MAGYAR FENNTARTHATÓSÁGI KÖZPONT

TANULMÁNY

Irány nélkül nincs irányítás

A stratégiai kormányzás irányítási ciklusa, a műszerezett ügymenet és a tudományos-társadalmi bevonás – a zárt hurok megnyitásának feltételei

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

Szekfü Tibor – Vonnák Péter

MAGYAR FENNTARTHATÓSÁGI KÖZPONT Alapítvány
Székesfehérvár, 2026. október

Szekfü Tibor – Vonnák Péter: Irány nélkül nincs irányítás. A stratégiai kormányzás irányítási ciklusa, a műszerezett ügymenet és a tudományos-társadalmi bevonás – a zárt hurok megnyitásának feltételei.

Teljes szöveg (absztrakt, 1–7. fejezet, M1 melléklet, 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. (2026b): Irány nélkül nincs irányítás. A stratégiai kormányzás irányítási ciklusa, a műszerezett ügymenet és a tudományos-társadalmi bevonás – a zárt hurok megnyitásának feltételei. v1.1. Székesfehérvár: MAGYAR FENNTARTHATÓSÁGI KÖZPONT Alapítvány.

Tartalom

Absztrakt **4**

1. Bevezetés: az előzmény, a hiányzó elem és a négy állítás **4**

1.1 Az előzmény tényként 4

1.2 A hiányzó elem 5

1.3 A négy állítás 5

1.4 Módszer, hatókör és érintettség 6

1.5 A tanulmány szerkezete 6

2. Irány: a nemzeti stratégia mint irányítási feltétel **6**

2.1 A stratégia hatása a közszféra teljesítményére 6

2.2 A kormányközpont és a keresztmetszeti stratégia 7

2.3 A feltevések változnak: az előretekintés intézményei 7

2.4 A hazai jog ismeri a műfajt: a Keretstratégia és a Tanács 8

2.5 A kormányzati stratégiai irányítás rendje: a nyomon követés és az értékelés szerkezete 8

2.6 Nemzetközi példák: széles háttér, nyilvános mutató, éves beszámoló 9

2.7 A stratégia mint hipotézis: a szétszórt tudás 9

3. Operatív programok, indikátorok és a korrekciós küszöb **10**

3.1 A lánc: stratégiától az ügyig 10

3.2 Az indikátor két szintje 10

3.3 Mire való a mérés: a használat dönt 10

3.4 A célérték és a korrekciós küszöb előre rögzítve 11

3.5 Goodhart-védelem 12

3.6 A lánc összefoglalása 12

4. Az irányítási rendszer: a műszerezett ügymenet a stratégia felől **12**

4.1 Az adat: ügy, szereplő, idő és cél együtt 12

4.2 Redundancia, szűk keresztmetszet és a soha nem döntő szereplő 13

4.3 A mesterséges intelligenciával támogatott anomáliaszűrés feltételei 13

4.4 Az AI nem dönt: az emberi felügyelet jogi tartalma 14

4.5 A rendszer szükséges és célszerű 15

4.6 Mit vehet át a közigazgatás a vállalatirányítástól – és mit nem 15

4.7 Az olvashatóvá tett állam: mérés és helyi tudás 17

5. A döntési szabály: vita a döntés előtt, egység utána, korrekció új információra **17**

5.1 A szabály három fázisa 17

5.2 A vita: mikor pontosabb a kollektív ítélet az egyéninél 18

5.3 Az egység: kollektív felelősség, nem a vita elfojtása 18

5.4 A vélemény és a döntés felelősségének aszimmetriája 19

5.5 A korrekció: nem a vita újranyitása 19

5.6 A kollektív döntés nem a felelősség szétoszlatása 20

6. A tudományos és társadalmi bevonás szükségessége **20**

6.1 Ismeretelméleti, nem csak legitimációs szükséglet 20

6.2 A tudomány–szakpolitika határfelület 20

6.3 A társadalmi bevonás eszközei 21

6.4 A hazai keret: a részvétel joga és a Tanács mintája 21

6.5 A civil-tudományos háttér: egy hivatkozás, érintettséggel 22

7. Következtetések **22**

M1. Melléklet: A tanulmány fogalmi rendje **23**

Hivatkozott irodalom **25**

Jogforrások **29**

Absztrakt

