemzése szerint a félévenként nyilvánosan jelentett, előre rögzített eredménycélok a tárcaközi felelősséget kimondással kezelték; Gold (2017) szerint a csendben megszüntetett delivery unitok közös jellemzője a nyilvános nyom hiánya volt. A nyilvános indikátor nem szüntethető meg csendben. A modell nyilvánossági rendje három rétegű: az érdemi ügyadat korlátozott, az aggregált mutató belső, a közzétett idősor nyilvános; a határokat a 6.7 jogi kerete húzza meg.

A korrekció a három szabály együttes működése: az eltérés magyarázatot kap, a magyarázat rögzül, az aggregált kép a vezetés elé kerül, az idősor nyilvános. A ciklus itt zárul – a politikai vezetésnél és a nyilvánosság előtt, nem az apparátuson belül. Ez a zárt hurok megnyitásának intézményi tartalma.

6.6 A modell és a rendszerszintű korrupció

A 4.7 pont szerint a rendszerszintű korrupció szerkezeti feltétele három elemből áll: a döntés gazdájának rekonstruálhatatlansága, a következmény-nélküliség és a megbízó apparátustól független tájékozódásának hiánya. A modell e három elemre ad választ, és a válasz irányítási rend: a modell a korrupció szerkezeti feltételét szünteti meg.

A nyom. A műszerezett ügymenetben minden döntési eseménynek szereplője, időbélyege és jogalapja van (6.3). A gazdátlan döntés ezzel nem tilalom, hanem lehetetlenség: a döntés, amelyet senki nem vállalt, a rendszerben nem keletkezik, mert a rendszer a döntési eseményt szereplő nélkül nem rögzíti. A felelősségi lánc megszakadása – a tanulmány harmadik tétele – így nem a szankció szigorításával, hanem a nyom kötelezővé tételével szűnik meg. Ez a különbség a megbízó–ügynök logikájú reformok és a modell között: a reform az ügynököt bünteti, a

modell az ügynök cselekvését láthatóvá teszi, és a láthatóság a rendszerszintű korrupció kollektív cselekvési egyensúlyát ott bontja meg, ahol a partikuláris működés eddig kockázatmentes volt.

A megkülönböztetés mérése. A modell indikátorai közül kettő közvetlenül a rendszerszintű korrupció szerkezeti feltételét méri. A kivétel-mintázat a rendszeres eltérő bánásmódot – a szisztematikusan gyorsabb ügyeket, az ismételten hiánypótlás nélküli eljárásokat, a véletlenszerűnél gyakoribb döntéshozó–kedvezményezett párosításokat – a 4.7 pontban leírt pártatlansági mérce szerint méri: a hatalom gyakorlása függ-e a címzett személyétől. A szerepkör-koncentráció a négy szem elvének sérülését, vagyis azt a szerkezetet, amelyben a megkülönböztetést ugyanaz a kéz készíti elő, dönti el és ellenőrzi. Mindkét indikátor a közbeszerzési objektív kockázati indexek rokona: nem a szándékot méri, hanem a mintázatot, és a mintázat az ügymenet adataiból, nem bevallásból áll elő. A különbség a közbeszerzési indexekhez képest a hatókör: a közbeszerzés a kormányzati pénzmozgás egy szelete, az ügymenet-monitoring a döntéshozatal egésze.

A független tájékozódás. A modell harmadik válasza a 6.5 szerinti magyarázati hurok és nyilvánosság. A megbízó – a politikai vezetés – a megkülönböztetés mintázatáról nem a megkülönböztető szereplőtől, hanem az aggregált mutatóból értesül; a mutató nyilvános, ezért az értesülés nem monopolizálható; a magyarázatot az érintett csomópont adja, és a magyarázat rögzül. A 4.7 pontban leírt harmadik feltétel – az önjelentés – ezzel megszűnik, és vele az a mechanizmus, amely a hárítás nyelvtanát a megbízó vakságának fenntartására használja.

A pályázati eljárás mint az első műszerezett eljárástípus. A tanulmány a 4.6 pontban a gazdaságfejlesztési végrehajtást a zárt hurok tipikus terepeként írta le, és a 6.8 pont a modell első lépéseként a pályázati eljárás teljes láncát jelöli meg. A választás indoka a hatályos eljárásrendből következik. A 2021–2027-es programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 256/2021. (V. 18.) Korm. rendelet szerint az irányító hatóság a szakpolitikai felelős bevonásával elkészíti a felhívás tervezetét (19. § (1) bekezdés 4. pont), és az irányító hatóság feladata a támogatási döntés előkészítése és meghozatala (19. § (2) bekezdés c) pont); az ötmilliárd forintot meghaladó támogatási javaslatról a Kormány előzetesen állást foglal (4. § e) pont). A támogatási kérelmek tartalmi értékelését az állami projektértékelői jogviszonyról szóló 2016. évi XXXIII. törvény szerinti állami projektértékelők végzik, akik közfeladat ellátására létrehozott, munkavégzésre irányuló különös jogviszonyban állnak (2. § (2) bekezdés), és a tartalmi értékelést keretszerződés alapján, szaktudásuk szerint végzik (2. § (3) bekezdés). Az értékelő függetlenségét a jog összeférhetetlenségi szabályokkal és nyilatkozattételi kötelezettséggel biztosítja: a támogatási döntés előkészítésében és meghozatalában nem vehet részt, akitől az ügy elfogulatlan megítélése nem várható (256/2021. Korm. r. 44. § (1) bekezdés); állami értékelőként nem járhat el, aki az adott projektnél érdemi eljárási cselekményt végzett (45. § (1) bekezdés a) pont); az értékelő, az állami értékelő és a döntés-előkészítő bizottság tagja általános és érdekeltségi nyilatkozatot tesz (52/A. § (1) bekezdés). A kiírás és az értékelés szervezeti elkülönítését általános szabály nem írja elő: a felhívást előkészítő, az értékelőt foglalkoztató és a döntést meghozó funkció ugyanabban az intézményrendszerben áll, és a függetlenség személyi, nem szervezeti garanciákon nyugszik.

Az uniós költségvetés közvetlen irányítású támogatásainál a pénzügyi szabályok ettől eltérő elvet követnek. Az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról szóló (EU, Euratom) 2018/1046 rendelet 150. cikke szerint a pályázati dokumentumokat értékelő bizottság értékeli, amelynek tagjai az uniós intézmények vagy szervek legalább két, egymással hierarchikus kapcsolatban nem álló szervezeti egységét képviselik, és közülük legalább egy nem tartozik az illetékes engedélyezésre jogosult tisztviselő alá; külső szakértők a bizottságot segíthetik, és tagjai lehetnek, ha az alap-jogszabály ezt lehetővé teszi (150. cikk (3) bekezdés); a 200. cikk (6) bekezdése szerint az engedélyezésre jogosult tisztviselő az értékelés alapján dönt, és indokolnia kell, ha döntése a bizottság véleményétől eltér. A rendelet átdolgozott utóda, az (EU, Euratom) 2024/2509 rendelet ugyanezt a szerkezetet a 153., a 203. és a 242. cikkben viszi tovább. Az uniós szabály a megosztott irányítású tagállami végrehajtásra közvetlenül nem alkalmazandó; a tanulmány nem jogalapként, hanem összehasonlító mintaként

idézi. A minta tanulsága a modell számára pontosan az, amit a 2. fejezet a sok kéz problémájáról és a 4.4 pont a gazdátlan döntésről mond: ahol az értékelő és a döntéshozó szervezetileg elkülönül, és a döntéshozónak az értékeléstől való eltérést indokolnia kell, ott a döntésnek gazdája és nyoma van; ahol a három funkció egy intézményrendszerben áll, ott a nyomot a modellnek kell előállítania.

A pályázati eljárás ezért a modell első próbájának természetes tárgya: a hat mintázat – az aktatologatás, az elsüllyesztés, a csomóponti csúszás, a hatáskör-túllépés, a kivétel-mintázat és a szerepkör-koncentráció – egyetlen eljárástípuson egyszerre mérhető, az eljárás iktatási és pályázatkezelő adatai ma is léteznek, és az eljárás kimenete – ki kap forrást – a versenyképesség közvetlen tényezője. A kimenet mai megoszlását a Központi Statisztikai Hivatal adata mutatja: az uniós 2014–2020-as ciklus tárgyieszköz-pályázati kifizetéseinek 2018-ban 78,0 százaléka jutott nagyvállalatokhoz, 7,3 százaléka középvállalkozásokhoz, 10,5 százaléka kisvállalkozásokhoz és 4,2 százaléka mikrovállalkozásokhoz, miközben a kifizetés a mikrovállalkozások beruházásának 7,7, a nagyvállalatokénak 11,8 százalékát fedezte (KSH 2019, 6. ábra, 11. o.; a megoszlás a szerzők számítása). A megoszlás hátterének azonosításához – ahhoz, hogy a stratégiai célrendszer következménye-e vagy a kivétel-mintázaté – az ügymenet adatai szükségesek, és a modellel ez a kérdés megválaszolhatóvá válik.

A normatív fordulat mint koherens elosztási elv. A modell nem az elosztás tartalmáról, hanem a mérhetőségéről szól; az elosztás elvére azonban következtetése van. A diszkrecionális, pályázati elosztásban a megkülönböztetés lehetősége a rendszer tulajdonsága, és a modell ezt a lehetőséget méri; a szabályalapú, normatív elosztásban a megkülönböztetés lehetősége a szabály tartalmára szűkül, és a mérés tárgya az alkalmazás egyenlősége. A szerzők műhelyének megalapozó dokumentuma ezért rögzíti vezérelvként, hogy ahol lehetséges, a pályázati, diszkrecionális támogatás helyett az átlátható, szabályalapú, normatív eszközök felé kell mozdulni, mert ez egyszerre javítja a versenyképességet, és illeszkedik az átláthatósági és antikorrupciós elvárásokhoz (MFKA 2026a, 4. fejezet). A modell és a normatív fordulat ugyanannak a szerkezeti belátásnak két oldala: ahol a diszkréció marad, ott mérni kell; ahol mérni nem lehet, ott a diszkréciót kell szűkíteni.

6.7 Jogi és adatvédelmi keret

A modell három adatkezelési műveletet végez: személyes adatot tartalmazó ügymenet-eseményeket rögzít, ezekből aggregált mutatókat képez, és egyes eltéréseket magyarázatra bocsát. Mindhárom művelet jogalapja, korlátja és garanciája a hatályos jogból levezethető; a modell nem igényel új jogi konstrukciót, hanem a meglévő keret következetes alkalmazását.

A jogalap. Az ügymenet-adatok kezelésének jogalapja az általános adatvédelmi rendelet 6. cikk (1) bekezdés e) pontja: az adatkezelés közérdekű vagy az adatkezelőre ruházott közhatalmi jogosítvány gyakorlásának keretében végzett feladat végrehajtásához szükséges; a 6. cikk (3) bekezdése szerint e jogalapot az uniós vagy a tagállami jognak kell megállapítania. A folyamatos naplózás ezért jogszabályi kötelezettségként telepíthető, és ez tisztább jogalap, mint a kitöltő hozzájárulása, amely a munkáltató és a munkavállaló viszonyában nem érvényes jogalap. Az iratkezelési jog már ma kötelezővé teszi az ügyintéző nevének és az ügy időadatainak rögzítését; az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény 26. § (2) bekezdése szerint a közfeladatot ellátó szerv feladat- és hatáskörében eljáró személy neve, feladatköre, munkaköre, vezetői megbízása és a közfeladat ellátásával összefüggő egyéb személyes adata közérdekből nyilvános, és e személyes adatok a célhoz kötött adatkezelés elvének tiszteletben tartásával terjeszthetők. A modell személyes szintű nyoma – ki, mikor, mit, milyen jogalapon – ezen a körön belül marad; a célhoz kötöttség elve pedig azt követeli, hogy az adatkezelés célját – a végrehajtás folyamatának mérését és a felelősség rekonstruálhatóságát – az adatkezelési tájékoztató hiánytalanul tartalmazza. Visszatartott cél esetén az adat utóbb integritási célra jogszerűen nem használható; a titkolózás éppen a felhasználhatóságot semmisítené meg.

A korlát: automatizált döntés és profilalkotás. Az általános adatvédelmi rendelet 22. cikk (1) bekezdése szerint az érintett jogosult arra, hogy ne terjedjen ki rá az olyan, kizárólag automatizált adatkezelésen – ideértve a profilalkotást is – alapuló döntés hatálya, amely rá nézve joghatással járna vagy őt hasonlóképpen jelentős mértékben érintené; a (2) bekezdés b) pontja szerinti tagállami jogi felhatalmazás csak az érintett jogait védő megfelelő intézkedésekkel együtt adható, a (3) bekezdés szerint legalább az emberi beavatkozás kérésének, az álláspont kifejezésének és a kifogásnak a jogával. A modell ezért tervezési szinten kizárja az egyénre szóló automatizált értékelést: egyéni pontszám vagy rangsor sem kimenetként, sem belső segédadatként nem készül; a 6.5 szerinti eltérés-jelzés nem döntés, hanem kérdés, amelyre az érintett válaszol, és a válasz rögzül. A 35. cikk (3) bekezdés a) pontja szerint a természetes személyekre vonatkozó egyes személyes jellemzők olyan módszeres és kiterjedt értékelése, amely automatizált adatkezelésen alapul, adatvédelmi hatásvizsgálat-köteles; a modell eljárási rétegére és jogalap-almoduljára a hatásvizsgálat az adatkezelés megkezdése előtt elvégzendő.

A munkahelyi ellenőrzés garanciái. Az általános adatvédelmi rendelet 88. cikk (2) bekezdése szerint a foglalkoztatással összefüggő tagállami szabályoknak az érintett emberi méltóságának, jogos érdekeinek és alapvető jogainak megóvására alkalmas intézkedéseket kell tartalmazniuk, különösen a munkahelyi ellenőrzési rendszerek tekintetében. A magyar munkajog általános standardját a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény 11/A. §-a adja: a munkavállaló a munkaviszonnyal összefüggő magatartása körében ellenőrizhető, a munkáltató technikai eszközt is alkalmazhat, erről a munkavállalót előzetesen írásban tájékoztatja, és az ellenőrzés a munkaviszony teljesítéséhez használt eszközön tárolt, a munkaviszonnyal összefüggő adatokra terjed ki. A kormánytisztviselők jogviszonyát a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény önálló kódexként szabályozza, ezért a 11/A. § a modellre analógiaként irányadó: az ügymenet naplózása a munkaviszonnyal összefüggő magatartás körébe tartozik, technikai eszközzel történik, és előzetes írásbeli tájékoztatást igényel. Az ügymenet naplózása ugyanakkor nem azonos a munkavállaló megfigyelésével: a napló az ügy eseményeit rögzíti, nem a személy tevékenységét, és a határvonalat – az ügyön kívüli adat kizárását – a tervezéskor kell meghúzni, nem utólag.

A nyilvánosság és a döntés-előkészítő adat. Az információszabadságról szóló törvény 27. § (5) bekezdése szerint a döntés megalapozását szolgáló adat a keletkezésétől számított tíz évig nem nyilvános, és megismerését az azt kezelő szerv vezetője engedélyezheti. A modell e rendelkezést nem érinti: az érdemi ügyadat – az egyes ügy eseményei, szereplői, jogalapja – korlátozott marad, és a döntés-előkészítő adatok nyilvánossági rendje változatlan. Nyilvános az indikátor-definíció és az aggregált idősor, amely személyes adatot és döntés-előkészítő adatot nem tartalmaz, és amelynek közzétételét a modell az információszabadságról szóló törvény szerinti közérdekű adat – a közfeladatot ellátó szerv tevékenységére, annak eredményességére is kiterjedő értékelésére vonatkozó információ – körében helyezi el. A három minősítési réteg – korlátozott ügyadat, belső aggregált mutató, nyilvános idősor – így a hatályos nyilvánossági rendhez illeszkedik, és a 6.5 szerinti nyilvánosság nem a döntés-előkészítés nyilvánosságát, hanem a végrehajtás mérhetőségének nyilvánosságát jelenti.

6.8 Tervezési elvek és a legerősebb ellenérvek

A modell tervezési elvei az 5.6 pont hét, a nemzetközi és hazai válaszokból levezetett elvéből és három, a modell saját logikájából következő elvből állnak. A hét elv: az adat az ügymenet gépi nyoma; a mérés tárgya az ügy és az esemény; a funkció a kormányközpontban áll, saját forrás és pályázat nélkül; a kormányközponti egység a politikai vezetés csatornája, és a függetlenséget a nyilvánosság pótolja; a nyom személyes, a kockázat aggregált; a rend tartós; a folyamatmérés a meglévő kötelező nyilvántartásra épül. A három további elv: a célrendszer az irányítási láncon kívül készül (6.2); a kimaradás nem opció – ami nem a rendszerben történik, az nem történt meg (6.3); a nyilvánosság a modell beépített, nem opcionális eleme (6.5). A tíz elv együtt a modell azonosítója:

egy rendszer, amely ezek bármelyikét elhagyja, nem a tanulmány modellje, hanem a zárt hurok egy újabb példánya.

A modellel szemben öt erős ellenérv fogalmazható meg.

A modell újabb apparátust épít az apparátus fölé. A modell nem gyűjt új adatot, hanem a hatályos iratkezelési jog által már ma kötelezően vezetett nyilvántartást elemzi; nem hoz létre jelentési kötelezettséget, hanem kiiktatja a jelentést a mérésből; nem rendelkezik forrással és pályázattal, ezért nem válhat elosztó szereplővé; és a mutatóit közzéteszi, ezért nem válhat információs monopóliummá. Egy apparátus fölé épített apparátus mind a négy ponton az ellenkezőjét tenné.

A mért mutatókat ki fogják játszani. Az ellenérv a mérés irodalmának két klasszikus tételére épül: Goodhart (1975) szerint a kontrollcélra használt statisztikai szabályszerűség elveszíti mérőértékét, Campbell (1979) szerint pedig minél inkább társadalmi döntésekre használnak egy mennyiségi mutatót, annál inkább ki van téve a torzító nyomásnak, és annál inkább torzítja a folyamatot, amelyet mérnie kellene. Hood és Piotrowska (2021) a brit közkiadási számokon mutatta ki, hogy a kreatív kategorizálás a kiadási kontrollban közvetlenül megfigyelhető, és hogy a kijátszás elleni védekezés maga is új kijátszási lehetőségeket teremt. Hood (2006) és Bevan és Hood (2006) a brit célszámrendszeren azt mutatta ki, hogy az önjelentett teljesítményadat a küszöbhatás, az arányeltolás és a kimenet-torzítás klasszikus válaszait termeli ki, és a központ az adatot nem ellenőrizte. A modell e tapasztalatra három tervezési döntéssel válaszol: az időbélyeget a rendszer adja, nem a kitöltő; a mérés tárgya az ügy és az esemény, nem célszám, amelyet teljesíteni kell; és minden mutató medián-viszonyításban áll, ezért az egyes ügy manipulálása az aggregátumot alig mozdítja, a rendszeres manipuláció pedig maga is mintázat – a kivétel-mintázat egyik formája.

A kormányközponti egység megszűnik, amint a politikai támogatás elfogy. Gold (2017) és Richards és Smith (2006) szerint a delivery unitok szűk mandátum és erős politikai támogatás nélkül megszűnnek, és a tárcák autonómiájával ütköznek. A modell ezt a kockázatot azzal kezeli, hogy a súlypontját nem az egységre, hanem a nyilvántartási rendre helyezi: a műszerezett ügymenet és a nyilvános indikátor akkor is működik, ha az azt figyelő egység átalakul, mert az adat a működés melléktermé ke, nem az egység produktuma. A nemzetközi minta erre a GPRA Modernization Act (2010), amely a teljesítménykövetést nem egy kormány eszközeként, hanem törvényi szintű, tartós rendként rögzítette; a modell tervezési elve ugyanez, a jogforrási szint pedig a bevezetés rendjének kérdése, nem a modellé.

A modell többéves informatikai program, amelynek a kormányzás nem tud nekivágni. A nagy informatikai projektek kockázatát Flyvbjerg és Budzier (2011) 1 471 projekt elemzésében számszerűsítette: az átlagos költségtúllépés 27 százalék, és minden hatodik projektet olyan „fekete hattyúnak" talált, amelynek költségtúllépése átlagosan 200, időtúllépése közel 70 százalék volt. A modell teljes kiépítése valóban több éves munka – a szerzők becslése szerint a teljes rend működése a döntéstől számítva legalább másfél-két év –; a modell azonban nem egészben, hanem eljárástípusonként épül. Az első lépés egyetlen eljárástípus végponttól végpontig – a tanulmány szerint a pályázati eljárás teljes lánca, érkeztetéstől kifizetésig, mert ott a hat mintázat egyszerre mérhető –, a meglévő iratkezelő rendszer eseménynaplójára építve. A hatásköri mátrix digitalizálása és a jogalap-ellenőrzés egy tárcánál, egy eljárástípuson már a teljes rendszer nélkül is a 6.4 szerinti indikátorokat termeli. A fokozatos építés nem a modell gyengesége, hanem a mérés tulajdonsága: az első mért eljárástípus eredménye dönti el, hogy a második megéri-e.