A tanulmány a szerzők előző munkájára épül, amely a kormányzati végrehajtás zárt hurkát – azt a szerkezeti tulajdonságot, hogy a politikai vezetés az ügymenetről az apparátuson keresztül jut információhoz, és a kontrollok az irányítási láncon belül zárulnak – diagnosztizálta, és rá irányítási modellt adott: a cél, az ügymenet-adat, az értékelés és a korrekció ciklusát, amelynek adatát a műszerezett ügymenet, értékelését hat indikátor, korrekcióját a magyarázati hurok és a nyilvánosság adja. Az előző tanulmány a ciklus első elemét, a célrendszert bemenetként kezelte. Ez a tanulmány ezt az elemet dolgozza ki, és négy állítást támaszt alá. Először: irány nélkül nincs irányítás – a nemzeti szintű stratégia az irányítási ciklus első eleme, és a stratégiai tervezés a közszférában is mérhetően javítja a teljesítményt; a stratégia azonban nem a tudás központosítása, hanem hipotézis, amelynek feltevései nyilvánosak, célértékei és korrekciós küszöbei előre rögzítettek. Másodszor: az irányítási rendszer – a stratégiához rendelt, az ügyet és a szereplőt együtt, időbélyeggel mutató műszerezett ügymenet – szükséges, mert a stratégiai illeszkedés másképp nem mérhető, és célszerű, mert a meglévő nyilvántartásra épül és eljárástípusonként bevezethető; a versenyszféra ugyanezt a problémát erősebb teljesítménykényszer alatt, a vállalatirányítási rendszerek integrált információs architektúrájával oldotta meg, és ebből az elv átvehető, a célfüggvény nem – azt a közigazgatásban a stratégia adja. Harmadszor: a döntési szabály – vita a döntés előtt, egység utána, korrekció új információra – a hárítás intézményes ellenpárja, és a vélemény nyoma meg a döntés gazdája nélkül nem működik. Negyedszer: a nemzetstratégia széles tudományos és társadalmi háttérrel készül, mert a szétszórt tudás begyűjtése és a feltevések felülvizsgálata ismeretelméleti, nem csupán legitimációs szükséglet; a hazai jog és a nemzetközi példák ehhez szerkezetet adnak. A tanulmány a mesterséges intelligenciával támogatott anomáliaszűrés feltételeit az uniós MI-rendelet emberi felügyeleti szabályához köti: az anomália kérdés, nem döntés.

Kulcsszavak: stratégiai kormányzás, kormányközpont, nemzetstratégia, teljesítménymenedzsment, indikátor, korrekciós küszöb, folyamatmonitoring, vállalatirányítási rendszer, kollektív döntéshozatal, deliberatív részvétel, Magyarország

1. Bevezetés: az előzmény, a hiányzó elem és a négy állítás

1.1 Az előzmény tényként

A szerzők előző tanulmánya (Szekfü és Vonnák 2026a) a kormányzati végrehajtás egy szerkezeti tulajdonságából indult ki: a politikai vezetés a végrehajtás ügymenetéről – és magáról a végrehajtó apparátusról – folyamatos, ügyszintű információt az apparátuson keresztül kap, és a végrehajtás folyamatos kontrolljai az irányítási láncon belül zárulnak. Ezt a tulajdonságot nevezte zárt huroknak, és megmutatta, hogy belőle három, egymást erősítő jelenség következik: az információs aszimmetria, a hibáztatás-elkerülés mint szervezetformáló erő és a felelősségi lánc megszakadása, amelyből a hibák következmény-nélkülisége fakad. A tanulmány a jelenséget a weberi hivatali tudástól az elszámoltathatóság háromlépcsős modelljéig terjedő irodalomból vezette le, a hatályos magyar közjogi és szervezeti kereten igazolta, a hárítás nyelvtanán és a gazdátlan döntésen mutatta be, és kimondta, hogy a zárt hurok a rendszerszintű korrupció szerkezeti feltételeinek egyike és a versenyképesség jelentős intézményi korlátja.

Az előző tanulmány válasza irányítási modell volt, nem szervezeti javaslat. A modell 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. Az adatot a műszerezett ügymenet adja: a meglévő

iratkezelési nyilvántartás eseménynapló-képességének másodlagos felhasználása, amelyben minden döntési eseménynek szereplője, gépi időbélyege és jogalapja van, és ami nem a rendszerben történik, az nem történt meg. Az értékelést hat indikátor végzi – szerepkör-koncentráció, jogalap-lefedettség, rekonstruálhatatlansági ráta, gazdátlan-döntés arány, normahely-heterogenitási index, kivétel-mintázat –, mindegyik ügytípusonkénti medián-viszonyításban, soha nem abszolút értékben. A korrekció három szabálya: az anomália nem gyanú, hanem kérdés, amelyre az érintett csomópont válaszol, és a válasz rögzül; a láthatóság rétegzett; az indikátor-definíciók és az aggregált idősorok nyilvánosak. A jelen tanulmány ezeket a megállapításokat tényként veszi át, nem vezeti le újra, és a továbbiakban „az előző tanulmány” megjelöléssel, pontszám szerint hivatkozik rájuk.