A modell a tisztviselők megfigyelése. A 6.7 szerint a modell folyamatos rétege az ügy eseményeit rögzíti; a hatályos iratkezelési jog az ügyintéző nevét és az ügy időadatait ma is kötelezően rögzíti; az egyszeri felmérés (M2) személyi mezői a meglévő nyilvántartás javítását szolgálják, kimenetük szervezeti egységre és eljárástípusra aggregált; egyéni pontszám és rangsor nem készül; az eltérés kérdés, nem minősítés; és az adatkezelés előzetes

tájékoztatással, hatásvizsgálattal és a célhoz kötöttség hiánytalan megadásával történik. A modell a tisztviselőt egy ponton érinti másként, mint a mai rend: a gazdátlan döntés megszűnik, mert minden döntési eseménynek szereplője van. Ez nem megfigyelés, hanem a felelősség visszaadása annak, aki a döntést hozta – és ugyanezzel a mozdulattal a felelősség levétele arról, aki nem.

7. Következtetések

A tanulmány kiinduló kérdése az volt, hogy miért nem jut el a politikai vezetéshez a végrehajtásról – és magáról a végrehajtó apparátusról – az a kép, amely alapján kormányozni lehetne, és mi következik ebből a kormányzati intézményrendszer tervezésére. A válasz egy szerkezeti tulajdonságban áll, amelyet a tanulmány zárt huroknak nevezett: a politikai vezetés a végrehajtás ügymenetéről folyamatos, ügyszintű információt az apparátuson keresztül kap, és az ügymenetre vonatkozó folyamatos kontroll-, értékelő és stratégiai irányítási mechanizmusok az irányítási láncon belül zárulnak. A tanulmány ezt a tulajdonságot az elméleti irodalomból vezette le (2. fejezet), a hatályos közjogi és szervezeti kereten igazolta (3. fejezet), a hazai mechanizmusokon – a hárítás nyelvtanán, az uniós jogra hivatkozáson, a gazdátlan döntésen, az időhorizont-aszimmetrián és a gazdaságfejlesztési végrehajtás terepén – mutatta be (4. fejezet), a nemzetközi válaszokkal és a hazai előzményekkel vetette össze (5. fejezet), és egy irányítási modellben adott rá választ (6. fejezet). A következtetések hat tételben foglalhatók össze.

Először: a zárt hurok három, egymást erősítő szerkezeti jellemzőt termel – az információs aszimmetriát, a hibáztatás-elkerülést mint szervezetformáló erőt és a felelősségi lánc megszakadását –, és ezekhez negyedikként az időhorizont-aszimmetria társul. A három jellemző nem személyi, hanem szerkezeti: a szervezeti hierarchiával együtt újratermelődik, és a szereplők jóhiszeműsége mellett is működik. A hárító mondat igaz elemet tartalmaz, a gazdátlan döntés nem szükségképpen rossz döntés, a halasztás indokolható; a baj nem az egyes esettel van, hanem azzal, hogy a rendszer az egyes esetek arányát nem méri, és ezért nem is láthatja.

Másodszor: a magyar kormányzati igazgatás hatályos joga a zárt hurkot nem csupán megengedi, hanem lenyomatként tartalmazza. A belső kontrollrendszer, az integritásirányítás, a kormányzati ellenőrzés, az egyéni teljesítményértékelés és a stratégiai irányítás rendje mind olyan mechanizmus, amelyben az apparátus önmagáról jelent; a döntés-előkészítő adat tíz évig nem nyilvános, és megismeréséről a kezelő szerv vezetője dönt; a kormányzati végrehajtás belső ügymenetére sem törvényi határidő, sem a túllépés következménye nem vonatkozik. Ugyanez a jog azonban a megoldás alapját is tartalmazza: az iratkezelési jog ma is előírja az ügy útjának követhetőségét és az ügy-szintű időadatok, valamint az ügyintéző rögzítését. A hiány nem az adat, hanem az adat felhasználása.

Harmadszor: a nemzetközi válaszok – a kormányközponti delivery unitok, a nyilvános eredménycélok, a törvényi szintű teljesítménykeret – a zárt hurok problémáját felismerték, de túlnyomórészt a tárcák önjelentésére építve kezelték, és ezért a hurkot nem nyitották meg, hanem egy szinttel feljebb zárták újra. A hazai előzmények eredményt mértek kifelé, folyamatot nem befelé. A tanulság nem az eszközök átvétele, hanem a tervezési elvek: a mérés az ügymenet gépi nyomára épüljön, a mérés tárgya az ügy és az esemény legyen, a funkció a kormányközpontban álljon saját forrás nélkül, a függetlenséget a nyilvánosság pótolja, a nyom legyen személyes és a kockázat aggregált, a rend legyen tartós, és az adat a meglévő nyilvántartásból származzon.

Negyedszer: a zárt hurok a rendszerszintű korrupció szerkezeti feltétele. Ahol a szabálytól eltérés nyom és következmény nélkül marad, és a megbízó erről szerkezetileg nem értesül, ott a partikuláris működés nem kivétel, hanem a kockázatmentes stratégia, és a rendszer elvhű megbízó mellett is a kollektív cselekvési egyensúly felé mozog. A tanulmány ezzel a megbízó–ügynök és a kollektív cselekvési keret vitájához egy hiányzó lépést ad: a

probléma nem azért válik kollektív cselekvésivé, mert a megbízó nem elvhű, hanem azért, mert nem lát. A feltétel következménye gazdasági: a rendszerszintű korrupció a beruházás, az elosztás, a bizalom és a vállalati növekedés csatornáin a versenyképesség jelentős intézményi korlátja, mert a kiszámíthatóságot szünteti meg. A feltétel ugyanakkor mérhető, és a mérés nem a szándékra, hanem a megkülönböztetésre irányul.

Ötödször: a válasz irányítási, nem személyi, és nem is szankcionális. A tanulmány modellje a kormányzás irányítási ciklusát – cél, ügymenet-adat, értékelés, korrekció – úgy zárja, hogy a visszacsatolás a politikai vezetésnél és a nyilvánosság előtt záródjon, nem az apparátuson belül. A modell négy eleme: a célrendszer, amely nem származhat az apparátustól, és amelyhez az ügy az érkeztetéskor hozzárendelődik; a műszerezett ügymenet, amelyben az esemény, az időbélyeg és a szereplő a munka melléktermékeként rögzül, és ami nem a rendszerben történik, az nem történt meg; az értékelés, amely a felmérés nyitó leltárából és a folyamatos mintázatelemzésből hat indikátort – szerepkör-koncentráció, jogalap-lefedettség, rekonstruálhatatlansági ráta, gazdátlan-döntés arány, normahely-heterogenitási index, kivétel-mintázat – és három stratégiai mutatót képez; és a korrekció, amelyben az eltérés kérdés, nem gyanú, a magyarázat rögzül, a láthatóság rétegzett, és az indikátorok nyilvánosak. A modell nem igényel új jogi konstrukciót: jogalapja, korlátja és garanciái a hatályos adatvédelmi, információszabadsági és munkajogi keretből levezethetők, és a modell az egyéni automatizált értékelést tervezési szinten zárja ki.

Hatodszor: a modell tudományos hozadéka a mérhetővé tett következmény-nélküliség. A döntések jogszerűsége, a felelősség rekonstruálhatósága és a megkülönböztetés gyakorisága vádként megfogalmazott állítás helyett mért arányként jelenik meg, amely senkit nem nevesít, és mégis megkerülhetetlen. Ez a közbeszerzési objektív kockázati indexek elvének kiterjesztése a kormányzati ügymenet egészére, és a kormányzás minőségét mint pártatlanságot – a hatalom gyakorlásának a címzett személyétől való függetlenségét – teszi ügy-szinten mérhetővé. A hárítás nyelvtana ugyanezt a lépést teszi meg a magyarázat oldalán: a számadás-irodalom a magyarázatot típusa és fogadtatása szerint, a hibáztatás-elkerülés irodalma a nyilvános aréna stratégiái szerint rendezi, a folyamatbányászat a folyamatadatot hárítás-kategóriák nélkül elemzi; a tanulmány a hárító mondatot az ellenőrizhető állításhoz és az eseménynapló mutatójához köti, és ezzel a hibáztatás-elkerülés nehezen megfigyelhető, előzetes formáját teszi mérhetővé.

A diagnózis szakirodalmi szintézisre, közjogi-intézményi elemzésre, dokumentumelemzésre és a szerzők gyakorlati tapasztalatára épül. A 6. fejezet indikátorainak hazai értékeit a mérés állítja elő; a modell első empirikus tárgya egyetlen eljárástípus – a pályázati eljárás érkeztetéstől kifizetésig tartó lánca – végponttól végpontig műszerezett mérése, amelyből a jogalap-lefedettség, a gazdátlan-döntés arány és a kivétel-mintázat első hazai értékei előállíthatók. A mérés nélkül a zárt hurok mértéke nem állapítható meg, és ez az eldönthetetlenség maga a zárt hurok.

M1. Melléklet: Döntéshozói visszakérdezési segédlet

A segédlet a 4.2 pontban azonosított tizenöt hárító mondatcsalád mindegyikéhez megadja a rejtett állítást, az állítás igazságának feltételét, a visszakérdezést, a bekérendő dokumentumot és az ellenőrzés helyét. A segédlet a döntéshozó saját információs csatornája: a visszakérdezés dokumentumhoz köti a mondatot. A segédlet használatának három szabálya: minden hárító mondatra egyetlen visszakérdezés jár, nem vita; a visszakérdezés mindig dokumentumot kér, nem magyarázatot; a bekérés határidőhöz kötött, és a határidő eredménytelen eltelte maga a jelzés, amelyet a döntéshozó az ügy irataiban rögzít.

Mondatcsalád	Tipikus mondat és a rejtett állítás	Mikor igaz	Visszakérdezés	Kért dokumentum	Hol ellenőrizhető
Jogalap-hárítás	„Az EU így írta elő." „A jogszabály nem engedi." – Létezik hatályos norma, amelynek tárgya az ügy, és amely a kért döntést kizárja.	Ha a norma létezik, hatályos, tárgyi hatálya az ügyre terjed ki, és tartalma a döntést kizárja.	„Melyik norma, melyik cikke vagy szakasza, és melyik bekezdése zárja ki?"	A norma pontos helye (cikk, §, bekezdés) és a hatályos szöveg; uniós jognál a rendelet- vagy irányelvszám.	EUR-Lex; Nemzeti Jogszabálytár; a programdokumentum. A három állítás: létezik és hatályos (J1); tárgya az ügy (J2); tartalma kizár (J3).
Hatáskör-hárítás	„Ez nem a mi hatáskörünk." „Ezt a másik tárca dönti el." – A döntés hatásköre jogszabály vagy szervezeti szabályzat szerint másnál van.	Ha a hatásköri szabály tételesen más szervet vagy vezetőt jelöl meg.	„Melyik szabály, melyik pontja telepíti a hatáskört máshoz, és ki az?"	A szervezeti és működési szabályzat, az ügyrend, a kiadmányozási szabályzat vagy a statútumrendelet érintett pontja.	A hatásköri mátrix (6.3); a szervezeti szabályzatok hatályos szövege.
Idő-hárítás	„Erre már nincs idő." „A következő tervezési időszakban." – Létezik határidő vagy ütemezés, amely a döntést kizárja vagy későbbre tolja.	Ha a határidő jogszabályban, programban vagy szerződésben rögzített, és a kért döntés abba nem fér bele.	„Melyik dokumentum rögzíti a határidőt, és mennyi az ügy tényleges átfutása eddig?"	A határidő forrása; az ügy iktatási adatai: érkeztetés, intézési határidő, elintézés időpontja.	Az iktatókönyv kötelező adatai (335/2005. Korm. r. 39. § (2) bekezdés); a program vagy a szerződés határidő-rendelkezése.
Kockázat-hárítás	„Ebből korrekció lesz." „Az audit kifogásolná." – A kért döntés konkrét ellenőrzési szabály megsértése volna, és annak következménye van.	Ha a szabály létezik, és az ellenőrző szerv azonos tárgyban korábban kifogást emelt.	„Melyik ellenőrzési szabályt sértené, és volt-e azonos tárgyban megállapítás?"	Az ellenőrzési szabály helye; a korábbi auditmegállapítás vagy korrekciós döntés azonos tárgyban.	Az ellenőrző szerv jelentése; az irányító hatóság szabálytalansági nyilvántartása.
Precedens-hárítás	„Mindig így csináltuk." „Ilyen még nem volt." – A gyakorlat vagy annak hiánya normatív kötőerővel bír.	Soha önmagában; csak ha a gyakorlat mögött norma áll.	„Melyik norma írja elő a gyakorlatot, és hol csinálták másképp?"	A gyakorlatot megalapozó norma; összehasonlító példa más tárcánál vagy tagállamban.	A norma hatályos szövege; a más tárca vagy tagállam dokumentált gyakorlata.
Kapacitás-hárítás	„Nincs rá ember." „A rendszer nem támogatja." – A hiányzó erőforrás pótlása hosszabb, mint a döntés horizontja.	Ha a hiány tételesen kimutatható, és a pótlás ideje dokumentált.	„Mennyi a hiány tételesen, és mennyi idő a pótlás?"	Létszám- és feladatterv; a rendszer funkciólistája; a fejlesztési igény tételes becslése.	A felmérés szervezeti rétege (M2); az időfelhasználás egységszintű megoszlása.
Külső függőség-hárítás	„Meg kell várni a Bizottság válaszát." „A Kincstár nélkül nem." – A döntés harmadik fél cselekményétől függ, amely még nem történt meg.	Ha a függőség jogszabályból vagy szerződésből fakad, és a megkeresés már megtörtént.	„Mikor és milyen iratban kerestük meg, és mi a válaszadási határidő?"	A megkeresés irata és dátuma; a harmadik fél válaszadási határideje; a függőség jogalapja.	Az iktatókönyv; a megkeresés és a válasz iratai; a függőséget megalapozó norma vagy szerződés.
Egyeztetés-hárítás	„Ehhez még ki kell kérnünk a szakvéleményét." – A döntés jogalapja egy másik szerv szakvéleménye.	Ha norma írja elő a szakvélemény beszerzését, és a véleményadásnak határideje van.	„Melyik norma írja elő a szakvéleményt, mi a véleményadás határideje, és kinek a döntése marad a döntés?"	A véleménykérést előíró norma; a megkeresés irata és dátuma; a beérkezett vélemények és a döntés szereplői.	Az iktatókönyv és az eseménynapló (vélemény kérése, beérkezése, döntés); a szervezeti és működési szabályzat.
Kiadmányozás-hárítás	„Ez csak az államtitkár aláírásával adható ki." – A kiadmányozási jog másnál van.	Ha a kiadmányozási szabályzat az ügytípusra és értékhatárra a megjelölt aláírót rendeli.	„Melyik pont rendeli ide az aláírót, és mióta várja az irat az aláírást?"	A kiadmányozási szabályzat érintett pontja; az irat útja és állapota.	A hatásköri mátrix; az iktatókönyv (iratforgalom, elintézés időpontja).

Mondatcsalád	Tipikus mondat és a rejtett állítás	Mikor igaz	Visszakérdezés	Kért dokumentum	Hol ellenőrizhető
Testületi hárítás	„Ezt bizottság elé kell vinni." – A döntés testületi hatáskör, személyes felelős nélkül.	Ha norma vagy ügyrend a döntést testületi hatáskörbe utalja, és a döntés névvel jegyzőkönyvezett.	„Melyik ügyrendi pont utalja testület elé, mikor kerül napirendre, és név szerint ki szavaz?"	Az ügyrend érintett pontja; a napirend; a jegyzőkönyv.	A testület jegyzőkönyvei; a napirendre tűzés időpontja az iktatásban.
Sorrend-hárítás	„Előbb a másik ügynek kell lezárulnia." – A két ügy között előfeltétel-kapcsolat áll.	Ha norma vagy eljárásrend az előfeltételt kimondja, és a hivatkozott ügy halad.	„Melyik norma teszi előfeltétellé, és hol tart a hivatkozott ügy?"	Az előfeltételt rögzítő norma; a hivatkozott ügy iktatási állapota.	Az iktatókönyv mindkét ügyre; az eljárásrend.
Szabályozatlanság-hárítás	„Még nincs új SZMSZ, nem tudom, kiadhatok-e ilyen nyilatkozatot." – Szabály hiányában senki nem járhat el.	Soha önmagában: a hatáskör a leosztás hiányában a szerv vezetőjénél áll, vagy a korábbi szabályzat hatályos.	„Kinél áll a hatáskör a szabályzat kiadásáig, és mikor lép hatályba az új?"	A hatályos szervezeti és működési szabályzat; a statútumrendelet; az új szabályzat tervezete és határideje.	A szabályzat hatálybalépési rendelkezése; a hatásköri mátrix szabályozatlan cellái (6.3).
Ködösítés-hárítás	„A helyzet összetett." „Folyamatban van." – Létezik érdemi válasz és egy konkrét, nyitott eljárási lépés.	Ha az ügynek megnevezett felelőse, következő lépése és határideje van.	„Ki a felelős, mi a következő esemény, és mikor?"	A dátummal bekért státuszjelentés: felelős, következő lépés, határidő.	Az eseménynapló: az utolsó érdemi esemény ideje és a következő lépés.
Információ-hárítás	„Nincs erről adatunk." – Az adat nem létezik, vagy határidőn belül nem állítható elő.	Ha a nyilvántartás az adatot nem rögzíti, és az előállítás ideje dokumentált.	„Melyik nyilvántartás kezeli, ki az adatgazda, és mennyi idő az előállítás?"	Az adatgazda megnevezése; az előállítás tételes időigénye.	Az iktatókönyv kötelező adatmezői (335/2005. Korm. r. 39. § (2)); a nyilvántartás adatszerkezete.
Előzmény-hárítás	„Ezt a korábbi vezetés így hagyta." – Hatályos korábbi döntés köti a mostanit.	Ha a döntés hatályos, iratban áll, és nem módosítható.	„Melyik döntés, mi a száma, hatályos-e, és ki módosíthatja?"	A hivatkozott döntés irata; a módosítás hatásköre és eljárása.	Az iktatókönyv; a döntés jogalapja és módosítási rendje.

Az uniós jogra hivatkozó mondat külön szabálya: a mondat mindig cikkszámot kér, és a cikkszám megérkezése után a döntéshozó három kérdést tesz fel – a cikk a programra vagy a végrehajtásra vonatkozik; a rendelet külön szabályt ad-e, vagy a nemzeti szabályra utal; a tagállami mozgástér kimerült-e. A leggyakoribb uniós hárító mondatok és a közös rendelkezésekről szóló rendelet vonatkozó cikkei az M5 mellékletben állnak.

M2. Melléklet: A felmérés adatstruktúrája

A felmérés a 6.4 pont szerinti nyitó leltár: egyszeri állapotfelvétel a szervezetről, az eljárási szerepkörökről és a jogalapokról. A melléklet a mezőket rétegenként, a kitöltési forrás (előtöltött és megerősítendő; kötelező; önkéntes; számított) és a validálás megjelölésével adja meg. Az eljárási réteg és a jogalap-almodul részletes mezőlistája korlátozott minősítésű, ezért a melléklet e két réteget mezőcsoport-szinten írja le.

Tervezési alapelvek. A rekord egysége rétegenként más: a szervezeti rétegben a személy, az eljárási rétegben a személy, az eljárás és a szerepkör hármasa, az előremutató rétegben a személy, választhatóan pszeudonim. A kitöltő nem magáról vall, hanem meglévő nyilvántartást javít. Az állításokat egymással validálják, nem a személylyel. A hiány is megállapítás. Nincs egyéni pontozás. A feladat-átfedés származtatott megállapítás, nem kérdés. A láthatóság és a kontroll szét van választva: a felettes látja és véleményezheti a választ, de nem hagyja jóvá és nem küldheti vissza átírásra.