1.2 A hiányzó elem

Az előző tanulmány az irányítási ciklus első elemét, a célrendszert bemenetként kezelte. Rögzítette, hogy a célrendszer nem származhat az apparátustól, mert akkor a mérés az apparátus saját céljaihoz méri az apparátus saját teljesítményét, és a hurok egy szinttel feljebb záródik újra; rögzítette, hogy az ügy az érkeztetéskor a célrendszerhez rendelődik, és hogy a modell három stratégiai mutatója – a forrás-allokációs illeszkedés, a prioritás-átfutás és a kapacitás-divergencia – a célrendszer nélkül nem számítható (Szekfü és Vonnák 2026a, 6.2). Azt azonban nem fejtette ki, hogyan készül a célrendszer, mi a viszonya a stratégiához, az operatív programokhoz és az indikátorokhoz, mi teszi az eltérés jelzését értelmezhetővé, és milyen döntési szabály tartja a ciklust mozgásban.

Ez a hiány nem mellékes. A folyamatmutató önmagában az átfutást és a kézszámot mondja meg; azt nem, hogy az ügy a kormányzás céljait szolgálta-e. Egy irányítási rendszer, amely nem tudja, mi a cél, azt méri, hogy mennyi idő alatt jut el valahová, de azt nem, hogy jó helyre jutott-e. A zárt hurok megnyitása ezért két feltételen áll: hogy az adat az értékelt szereplőtől független legyen – ezt az előző tanulmány dolgozta ki –, és hogy legyen irány, amelyhez az adatot mérni lehet. Az irányt a stratégia adja. Irány nélkül nincs irányítás: a mondat nem szójáték, hanem a modell logikai feltétele.

1.3 A négy állítás

A tanulmány négy állítást támaszt alá.

Az első: a nemzeti szintű stratégia az irányítási ciklus első eleme, nem díszlete. A stratégiai tervezés a közszférában is mérhetően javítja a teljesítményt; a stratégia azonban nem a tudás központosítása, hanem hipotézis, amelynek feltevései nyilvánosak, célértékei és korrekciós küszöbei előre rögzítettek, és amelyet a feltevéseket megalapozó információ változása felülvizsgál (2. és 3. fejezet).

A második: az irányítási rendszer – a stratégiához rendelt műszerezett ügymenet, amely az ügyet és a szereplőt együtt, időbélyeggel mutatja – szükséges, mert a stratégiai illeszkedés másképp nem mérhető, és célszerű, mert a meglévő nyilvántartásra épül és eljárástípusonként bevezethető. A versenyszféra ugyanezt a problémát erősebb teljesítménykényszer alatt oldotta meg a vállalatirányítási rendszerek integrált információs architektúrájával; ebből az elv átvehető, a célfüggvény nem – azt a közigazgatásban a stratégia adja (4. fejezet).

A harmadik: a döntési szabály – vita a döntés előtt, egység utána, korrekció új információra – a hárítás intézményes ellenpárja; a kollektív ítélet akkor pontosabb az egyéninél, ha a vélemények függetlenek és nyomuk van, és a döntésnek gazdája van (5. fejezet).

A negyedik: a nemzetstratégia széles tudományos és társadalmi háttérrel készül, nem egy minisztériumi szint terméke, mert a szétszórt tudás begyűjtése és a feltevések felülvizsgálata ismeretelméleti szükséglet; a hazai jog és a nemzetközi példák ehhez szerkezetet adnak (6. fejezet).

1.4 Módszer, hatókör és érintettség

A tanulmány módszere szakirodalmi szintézis – a stratégiai tervezés és a teljesítménymenedzsment, a vállalatirányítás, a kollektív döntéshozatal és a tudomány–szakpolitika kapcsolat irodalmából –, közjogi összevetés a kormányzati stratégiai irányítás hatályos rendjével és a nemzeti szintű stratégia hazai műfajaival, valamint nemzetközi intézményi példák elemzése. Az empirikus bázis része a szerzők három évtizedes gyakorlati tapasztalata a hazai és európai vállalkozásfejlesztési intézményrendszerben; ahol a forrás dokumentum, a hivatkozás a dokumentumra mutat, ahol a forrás a tapasztalat, azt a szöveg kimondja.