M2.1 táblázat. A szervezeti réteg mezői

#	Mező	Forrás	Validálás, megjegyzés
1.01	Név, azonosító	előtöltött	törzsadatból
1.02	Szervezeti egység teljes útja (minisztérium, államtitkárság, főosztály, osztály)	előtöltött	szervezeti és működési szabályzatból
1.03	Munkakör megnevezése	előtöltött	törzsadatból
1.04	Jogviszony típusa; a szervezetnél és a jelenlegi munkakörben töltött idő	előtöltött	a munkakörben töltött idő az időhorizont-elemzés bemenete
1.05	Közvetlen felettes	kötelező	kereszt-validált az 1.06 mezővel
1.06	Közvetlen beosztottak	kötelező	kereszt-validált az 1.05 mezővel; eltérés gépi jelzés
1.07	Kit helyettesít, ki helyettesíti	kötelező	kereszt-validált; a helyettesítési lánc a koncentráció jele
1.08	A munkaköri leírás szerinti fő feladatok	előtöltött	munkaköri leírásból
1.09	Az 1.08 tételei közül a nem aktuális, illetve a ténylegesen ellátott, de a leírásban nem szereplő feladatok	kötelező	a feladat-sodródás és a kapacitás-divergencia bemenete; a kérdés a dokumentumra irányul
1.10	Tényleges időfelhasználás megoszlása feladatcsoportonként (százalék, összege 100)	kötelező	belső konzisztencia-ellenőrzés; egységszintű aggregálás
1.11	Ágazati besorolás zárt listából (szabályozás-előkészítés, programtervezés, pályázatkezelés, bírálat, szerződéskötés, kifizetés, ellenőrzés, monitoring, nemzetközi és uniós ügyek, igazgatás-működtetés)	kötelező	többszörös választás
1.12	Folyamatban lévő, nevesített feladatok és határidejük	kötelező	átadás-átvételi és kockázati bemenet

#	Mező	Forrás	Validálás, megjegyzés
1.13	Tagság állandó testületekben, szervezeten kívül is	kötelező	kereszt-validált a testületi jegyző-könyvekkel

Az eljárási réteg. Soronként egy részvétel: személy, eljárás, szerepkör. Az eljárások törzse az iktató-, pályázatkezelő és döntés-nyilvántartó rendszerekből előtöltött; ahol az előtöltés nem építhető meg, az a rekonstruálhatatlansági mutató bemenete. Mezőcsoportjai: az eljárás azonosítója, típusa zárt listából (pályázati kiírás, pályázat bírálata, egyedi támogatási döntés, közbeszerzés, szerződéskötés és -módosítás, kifizetés-jóváhagyás, szabályozás-előkészítés, ellenőrzés, stratégiai döntés) és időszaka; a szerepkör zárt listából (előkészítő, a kiírás szövegezője, szakmai véleményező, jogi ellenjegyző, szakértő vagy pontozó, bírálóbizottsági tag, bírálóbizottsági elnök, előterjesztő, döntéshozó, aláíró, felügyeleti jóváhagyó, ellenőr, megfigyelő), amelyből a szerepkör jellege – előkészítő, véleményező, döntési, végrehajtó, ellenőrző – származtatott; az eljárásban részt vevő további személyek; az összeférhetetlenségi nyilatkozat megléte; a döntés kötött vagy mérlegelési jellege; a szakértői vagy bizottsági javaslattól való eltérés és indoka. A szerepkör kereszt-validált: ugyanarról az eljárásról több kitöltő nyilatkozik egymás ismerete nélkül.

A jogalap-almodul. Minden döntési jellegű szerepkörhöz kötelező. Mezőcsoportjai: a norma típusa zárt listából (törvény, kormányrendelet, miniszteri rendelet, uniós rendelet, uniós irányelv, közjogi szervezetszabályozó eszköz, belső szabályzat, támogatási szerződés, egyedi szerződés, felettesi utasítás, egyéb vagy nem azonosítható – az utóbbi külön megállapítás, nem hiba); a norma azonosítója strukturáltan; a pontos hely (szakasz, bekezdés, pont, illetve cikk) – a „vonatkozó jogszabály alapján" típusú válasz maga a vizsgálat tárgya; a hivatkozás funkciója (hatáskört alapít, eljárást ír elő, mérlegelési szempontot ad, korlátoz, tájékoztat); belső szabályozásnál a szabályzat döntéskori hatályos változata; az iratban ténylegesen szereplő jogalap, amelynek az utólag megadottól való eltérése önálló adat. Az almodul az egyetlen mezőcsoport, amely külső hiteles forrás ellen gépileg ellenőrizhető; az ellenőrzés három szintje a 6.3 pont szerinti.

M2.2 táblázat. Az előremutató réteg mezői (önkéntes, választhatóan pszeudonim)

#	Mező	Megjegyzés
3.01	Mi a munkád legnagyobb akadálya ma?	–
3.02	Melyik eljárási lépést, jelentést vagy engedélyeztetést szüntetnéd meg?	konkrét deregulációs bemenet
3.03	Hol duplikálódik a munkád más szervezeti egységével?	a feladat-átfedés feltárásának forrása; a kitöltő a szervezetről nyilatkozik
3.04	Milyen adat vagy rendszer hiányzik a munkádhoz?	a folyamatmonitoring követelmény-bemenete
3.05	Hol tartod indokoltnak a döntési szintek átrendezését?	–
3.06	Milyen szerepben látod magad két-három év múlva; milyen képzést igényelne?	–
3.07	Egyéb jobbítási javaslat	–
3.08	Kitöltési mód: névvel vagy pszeudonim	a pszeudonim választás aránya maga is szervezeti klíma-mutató

M2.3 táblázat. Validációs mátrix

Szint	Módszer	Mit fed le	Költség
V1	Kereszt-validálás: a szervezeti gráf és az eljárási szerepkörök több irányú megerősítése	felettes–beosztott, helyettesítés, testületi tagság, szerepkör, résztvevők	gépi
V2	Horgonyzás meglévő iratokhoz: előtöltés és megerősítés	munkakör, feladatok, eljárások, időszak, nyilatkozatok, iratban szereplő jogalap	egyszeri integrációs költség
V3	Vezetői láttamozás jóváhagyás nélkül, eltérés-megjelöléssel	a szervezeti és az eljárási réteg egésze	alacsony
V4	Anomáliadetektálás aggregált szinten: gazdátlan és túlvállalt döntés, implauzibilis időmérleg, jogalap-ellentmondás	időfelhasználás, szerepkörök, jogalap-almodul	gépi
V5	Mintavételes mélyellenőrzés elsődleges iratok ellen, előre bejelentett, mintegy öt százalékon	az eljárási réteg és a jogalap-almodul	korlátozott
L1–L3	A jogalap gépi ellenőrzése: létezés és hatály; tárgyi relevancia; mintázat	jogalap-almodul	gépi, célzott emberi felülvizsgálattal

Bevezetési elv. A felmérés két ütemben történik: az első a szervezeti és az előremutató réteg, amely szervezeti térképet és javaslatgyűjtést ad, kitöltési rutint és jóindulatot épít, és amelynek válaszmintázata maga is diagnózis; a második az eljárási réteg és a jogalap-almodul, iratokhoz horgonyozva, a 6.7 szerinti jogi tisztázás – jogalap, célhoz kötöttség, hatásvizsgálat – után. Az ösztönzési alapszabály: az első őszinte kitöltő nem járhat rosszabbul, mint a ködösítő; ha a részletes válaszra kérdés érkezik, a semmitmondóra nem, egy héten belül mindenki megtanulja a semmitmondást. A felmérés adatvédelmi kerete a 6.7 pont szerinti: a jogalap nem a kitöltő hozzájárulása; a célhoz kötöttség hiánytalanul megadott célt követel; az eljárási rétegre és a jogalap-almodulra adatvédelmi hatásvizsgálat készül; egyénre szóló automatizált értékelés és profilalkotás kizárt; a megőrzési idő rétegenként külön meghatározott.

M3. Melléklet: A folyamatmonitoring architektúrája

A melléklet a 6.3 és 6.5 pontban leírt folyamatos réteg elvi architektúráját rögzíti.

Alapdöntés. A folyamatos adat nem jelentésből származik, hanem az ügymenetből; a modell nem párhuzamos beszámolót épít, hanem a meglévő munkafolyamatot műszerezi. Az időbélyeget a rendszer adja, nem a kitöltő. Ami nem a rendszerben történik, az nem történt meg: az irat nem érvényes, a döntés nem kiadmányozható.

Adatmodell. A rekord egysége az ügy és az esemény párja. Az ügytörzs ügyenként egyszer tartalmazza az ügyazonosítót és ügytípust (zárt lista, minden mutató viszonyítási alapja), az érkeztetés időpontját (minden átfutási mutató kezdőpontja), az ügyfél vagy kedvezményezett azonosítóját (a kivétel-mintázat bemenete), a tárgyat és az ügyértéket (a hatásköri ellenőrzéshez), a stratégiai cél-hozzárendelést (kötelező az érkeztetéskor, utólag nem pótolható), az előírt ügyintézési határidőt és jogalapját, az állapotot, a lezárás időpontját és módját. Az eseménynapló ügyenként sok sort tartalmaz: az eseménytípust zárt listából (érkeztetés, szignálás, előkészítés, vélemény kérése, vélemény beérkezése, hiánypótlás kiadása, előterjesztés, döntés, ellenjegyzés, aláírás, kiadmányozás, továbbítás, felfüggesztés, újraszignálás, lezárás; a hiánypótlás, a döntés, a felfüggesztés és az újraszignálás a késleltetési mintázatok jelzőeseményei), a szereplőt és szervezeti egységét, a gépi időbélyeget, az útvonalat (kitől, kinek), a szerepkört az eseményben (a felmérés zárt listájával azonos), döntési eseménynél a jogalapot a

felmérés jogalap-almoduljának mezőivel és a döntés irányát, a javaslattól való eltérést és indokát, határidő-módosításnál az új határidőt és a módosítás jogcímét.

Előfeltételek. A hatásköri mátrix digitalizálása tárcánként: ki, mit, milyen értékhatárig, milyen norma alapján dönthet; forrása a szervezeti és működési szabályzat, az ügyrendek, a kiadmányozási szabályzatok és a statútumrendelet. A jogalap-ellenőrzés három szintje valós időben: a döntési esemény rögzítésekor a rendszer jelzi, ha a hivatkozott rendelkezés nem létezik, nem volt hatályban a döntés napján, vagy tárgya nem fedi az ügytípust. A meglévő iratkezelő és ügyviteli rendszerek eseménynapló-képessége dönti el, hogy integrációról vagy fejlesztésről van szó.