A tanulmány tárgya intézményi és kormányzat-semleges: a stratégiai irányítás szerkezete bármely kormányzat alatt ugyanaz, és a tanulmány intézmények, eljárások és szerkezetek elemzése. A szerzők a MAGYAR FENNTARTHATÓSÁGI KÖZPONT Alapítvány vezetői; az alapítvány hozta létre és működteti a 6. fejezetben hivatkozott Fenntartható Gazdasági Stratégiai Fórumot, és a tanulmány a szerzők műhelyének korábbi, nyilvános munkáira is támaszkodik (MFKA 2026a; Szekfü és Vonnák 2026a). A tanulmány javaslatai a szerzők szervezetétől függetlenül valósíthatók meg: a stratégia gazdája a kormányközpont, előállítója a 6. fejezet szerinti széles tudományos-társadalmi háttér, amelyben a Fórum egy a lehetséges szereplők közül, és a nyilvános indikátorokból az értékelést bárki elvégezheti. A szerzők érdekeltsége a tanulmány tárgyában szerzői és szakmai.

A jogszabályi hivatkozások a Nemzeti Jogszabálytár 2026. október 23-án lekérdezett, jogszabályonként megjelenített időállapotú szövegén alapulnak; 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 a stratégiát mint irányítási feltételt tárgyalja: a stratégiai tervezés hatásának empirikus irodalmát, a kormányközpont szerepét, az előretekintés intézményeit, a hazai jog nemzeti szintű stratégia-műfajait és a kormányzati stratégiai irányítás rendjét, valamint a nemzetközi példákat. A 3. fejezet a stratégiától az ügyig vezető láncot írja le: az operatív programot, az indikátorok két szintjét, a célérték és a korrekciós küszöb előzetes rögzítésének elvét és a Goodhart-védelmet. A 4. fejezet az irányítási rendszert fejti ki a stratégia felől: a műszerezett ügymenet adatmodelljét, a redundancia és a szűk keresztmetszet mérését, a mesterséges intelligenciával támogatott anomáliaszűrés feltételeit és az „az AI nem dönt” elvet, a rendszer szükségességét és célszerűségét, és külön alfejezetben a vállalatirányítási rendszerek irodalmát: mit vehet át a közigazgatás, és mit nem. Az 5. fejezet a döntési szabályt tárgyalja. A 6. fejezet a tudományos és társadalmi bevonás szükségességét. A 7. fejezet a következtetéseket foglalja össze; az M1 melléklet a tanulmány fogalmi rendjét rögzíti.

2. Irány: a nemzeti stratégia mint irányítási feltétel

2.1 A stratégia hatása a közszféra teljesítményére

A stratégiai tervezés közszférai hasznáról évtizedes vita folyik; a vita empirikus állását egy metaanalízis rögzítette. George, Walker és Monster (2019) 31 empirikus vizsgálat 87 korrelációját összegezte, és azt találta, hogy a stratégiai tervezés hatása a szervezeti teljesítményre pozitív, mérsékelt erősségű és statisztikailag szignifikáns; a hatás a formális tervezésnél és az eredményességi mutatóknál a legerősebb, és a magán- és a közszférában, az Egyesült Államokon kívül is kimutatható. A közszféra stratégiai menedzsmentjének korábbi áttekintése (Poister, Pitts és Edwards 2010) a stratégiai tervezés és a teljesítmény közötti kapcsolat vizsgálatát ritkának találta; a

metaanalízis ezt a hiányt pótolta egyetlen, mérhető eredménnyel. A tanulmány ebből az eredményből indul: az irányítás a stratégiával kezdődik, nem a jelentéssel, és a stratégia hatása nem hit, hanem mért összefüggés.

A metaanalízis eredménye két dolgot mond ki egyszerre. Az egyik, hogy a stratégia működik: a formális, dokumentált, a szervezet egészére vonatkozó tervezés teljesítményt javít. A másik, hogy a hatás mérsékelt: a stratégia nem helyettesíti a végrehajtást, és egy jó stratégia rossz végrehajtással nem hoz eredményt. Ez a kettős eredmény a tanulmány gondolatmenetének alapja. Az előző tanulmány a végrehajtás oldaláról mutatta meg, hogy a végrehajtás minősége nem mérhető az apparátus önjelentéséből; a jelen tanulmány a stratégia oldaláról mutatja meg, hogy a végrehajtás mérése irány nélkül nem értelmezhető. A kettő együtt adja az irányítási ciklust.

2.2 A kormányközpont és a keresztmetszeti stratégia

A nemzeti szintű stratégia a kormány egészére vonatkozó, ciklusokon átívelő célhierarchia, amelyet egyetlen tárca nem tud előállítani, mert tárgya a tárcák közötti összefüggés. A nemzetközi gyakorlat ezért a kormányközpontot – a kormányfő és a kormány egészét közvetlenül szolgáló szervezeti funkciót – teszi a keresztmetszeti politikák gazdájává és a végrehajtás-követés helyévé. Az OECD kormányközponti felmérései (OECD 2014; OECD 2018) és a komplex kihívásokra szabott irányítás gyakorlatainak gyűjteménye (OECD 2024) ugyanazt a képet adják: a stratégiai prioritások meghatározása, a tárcák közötti koordináció és a végrehajtás nyomon követése a kormányközpont alapfunkciói, és ezek a funkciók a tagállamokban egyre nagyobb súlyt kapnak.

Az előző tanulmány ugyanebben az irodalomban azt mutatta meg, hogy a kormányközponti monitoring az OECD-országok mintegy felében a tárcák önjelentésére épül, és ezért a zárt hurkot nem nyitja meg, hanem egy szinttel feljebb zárja újra (Szekfü és Vonnák 2026a, 5.1, 5.6; Gold 2017). A jelen tanulmány ehhez a stratégia oldaláról tesz hozzá: a kormányközpont nemcsak a monitoring helye, hanem a célrendszer gazdája is, és a két funkció együtt adja ki az irányítási ciklus első és harmadik elemét. A célrendszer gazdája azonban nem a célrendszer előállítója: a stratégia tudományos és társadalmi háttere – a 6. fejezet szerint – az apparátuson kívül áll, a kormányközpont ezt a hátteret szervezi és a politikai döntést előkészíti.

2.3 A feltevések változnak: az előretekintés intézményei

A stratégia feltevésekre épül – a demográfiáról, a technológiáról, a külső környezetről, a forrásokról –, és a feltevések változnak. Egy stratégia, amelynek feltevéseit nem vizsgálják felül, a második évétől egy már nem létező világra ad irányt. Az előretekintés (stratégiai foresight) intézményei azt biztosítják, hogy a feltevések felülvizsgálata rendszeres, nyilvános és a stratégiai ciklusba beágyazott legyen. Az OECD az előretekintési rendszer öt elemét nevezi meg: a kereslet, a kapacitás, az intézmények, a szakpolitikai ciklusba való beágyazottság és a visszacsatolás (OECD 2019a).

A rendszerszerű előretekintés három működő példája három intézményi szinten áll. Finnországban a Kormány minden parlamenti ciklusban jövőjelentést terjeszt a Parlament elé – az első 1993-ban készült –, amelynek első része a tárcák közös előretekintő munkájából épülő, mintegy húszéves kitekintés, második része egy kulcskérdés; a koordináció a Miniszterelnöki Hivatalé (Valtioneuvosto 2026). A Parlament 1993-ban alapított állandó Jövőbizottsága – tizenhét képviselő – a Kormány jövőjelentésére adott parlamenti válasz előkészítője, és 2017 óta a fenntartható fejlődési célok végrehajtásáról szóló jelentés is hozzá kerül (Eduskunta 2026). Az Európai Unióban az Európai Bizottság 2020 óta évenkénti stratégiai előretekintési jelentést ad ki, amely a hosszú távú prioritások bemenete, és amely tagállami, tudományos tanácsadó testületi és nyilvános felhívás útján szerzett hozzájárulásokkal készül (European Commission 2020; European Commission 2025a). A három példa közös vonása, hogy az előretekintés nem a stratégia helyett, hanem a stratégia előtt és mellett működik: a feltevéseket rendszeres időközönként nyilvánosan újraírja, és ezzel a 3. fejezet szerinti felülvizsgálati küszöböt tartalommal tölti meg.

2.4 A hazai jog ismeri a műfajt: a Keretstratégia és a Tanács

A nemzeti szintű, tudományos-társadalmi hátterű stratégia nem idegen a magyar közjogtól. Az Országgyűlés a 18/2013. (III. 28.) OGY határozattal fogadta el a 2012–2024-es időszakra szóló Nemzeti Fenntartható Fejlődési Keretstratégiát. A határozat szerint a Keretstratégia alapelveit a jogalkotásban, a költségvetésben és a szakpolitikai tervezésben érvényesíteni kell (2. pont); a Kormány a fenntartható fejlődést mérő mutatókészletet dolgoz ki (3. pont b) alpont); a Kormány kétévente tájékoztatást ad a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanácson keresztül (3. pont d) alpont); a Tanács követi a megvalósítást és koordinálja a négyévenkénti felülvizsgálatot (4. és 5. pont); és a Keretstratégia a preambulum szerint a Tanács által szervezett társadalmi párbeszédben készült.