Mintázatok. Minden mutató ügytípusonkénti medián-viszonyításban értelmes. Aktatologatás: lépésszám a típus-mediánhoz képest; körkörös útvonal (irányított gráf ciklusdetektálás); érdemi és nem érdemi események aránya. Elsüllyesztés: határidő-újraindítások száma; a tényleges átfutás és a névleges határidő aránya; az érkeztetéstől az első érdemi eseményig eltelt idő; dormancia. Határidő-túllépés csomóponti formában, szervezeti egységre aggregálva. Hatáskör-túllépés: minden döntési esemény összevetése a hatásköri mátrixszal. Kivétel-mintázat: a rendszeres eltérő bánásmód – szisztematikusan gyorsabban futó ügyfelek, ismételten hiánypótlás nélküli eljárások, a véletlenszerűnél gyakoribb döntéshozó–kedvezményezett párosítások; a megkülönböztetés mintázatának mérőszáma, amely a korrupciós kockázat objektív mutatóival (Fazekas, Tóth és King 2016) rokon, és nem a szándékot méri. Szerepkör-koncentráció: mely eljárásokban esik egy kézbe az előkészítés, a döntés és az ellenőrzés.

Anomáliakezelés. A kimenet a mintázattól való eltérés, amely magyarázatot igényel; emberi elbírálás; a magyarázat rögzül. A magyarázati hurok a fő adatforrás: ha egy csomópont ismételten nem tud magyarázatot adni, az a jelzés, és ez emberi mérlegelésen alapul. A rendszer kérdést tesz fel, nem vádat emel. Egyénre szóló, automatizált minősítés nem készül.

Stratégiai összekötés. Minden ügy az érkeztetéskor stratégiai cél-hozzárendelést kap; a célfa géppel olvasható, véges és nem átfedő. Három mutató: forrás-allokációs illeszkedés; prioritás-átfutás; kapacitás-divergencia – az apparátus kapacitásának az a hányada, amely egyetlen hatályos stratégiai célhoz sem rendelhető eljárásokra fordul.

Láthatóság és nyilvánosság. Minden szint aggregátumot és kivételeket lát, soha nem az alatta lévő szintek egyedi sorait: az egységvezető a saját egysége ügyeit tételesen; a tárca felső vezetése az egységre aggregált mutatókat és a magyarázatot igénylő eltérések listáját; a tárca vezetője a tárcaszintű mutatókat, trendeket és a nyitott magyarázati ügyek számát; a kormányközpont a tárcák közötti összehasonlítást, a stratégiai illeszkedést és a rendszerszintű mintákat. Az indikátor-definíciók és az aggregált idősorok nyilvánosak. Minősítési rétegek: az érdemi ügyadat korlátozott; az aggregált mutató belső; a közzétett idősor nyilvános.

Építési elv. A modell eljárástípusonként épül: az első lépés egyetlen eljárástípus végponttól végpontig – a pályázati eljárás teljes lánca, érkeztetéstől kifizetésig –, a meglévő iratkezelő rendszer eseménynaplójára építve, a hatásköri mátrix és a jogalap-ellenőrzés egy tárcánál történő élesítésével; a kiterjesztés ügytípusonként, a stratégiai cél-hozzárendelés bevezetésével. Az első mért eljárástípus eredménye dönti el a következőt.

M4. Melléklet: Indikátor-definíciók

A melléklet a 6.4 pont hat indikátorát és a 6.2 pont három stratégiai mutatóját rögzíti. Minden indikátor aggregált – szervezeti egységre és eljárástípusra –, egyénre szóló érték nem készül; a viszonyítás ügytípusonkénti medián; a nyilvánosság a definícióra és az aggregált idősorra terjed ki.

Indikátor	Definíció	Számítás	Aggregálás, viszonyítás	Adatforrás	Nyilvánosság
Szerepkör-koncentrációs index	A négy szem elve sérülésének mérőszáma: ugyanazon személyre eső előkészítő, döntési és ellenőrző jelleg együttállása.	Azon eljárások aránya, amelyekben egy személyre a három jelleg közül legalább kettő esik; súlyozva a három együttállásával.	Eljárástípusonként és egységenként; viszonyítás a típus mediánjához.	Felmérés eljárási rétege; eseménynapló szerepkör-mezője.	Definíció és aggregált idősor nyilvános.
Jogalap-lefedettség	A döntések aránya azonosítható, létező, a döntés időpontjában hatályos és tárgyilag releváns jogalappal.	Hatályos és releváns jogalapú döntési események száma osztva az összes döntési esemény számával; almutatók: időbeli hatály hibaaránya (L1), tárgyi relevancia-eltérés aránya (L2), utólagos eltérés aránya (iratbeli és utólag megadott jogalap).	Eljárástípusonként és egységenként; viszonyítás a típus mediánjához.	Jogalap-almodul; eseménynapló döntési eseményei; jogszabálytárak.	Definíció és aggregált idősor nyilvános.
Rekonstruálhatatlansági ráta	Azon eljárások aránya, amelyeknél utólag nem állapítható meg, kik vettek részt a döntésben.	Előtöltéssel nem rekonstruálható eljárások száma osztva az eljárások számával.	Eljárástípusonként és egységenként.	Felmérés eljárási rétege; iktató- és döntés-nyilvántartó rendszerek.	Definíció és aggregált idősor nyilvános.
Gazdátlan-döntés arány	Az iratokban létező, de senki által nem vállalt döntési szerepkörök aránya; a következmény-nélküliség közvetlen mérőszáma.	Vállalt döntéshozó nélküli döntési események száma osztva az összes döntési esemény számával.	Eljárástípusonként és egységenként.	Felmérés eljárási rétege (kereszt-validált szerepkörök); eseménynapló.	Definíció és aggregált idősor nyilvános.
Gumiparagrafus-index	Egy normahelyre hivatkozó döntések tárgy szerinti heterogenitása: a mérlegelési tér szabályozatlanságának mutatója.	Normahelyenként a hivatkozó döntések száma és tárgyi szórása (ügytípusok száma); küszöb fölött jelzés.	Normahelyenként, tárcára aggregálva.	Jogalap-almodul; eseménynapló.	Definíció és aggregált idősor nyilvános.
Kivétel-mintázat	A rendszeres eltérő bánásmód gyakorisága: nem az egyedi ügy, hanem a megkülönböztetés mintázata.	Ügyfelenként a típusmediánnál szisztematikusan gyorsabb átfutás; ismételten hiánypótlás nélküli, egy körben lezárt eljárások; a véletlenszerűnél gyakoribb döntéshozó–kedvezményezett párosítás; mindhárom statisztikai küszöbbel.	Eljárástípusonként és egységenként; egyedi ügy nem jelenik meg.	Eseménynapló; ügytörzs.	Definíció és aggregált idősor nyilvános; egyedi sor nem.
Forrás-allokációs illeszkedés	Stratégiai célonként a forrás és az eljárások aránya a stratégia szerinti arányhoz képest.	Célonként a lekötött forrás és az eljárásszám osztva a stratégiában rögzített súllyal.	Célonként, tárcára és kormányzatra aggregálva.	Ügytörzs cél-hozzárendelése; a célfa.	Nyilvános.
Prioritás-átfutás	A stratégiailag kiemelt ügyek átfutása a nem kiemelt ügyekhez képest.	Kiemelt célhoz rendelt ügyek medián-átfutása osztva a többi ügy medián-átfutásával, ügytípusonként.	Célonként és ügytípusonként.	Ügytörzs; eseménynapló.	Nyilvános.
Kapacitás-divergencia	Az apparátus kapacitásának az a hányada, amely egyetlen hatályos stratégiai célhoz sem rendelhető eljárásokra fordul.	Cél nélküli ügyekre fordított események és időfelhasználás aránya az összeshez képest.	Egységenként és tárcánként.	Ügytörzs; eseménynapló; a felmérés időfelhasználási mezője.	Nyilvános.

M5. Melléklet: A nemzeti mozgástér táblája a közös rendelkezésekről szóló rendelet szerint

A melléklet a 4.3 pont táblázatát a döntéshozói visszakérdezés sorrendjében rendezi: a rendelet cikke, az uniós előírás, a nemzeti döntés tárgya, és a hárító mondat, amelyet a cikk felold. A rendelet: az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/1060 rendelete (CPR).

Cikk	Mit ír elő az uniós jog	Mi a nemzeti döntés	A hárító mondat, amelyet felold
23. cikk; 24. cikk (2)–(4) bekezdés	A programot a Bizottság hagyja jóvá; a módosítást a tagállam kezdeményezi, a Bizottság észrevételt tehet, és a benyújtástól számított legfeljebb négy hónapon belül dönt.	A módosítás kezdeményezése és tartalma; az eljárás négy hónapos, nem tilalom.	„A programot az EU hagyta jóvá, nem módosítható.”
24. cikk (5) bekezdés; 40. cikk (2) bekezdés d) pont	A tagállam a programozási időszak alatt egy prioritás eredeti keretének legfeljebb 8 százalékát – a program költségvetésének legfeljebb 4 százalékát – ugyanazon alap ugyanazon programjának másik prioritására csoportosíthatja át; bizottsági határozat nem kell, a monitoringbizottság előzetes jóváhagyása igen.	Az átcsoportosítás a meghatározott mértékig nemzeti döntés.	„Nincs mozgásterünk a prioritások között.”
63. cikk (1) bekezdés	A kiadások elszámolhatóságát nemzeti szabályok alapján kell megállapítani, kivéve ahol a rendelet vagy az alapspecifikus rendeletek külön szabályt adnak.	Az elszámolhatóság szabályait – a rendelet és az alapspecifikus rendeletek külön szabályainak kivételével – a nemzeti szabályok állapítják meg, és azok nemzeti döntéssel módosíthatók.	„Az elszámolhatósági szabályok uniósak.”
73. cikk (1)–(2) bekezdés; 40. cikk (2) bekezdés a) pont	A műveletek kiválasztásához az irányító hatóság állapítja meg és alkalmazza a megkülönböztetésmentes és átlátható kritériumokat és eljárásokat; a módszertant és a kritériumokat a monitoringbizottság hagyja jóvá.	A felhívás feltételrendszere, a pontozás és az eljárás nemzeti hatáskör.	„A kiválasztási feltételeket az EU írja elő.”
58. cikk (1) és (3) bekezdés	A pénzügyi eszköz létrehozása az irányító hatóság döntése; az ex ante értékelés az irányító hatóság felelősségére, a programhozzájárulás előtt készül.	A pénzügyi eszköz tartalma, célcsoportja és terméke nemzeti döntés.	„Ilyen pénzügyi eszközt az EU nem engedne.”