A Tanács maga az Országgyűlés által létrehozott egyeztető, véleményező és javaslattevő testület, amelynek közjogi jogállását, jogkörét, összetételét és feladatait az 57/2008. (V. 22.) OGY határozat rögzíti. Elnöke az Országgyűlés elnöke; négy társelnöke van: egyet a Kormány delegálására kér fel az Országgyűlés, hármat a Tanács tagjai választanak maguk közül a Magyar Tudományos Akadémia, az ellenzéki parlamenti pártok képviselőcsoportjai és a civil szervezetek delegáltjainak javaslatára; tagjai között a parlamenti frakciók, az Akadémia, a gazdasági kamarák, az egyházak, a szakszervezetek, a munkaadói szervezetek, az önkormányzati szövetségek és a civil szervezetek képviselői állnak; feladata a stratégia alapelveinek és megújításának gondozása és a társadalmi részvétel erősítése; határozatait a jelenlévők kétharmadával hozza, és évente beszámol az Országgyűlésnek. Hasonló, országgyűlési szintű nemzeti koncepció a Nemzeti Fejlesztés 2030 – Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Koncepció (1/2014. (I. 3.) OGY határozat), amelynek megvalósításáról a Kormány háromévente tájékoztat, és szükség esetén felülvizsgálatot kezdeményez (8. pont).

A két határozat együtt a nemzeti stratégia hazai műfajának három elemét adja: a stratégiát az Országgyűlés fogadja el, tehát nem egy kormányzati ciklus, hanem a törvényhozás terméke; a stratégia mögött tudományos, gazdasági, társadalmi és egyházi tagságú testület áll, amely a társadalmi párbeszédet szervezi és a megvalósítást követi; és a stratégiához mutatókészlet, rendszeres tájékoztatás és rögzített felülvizsgálati ciklus tartozik. A szerkezet létezik: a Tanács a határozat 4. és 5. pontja szerint követi a megvalósítást és koordinálja a négyévenkénti felülvizsgálatot, a 2012–2024-es időszakra szóló Keretstratégia horizontja pedig lezárult. A tanulmány állítása szerkezeti: a tudományos-társadalmi hátterű, országgyűlési szintű, mutatókkal és felülvizsgálati ciklussal működő nemzeti stratégia műfaja a magyar közjogban adott, és ezt a műfajt kell az irányítási ciklus első elemévé tenni.

2.5 A kormányzati stratégiai irányítás rendje: a nyomon követés és az értékelés szerkezete

A kormányzati szintű stratégiai tervezés rendjét a kormányzati stratégiai irányításról szóló 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet állapítja meg. A rendelet a stratégiai tervdokumentumok típusait – köztük a nemzeti középtávú stratégiát – rögzíti (7. § 2. pont); a nemzeti középtávú stratégiát a Kormány fogadja el (27. § (3) bekezdés); a nyomon követés a tervdokumentumban meghatározott rendszerben és mutatókkal történik (20. § (2) bekezdés), és „a nyomon követés a stratégiai tervdokumentum előkészítéséért felelős feladata” (20. § (3) bekezdés); az értékelési beszámolót – ha az elfogadásra jogosult eltérően nem dönt – az előkészítésért felelős szerv készíti (21. § (3) bekezdés), és a beszámoló elfogadási folyamatából az előkészítésben vagy a megvalósításban részt vevő személy ki van zárva. Külső vagy módszertanilag független értékelőt a rendelet nem ír elő.

Az előző tanulmány ezt a rendet a zárt hurok közjogi lenyomataként elemezte (Szekfü és Vonnák 2026a, 6.2): a rendelet a stratégia nyomon követését és értékelését az előkészítésért felelős szervre telepíti. A jelen tanulmány ehhez a stratégia oldaláról tesz hozzá egy megkülönböztetést. A rendelet formailag teljes: tervdokumentumtípusokat, mutatókat, nyomon követést és értékelést ír elő, és ebben a tekintetben nem hiányos. A modell eltérése nem a dokumentumok számában áll, hanem abban, hogy ki állítja elő a célrendszert, és ki méri hozzá a végrehajtást. A nemzeti középtávú stratégia kormányhatározat: politikai döntés, és annak is kell maradnia. A

mögötte álló célrendszer tudományos-társadalmi háttere azonban – a 2.4 pont szerinti műfajban – az apparátuson kívül áll; a végrehajtás mérése pedig – az előző tanulmány modellje szerint – az ügymenet gépi nyomából, nem az előkészítő szerv beszámolójából készül. A rendelet tehát a műfajt és a kötelezettséget adja; a modell a célrendszer eredetét és a mérés adatát cseréli ki.