A tábla használati szabálya: a CPR a program szintjén bizottsági, a végrehajtás szintjén tagállami hatáskörbe utalja a döntéseket; a prioritás, a keret és a célkitűzés bizottsági jóváhagyású, a felhívás, a feltétel, a kiválasztás, az elszámolhatóság és a konstrukció tartalma tagállami. A döntéshozó három kérdése: a hivatkozott cikk a programra vagy a végrehajtásra vonatkozik; a rendelet vagy az alapspecifikus rendelet külön szabályt ad-e, vagy a nemzeti szabályra utal; a tagállami mozgástér kimerült-e.

Hivatkozott irodalom

Anderson, C. J. (2003): The Psychology of Doing Nothing: Forms of Decision Avoidance Result from Reason and Emotion. *Psychological Bulletin*, 129(1), 139–167. https://doi.org/10.1037/0033-2909.129.1.139

Argyris, C. (1990): *Overcoming Organizational Defenses: Facilitating Organizational Learning.* Boston: Allyn and Bacon.

Artinger, F. M. – Artinger, S. – Gigerenzer, G. (2019): C. Y. A.: Frequency and causes of defensive decisions in public administration. *Business Research*, 12(1), 9–25. https://doi.org/10.1007/s40685-018-0074-2

ATM (2022): Szekfü T. (szerk.): *A mikrohitelhez való hozzáférés javítása Magyarországon – Kihívások és lehetőségek, 2021–2027.* Az Interreg Europe ATM for SMEs projekt zárótanulmánya. Székesfehérvár: Székesfehérvári Regionális Vállalkozásfejlesztési Alapítvány. ISBN 978-615-81559-1-5.

Bach, T. – Wegrich, K. (2019): The politics of blame avoidance in complex delegation structures: the public transport crisis in Berlin. *European Political Science Review*, 11(4), 415–431. https://doi.org/10.1017/S1755773919000213

Bachrach, P. – Baratz, M. S. (1962): Two Faces of Power. *American Political Science Review*, 56(4), 947–952.

Barber, M. (2007): *Instruction to Deliver: Tony Blair, Public Services and the Challenge of Achieving Targets.* London: Politico's.

Bartling, B. – Fischbacher, U. (2012): Shifting the Blame: On Delegation and Responsibility. *Review of Economic Studies*, 79(1), 67–87. https://doi.org/10.1093/restud/rdr023

Bevan, G. – Hood, C. (2006): What's Measured Is What Matters: Targets and Gaming in the English Public Health Care System. *Public Administration*, 84(3), 517–538. https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2006.00600.x

Birch, L. – Jacob, S. (2019): „Deliverology" and Evaluation: A Tale of Two Worlds. *Canadian Journal of Program Evaluation*, 34(2), 303–328. https://doi.org/10.3138/cjpe.53365

Bovens, M. (2007): Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework. *European Law Journal*, 13(4), 447–468.

Brehm, J. – Gates, S. (1997): *Working, Shirking, and Sabotage: Bureaucratic Response to a Democratic Public.* Ann Arbor: University of Michigan Press.

Bull, P. (1994): On Identifying Questions, Replies, and Non-Replies in Political Interviews. *Journal of Language and Social Psychology*, 13(2), 115–131. https://doi.org/10.1177/0261927X94132002

Campbell, D. T. (1979): Assessing the Impact of Planned Social Change. *Evaluation and Program Planning*, 2(1), 67–90. https://doi.org/10.1016/0149-7189(79)90048-X

Carpenter, D. – Moss, D. A. (szerk.) (2013): *Preventing Regulatory Capture: Special Interest Influence and How to Limit It.* Cambridge: Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/CBO9781139565875

Clayman, S. E. (2001): Answers and evasions. *Language in Society*, 30(3), 403–442.

Cohen, M. D. – March, J. G. – Olsen, J. P. (1972): A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, 17(1), 1–25.

Dahlström, C. – Lapuente, V. (2017): *Organizing Leviathan: Politicians, Bureaucrats, and the Making of Good Government.* Cambridge: Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/9781316822869

Dal Bó, E. (2006): Regulatory Capture: A Review. *Oxford Review of Economic Policy*, 22(2), 203–225.

Efretuei, E. – Hussainey, K. (2022): The fog index in accounting research: contributions and challenges. *Journal of Applied Accounting Research*. https://doi.org/10.1108/JAAR-09-2021-0243

Eisenberg, E. M. (1984): Ambiguity as strategy in organizational communication. *Communication Monographs*, 51(3), 227–242. https://doi.org/10.1080/03637758409390197

European Commission (2026a): *2026 Country Report – Hungary.* Commission Staff Working Document SWD(2026) 217 final. Brussels, 3 June 2026.

European Commission (2026b): Public consultation on gold-plating in the implementation of EU legislation (EU Survey, 14 July – 15 September 2026).

European Commission (2026c): *2026 Rule of Law Report. Country Chapter on the rule of law situation in Hungary*. Commission Staff Working Document SWD(2026) 917 final. Brussels, 17 July 2026.

Evans, P. – Rauch, J. E. (1999): Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of „Weberian" State Structures on Economic Growth. *American Sociological Review*, 64(5), 748–765. https://doi.org/10.1177/000312249906400508

Fazekas, M. – Kocsis, G. (2020): Uncovering High-Level Corruption: Cross-National Objective Corruption Risk Indicators Using Public Procurement Data. *British Journal of Political Science*, 50(1), 155–164. https://doi.org/10.1017/S0007123417000461

Fazekas, M. – Tóth, I. J. – King, L. P. (2016): An Objective Corruption Risk Index Using Public Procurement Data. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 22(3), 369–397. https://doi.org/10.1007/s10610-016-9308-z

Fazekas, M. – Tóth, I. J. (2016): From Corruption to State Capture: A New Analytical Framework with Empirical Applications from Hungary. *Political Research Quarterly*, 69(2), 320–334. https://doi.org/10.1177/1065912916639137

Fisman, R. – Svensson, J. (2007): Are corruption and taxation really harmful to growth? Firm level evidence. *Journal of Development Economics*, 83(1), 63–75. https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2005.09.009

Flyvbjerg, B. – Budzier, A. (2011): Why Your IT Project May Be Riskier Than You Think. *Harvard Business Review*, 89(9).

Gailmard, S. – Patty, J. W. (2013): *Learning While Governing: Expertise and Accountability in the Executive Branch.* Chicago: University of Chicago Press.

Gajduschek, Gy. – Staroňová, K. (2023): Politicization beyond the Merit-system Façade. The Intricate Relationship between Formal and Informal Institutions of the Senior Civil Service Systems in Central and Eastern Europe. *International Journal of Public Administration*, 46(9), 647–658. https://doi.org/10.1080/01900692.2021.2009858

Gold, J. (2014): *International Delivery: Centres of government and the drive for better policy implementation.* London – Toronto: Institute for Government – Mowat Centre.

Gold, J. (2017): *Tracking Delivery: Global trends and warning signs in delivery units.* London: Institute for Government.

Goodhart, C. A. E. (1975): Problems of Monetary Management: The U.K. Experience. In: *Papers in Monetary Economics*, Vol. I. Sydney: Reserve Bank of Australia. Újraközölve: Goodhart, C. A. E. (1984): *Monetary Theory and Practice: The UK Experience.* London: Macmillan, 4. fejezet.

Hajnal, Gy. – Boda, Zs. (2021): Illiberal Transformation of Government Bureaucracy in a Fragile Democracy: The Case of Hungary. In: Bauer, M. W. – Peters, B. G. – Pierre, J. – Yesilkagit, K. – Becker, S. (eds.): *Democratic Backsliding and Public Administration.* Cambridge: Cambridge University Press, 76–99. https://doi.org/10.1017/9781009023504.005

Hajnal, Gy. – Csengődi, S. (2014): When Crisis Hits Superman: Change and Stability of Political Control and Politicization in Hungary. *Administrative Culture*, 15(1), 39–57.

Hajnal, Gy. – Kovács, É. (2014): „Government Windows": One-Stop Shops for Administrative Services in Hungary. In: Lægreid, P. et al. (eds.): *Organizing for Coordination in the Public Sector: Practices and Lessons from 12 European Countries.* Basingstoke – New York: Palgrave Macmillan, 237–247.

Hajnal, Gy. – Rosta, M. (2019): A New Doctrine in the Making? Doctrinal Foundations of Sub-National Governance Reforms in Hungary (2010–2014). *Administration & Society*, 51(3), 404–430.

Hajnal, Gy. (2021): Illiberal challenges to mainstream public management research: Hungary as an exemplary case. *Public Management Review*, 23(3), 317–325. https://doi.org/10.1080/14719037.2020.1752038

Hansson, S. – Page, R. (2022): Corpus-assisted analysis of legitimation strategies in government social media communication. *Discourse & Communication*, 16(5). https://doi.org/10.1177/17504813221099202

Hansson, S. (2017): Anticipative strategies of blame avoidance in government: the case of communication guidelines. *Journal of Language and Politics*, 16(2), 219–241. https://doi.org/10.1075/jlp.15019.han

Hansson, S. (2018): The discursive micro-politics of blame avoidance: unpacking the language of government blame games. *Policy Sciences*, 51(4), 545–564. https://doi.org/10.1007/s11077-018-9335-3

Heinkelmann-Wild, T. – Zangl, B. (2020): Multilevel blame games: Blame-shifting in the European Union. *Governance*. https://doi.org/10.1111/gove.12459

Hellman, J. S. – Jones, G. – Kaufmann, D. (2000): „Seize the State, Seize the Day": State Capture, Corruption, and Influence in Transition. *World Bank Policy Research Working Paper* No. 2444. Washington, DC: World Bank.

Hinterleitner, M. – Sager, F. (2017): Anticipatory and reactive forms of blame avoidance: of foxes and lions. *European Political Science Review*, 9(4), 587–606. https://doi.org/10.1017/S1755773916000126

Hobolt, S. B. – Tilley, J. (2014): *Blaming Europe? Responsibility Without Accountability in the European Union.* Oxford: Oxford University Press.

Hood, C. – Dixon, R. (2015): *A Government that Worked Better and Cost Less? Evaluating Three Decades of Reform and Change in UK Central Government.* Oxford: Oxford University Press.

Hood, C. – Piotrowska, B. (2021): Goodhart's Law and the Gaming of UK Public Spending Numbers. *Public Performance & Management Review*, 44(2), 250–271. https://doi.org/10.1080/15309576.2020.1749092

Hood, C. (2006): Gaming in Targetworld: The Targets Approach to Managing British Public Services. *Public Administration Review*, 66(4), 515–521. https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00612.x

Hood, C. (2011): *The Blame Game: Spin, Bureaucracy, and Self-Preservation in Government.* Princeton: Princeton University Press.