2.6 Nemzetközi példák: széles háttér, nyilvános mutató, éves beszámoló

A széles háttérrel készülő, mutatókkal és rendszeres beszámolással működő nemzeti stratégiára több európai példa áll. Észtország hosszú távú fejlesztési stratégiáját, az Észtország 2035-öt a Kormány 2020-ban hagyta jóvá: a Kormányhivatal koordinálásával két év alatt mintegy tizenhétezer közreműködő vett részt a kidolgozásában, és a stratégiához mintegy két tucat indikátor tartozik, amely folyamatos visszacsatolást ad (Valitsus 2020). A Parlament a stratégia általános részét, a Kormány az évente felülvizsgált végrehajtási cselekvési tervet hagyja jóvá, és a miniszterek évente legalább egyszer beszámolnak a Parlamentnek (Riigikogu 2020). Walesben a jövő nemzedékek jóllétéről szóló 2015. évi törvény hét jólléti célt rögzít, a fenntartható fejlődés elvét a közszervezetek működési elvévé teszi, nemzeti indikátorokat és éves jelentést ír elő, és a Jövő Nemzedékek Biztosának intézményét hozza létre (Well-being of Future Generations (Wales) Act 2015, 4., 5., 10. és 17. §). Az ENSZ 2030-ig szóló fenntartható fejlődési programja szerint a követés és a felülvizsgálat a kormányok elsődleges felelőssége, és a követésnek önkéntesnek, országvezéreltnek, nyitottnak, befogadónak, részvételinek és átláthatónak kell lennie (United Nations 2015, 47. és 72–74. pont).

A példák közös vonása nem a dokumentum, hanem három működési tulajdonság: a stratégia széles körű, dokumentált bevonással készül; a stratégiához nyilvános indikátorok tartoznak; és a végrehajtásról rendszeres, a törvényhozás előtt zajló beszámoló szól. A három tulajdonság a 3. fejezet szerinti célérték és korrekciós küszöb, a 4. fejezet szerinti irányítási rendszer és a 6. fejezet szerinti bevonás intézményi előképe.

2.7 A stratégia mint hipotézis: a szétszórt tudás

Hayek (1945) szerint a gazdasági döntésekhez szükséges tudás szétszórt, az egyes szereplők birtokában van, és „nincs meg senkinek a teljességében" – ezért a központi tervezés a tudás egy részére épül, és a többiről nem tud. Lindblom (1959) ugyanezt a politikai döntés oldaláról mondta ki: a döntés a gyakorlatban inkrementális, a kis lépések egymásutánja, és az átfogó, racionális tervezés az emberi döntéshozatal korlátai miatt nem valósul meg.

A tanulmány stratégiája nem a tudás központosítása. A stratégia itt a célok és a korrekciós szabályok előzetes rögzítése, amelyhez a szétszórt tudást a 6. fejezet szerinti széles tudományos-társadalmi bevonás gyűjti be, és amelyet az indikátor-visszacsatolás folyamatosan frissít. A stratégia ebben az értelemben hipotézis: feltevései nyilvánosak, célértékei előre rögzítettek, és a feltevéseket megalapozó információ változása a 3. fejezet szerinti felülvizsgálati küszöbön keresztül korrekciót vált ki. Az adaptív politikaalkotás irodalma ugyanezt a szerkezetet írja le: a stratégiai jövőkép és a rövid távú cselekvés közé jelzőpontok kerülnek, amelyek a felülvizsgálat időzítését adják, és a terv nem egyetlen pálya, hanem pályák sorozata, amelyek között a jelzőpontok szerint lehet váltani (Haasnoot és mtsai 2013). Hayek tétele a felülvizsgálat nélküli stratégiát zárja ki; és a metaanalízis eredménye – a formális stratégiai tervezés a közszférában is javítja a teljesítményt – azt mutatja, hogy a felülvizsgálattal működő stratégia az inkrementális sodródásnál jobb eredményt ad. A szerzők műhelyének megalapozó dokumentuma ugyanezt az elvet rögzíti vezérelvként: a stratégia mérhető, tanuló rendszer, amelynek célértékei és felülvizsgálati rendje előre adott (MFKA 2026a, 4. fejezet).