Huber, J. D. – Shipan, C. R. (2002): *Deliberate Discretion? The Institutional Foundations of Bureaucratic Autonomy.* Cambridge: Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/CBO9780511804915

IMF (2016): *Corruption: Costs and Mitigating Strategies.* IMF Staff Discussion Note SDN/16/05. Washington, D.C.: International Monetary Fund. https://doi.org/10.5089/9781513594330.006

Johnston, M. (2005): *Syndromes of Corruption: Wealth, Power, and Democracy.* Cambridge: Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/CBO9780511490965

Kaiser T. (szerk.) (2015–2019): *Jó Állam Jelentés* (2015, 2016, 2017, 2018, 2019 – Első változat). Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem.

Kaufmann, D. – Kraay, A. – Mastruzzi, M. (2011): The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues. *Hague Journal on the Rule of Law*, 3(2), 220–246. https://doi.org/10.1017/S1876404511200046

Kovács É. – Hajnal Gy. (2016): A magyar központi államigazgatás változásai a rendszerváltástól 2015-ig. In: Jakab A. – Gajduschek Gy. (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota.* Budapest: MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet, 528–552.

Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (2011): *Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (MP 11.0).* Budapest, 2011. június 10.

Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (2012): *Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (MP 12.0) – A haza üdvére és a köz szolgálatában.* Budapest, 2012. augusztus 31.

Mauro, P. (1995): Corruption and Growth. *The Quarterly Journal of Economics*, 110(3), 681–712. https://doi.org/10.2307/2946696

McCubbins, M. D. – Schwartz, T. (1984): Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms. *American Journal of Political Science*, 28(1), 165–179.

McGraw, K. M. (1990): Avoiding Blame: An Experimental Investigation of Political Excuses and Justifications. *British Journal of Political Science*, 20(1), 119–131.

MFKA (2026a): *Megalapozó dokumentum – Célok, alapelvek és módszertan. A magyar gazdaság- és versenyképesség-fejlesztő stratégia és a kapcsolódó operatív intézkedési terv szakmai megalapozása.* v1.0, 2026. június. Székesfehérvár: MAGYAR FENNTARTHATÓSÁGI KÖZPONT Alapítvány. https://mfka.hu/szemle/

Miller, G. J. (2005): The Political Evolution of Principal-Agent Models. *Annual Review of Political Science*, 8, 203–225. https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.8.082103.104840

Moe, T. M. (1984): The New Economics of Organization. *American Journal of Political Science*, 28, 739–777.

Mungiu-Pippidi, A. (2015): *The Quest for Good Governance: How Societies Develop Control of Corruption.* Cambridge: Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/CBO9781316286937

NIIS (2025): *X-Road Architecture (ARC-G), v1.14; X-Road Security Architecture (ARC-SEC), v0.11.* Tallinn: Nordic Institute for Interoperability Solutions. https://docs.x-road.global/

Niskanen, W. A. (1971): *Bureaucracy and Representative Government.* Chicago: Aldine-Atherton.

OECD (2011): *Estonia: Towards a Single Government Approach.* OECD Public Governance Reviews. Paris: OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/9789264104860-en

OECD (2014): *Centre Stage: Driving Better Policies from the Centre of Government.* GOV/PGC/MPM(2014)3. Paris: OECD, Public Governance Committee. (Kiadói változat: OECD 2015, https://doi.org/10.1787/1ac01bba-en.)

OECD (2017): *Preventing Policy Capture: Integrity in Public Decision Making.* OECD Public Governance Reviews. Paris: OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/9789264065239-en

OECD (2018): *Centre Stage 2: The organisation and functions of the centre of government in OECD countries.* Paris: OECD, Network of Senior Officials from Centres of Government.

OECD (2026): *OECD Economic Surveys: Hungary 2026.* Paris: OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/1d93d51d-en

Persson, A. – Rothstein, B. – Teorell, J. (2013): Why Anticorruption Reforms Fail – Systemic Corruption as a Collective Action Problem. *Governance*, 26(3), 449–471. https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2012.01604.x

Pollitt, C. – Bouckaert, G. (2017): *Public Management Reform: A Comparative Analysis – Into the Age of Austerity.* 4th ed. Oxford: Oxford University Press.

Potter, R. A. (2017): Slow-Rolling, Fast-Tracking, and the Pace of Bureaucratic Decisions in Rulemaking. *The Journal of Politics*, 79(3), 841–855.

Richards, D. – Smith, M. J. (2006): Central Control and Policy Implementation in the UK: A Case Study of the Prime Minister's Delivery Unit. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 8(4), 325–345. https://doi.org/10.1080/13876980600971151

Rothstein, B. – Teorell, J. (2008): What Is Quality of Government? A Theory of Impartial Government Institutions. *Governance*, 21(2), 165–190. https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2008.00391.x

Rutherford, B. A. (2003): Obfuscation, Textual Complexity and the Role of Regulated Narrative Accounting Disclosure in Corporate Governance. *Journal of Management and Governance*, 7(2), 187–210. https://doi.org/10.1023/A:1023647615279

Scott, M. B. – Lyman, S. M. (1968): Accounts. *American Sociological Review*, 33(1), 46–62.

Scott, R. – Boyd, R. (2022): *Targeting Commitment: Interagency Performance in New Zealand.* Washington, DC: Brookings Institution Press.

Shleifer, A. – Vishny, R. W. (1993): Corruption. *The Quarterly Journal of Economics*, 108(3), 599–617. https://doi.org/10.2307/2118402

Sykes, G. M. – Matza, D. (1957): Techniques of Neutralization: A Theory of Delinquency. *American Sociological Review*, 22(6), 664–670.

Szekfü T. – Vonnák P. (2026): *Az első lépcső – Miért van szükség nonprofit, belépő szintű vállalkozásfejlesztési intézményrendszerre? Európai összehasonlító tanulmány, következtetésekkel Magyarország számára.* Budapest: MAGYAR FENNTARTHATÓSÁGI KÖZPONT Alapítvány.

Thompson, D. F. (1980): Moral Responsibility of Public Officials: The Problem of Many Hands. *American Political Science Review*, 74(4), 905–916.

Weaver, R. K. (1986): The Politics of Blame Avoidance. *Journal of Public Policy*, 6(4), 371–398.

Weber, M. (1922): *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Soziologie.* Tübingen: J. C. B. Mohr (Paul Siebeck). Erster Teil, Kapitel III, § 5.

Weber, M. (1987): *Gazdaság és társadalom. A megértő szociológia alapvonalai. 1. kötet: Szociológiai kategóriatan.* Ford. Erdélyi Ágnes. Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.

Jogforrások

Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) 15. cikk, 18. cikk, 43. cikk.

Ksztv. – 2010. évi XLIII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról (Ksztv.) 2., 5. §.

Infotv. – 2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról (Infotv.) 3. §, 26. § (2) bekezdés, 27. § (5)–(6) bekezdés.

Áht. – 2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról (Áht.) 69–70. §.

ÁSZ-törvény – 2011. évi LXVI. törvény az Állami Számvevőszékről 1., 5. §.

Mt. – 2012. évi I. törvény a munka törvénykönyvéről (Mt.) 9. § (1) bekezdés, 11/A. §.

Hpt. – 2013. évi CCXXXVII. törvény a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról 2. § (1) bekezdés f) pont.

Ákr. – 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról (Ákr.) 50–51. §.

Ápjt. – 2016. évi XXXIII. törvény az állami projektértékelői jogviszonyról, valamint egyes kapcsolódó törvények módosításáról (Ápjt.) 1–2., 4., 7–8. §.

Kit. – 2018. évi CXXV. törvény a kormányzati igazgatásról (Kit.) 2–5., 19–20., 23., 25–26., 29/B. §.

38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet a kormányzati stratégiai irányításról 7., 9–11., 20–22., 26–38. §.

50/2013. (II. 25.) Korm. rendelet az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről 1–3., 5–6. §.

89/2019. (IV. 23.) Korm. rendelet a kormányzati igazgatási szerveknél foglalkoztatott kormánytisztviselők teljesítményértékeléséről.

256/2021. (V. 18.) Korm. rendelet a 2021–2027 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről 1. §, 4. § e)–f) pont, 19. §, 21. §, 44–45. §, 52/A. §.

272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet a 2014–2020 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről 19–20. §.

335/2005. (XII. 29.) Korm. rendelet a közfeladatot ellátó szervek iratkezelésének általános követelményeiről 2., 14., 38/A., 39. §.

355/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet a Kormányzati Ellenőrzési Hivatalról 2. § (a 351/2022. (IX. 13.) Korm. rendelettel megállapított szöveg).

370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről (Bkr.) 2., 3., 10., 11., 15., 18., 19. §.

Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/679 rendelete (2016. április 27.) a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről (általános adatvédelmi rendelet) 6. cikk (1) és (3) bekezdés, 22. cikk, 35. cikk, 88. cikk.

Az Európai Parlament és a Tanács (EU, Euratom) 2018/1046 rendelete (2018. július 18.) az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról 150. cikk, 200. cikk, 237. cikk.

Az Európai Parlament és a Tanács (EU, Euratom) 2024/2509 rendelete (2024. szeptember 23.) az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról (átdolgozás) 61., 153., 203., 242. cikk.

Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/1060 rendelete (2021. június 24.) a közös rendelkezések megállapításáról (CPR) 23. cikk, 24. cikk (2)–(5) bekezdés, 40. cikk (2) bekezdés a) és d) pont, 58. cikk (1) és (3) bekezdés, 63. cikk (1) bekezdés, 73. cikk (1)–(2) bekezdés.

GPRA Modernization Act of 2010, Pub. L. No. 111–352, 124 Stat. 3866; 31 U.S.C. §§ 1115–1125.

Valamennyi hazai jogszabály a Nemzeti Jogszabálytár (njt.hu) 2026. októberi időállapota szerint; az uniós jogforrások az EUR-Lex szerint.

Adatforrások

KSH (2019): *A kis- és középvállalkozások jellemzői, 2018.* Budapest: Központi Statisztikai Hivatal. 6. ábra, 11. o.

MFB-adatközlés (2015. december 31.): a GOP és KMOP mikrofinanszírozási programok közvetítői adatai, közölve: ATM (2022), 3.2.2., 55–56. o.

World Bank (2026): *Worldwide Governance Indicators – Control of Corruption, Governance score (0–100), Hungary, 1996–2025.* World Bank Indicators API, adatfrissítés 2026. szeptember 25.; lekérdezés 2026. október 23.