3. Operatív programok, indikátorok és a korrekciós küszöb

3.1 A lánc: stratégiától az ügyig

A stratégia és az ügy között távolság van: a stratégiai cél évtizedes és országos, az ügy napokban mérhető és egyedi. A távolságot az operatív program hidalja át. A tanulmány az operatív program kifejezést irányítási értelemben használja: az operatív program az a dokumentum, amely a stratégiai célt programszintű eredményre, forrásra, felelősre és határidőre bontja, és amelyhez az ügy az érkeztetéskor hozzárendelhető. A kifejezést az uniós kohéziós politika hazai gyakorlata a közös rendelkezésekről szóló (EU) 2021/1060 rendelet szerinti programok megnevezésére is használja; a tanulmány értelmében vett operatív program ennél tágabb műfaj, amelynek az uniós program egyik, forráshoz kötött esete.

A lánc négy elemű: a nemzeti stratégia kijelöli az irányt; az operatív programok viszik oda; az indikátorok mutatják, hol tart a rendszer; a korrekció a pályától való eltérésre és a feltevések változására válaszol. A lánc első három eleme a teljesítménymenedzsment irodalmában régóta ismert; a tanulmány hozzájárulása az, hogy a láncot az ügy szintjéig viszi le, és az ügy-szintű adatot az előző tanulmány műszerezett ügymenetéből veszi. A teljesítmény-költségvetés ennek a láncnak a költségvetési eszköze: a program célját és eredményét a forráselosztáshoz köti, és az OECD jó gyakorlatai között szerepel, hogy a kiadásokat a kormány stratégiai céljaihoz és prioritásaihoz kell igazítani (OECD 2019b). Az előző tanulmány forrás-allokációs illeszkedés mutatója ennek a szerkezetnek az ügymenet-oldali mérése: az ügyek és a hozzájuk rendelt források megoszlása a stratégiai prioritások között (Szekfü és Vonnák 2026a, 6.2).

3.2 Az indikátor két szintje

Az irányítási ciklus értékelés eleme két indikátorszintből áll, és a kettő összekeverése a leggyakoribb tervezési hiba. A makro-stratégiai indikátor a stratégia céljának és feltevéseinek állapotát méri: kimeneti és hatásmutató – foglalkoztatás, beruházás, termelékenység, kibocsátás –, amelyet hivatalos statisztika állít elő, amelynek célértéke a stratégiában áll, és amelynek felelőse a stratégia gazdája. A folyamatindikátor a végrehajtás minőségét méri: az előző tanulmány hat indikátora és három stratégiai mutatója, amelyet az ügymenet gépi nyoma állít elő, amelynek viszonyítási alapja az ügytípus mediánja, és amelynek felelőse a végrehajtó szervezeti egység. A makro-indikátor azt mondja meg, hogy a rendszer jó helyre tart-e; a folyamatindikátor azt, hogy a rendszer működik-e. Egy stratégia, amelynek csak makro-indikátorai vannak, évente egyszer tudja meg, hogy eltért a pályától, és nem tudja, miért; egy monitoring, amelynek csak folyamatindikátorai vannak, naponta tudja, hogy az ügyek futnak, és nem tudja, hová.

A két szint közötti kapcsolat a stratégiai cél-hozzárendelés: az ügy az érkeztetéskor egy operatív programhoz és azon keresztül egy stratégiai célhoz rendelődik (Szekfü és Vonnák 2026a, 6.2, 6.3). Ettől a hozzárendeléstől válik a folyamatindikátor stratégiai mutatóvá: a prioritás-átfutás azt mondja meg, hogy a stratégiai prioritáshoz rendelt ügyek gyorsabban vagy lassabban futnak-e a többinél; a kapacitás-divergencia azt, hogy a szervezet kapacitása a stratégiai prioritások vagy a saját megszokott feladatai felé mozdul. A hozzárendelés nélkül a két szint között nincs híd, és a stratégia a végrehajtástól elszakadva, a végrehajtás a stratégiától elszakadva mér.

3.3 Mire való a mérés: a használat dönt

Az indikátor értéke nem a definícióján, hanem a használatán múlik. Behn (2003) nyolc célt különböztet meg, amelyre a közszféra vezetője teljesítményt mérhet – értékelés, kontroll, költségvetés, motiválás, ünneplés, tanulás, javítás és a többi –, és megmutatja, hogy a különböző célok különböző mutatókat kívánnak: ami a költségvetési döntéshez jó, az a javításhoz nem. Moynihan (2008) a teljesítménymenedzsment reformjainak évtizedes

tapasztalatából azt vonta le, hogy a reformok a mérőrendszer építésére összpontosítanak, a teljesítményinformáció tényleges használata viszont vezetés, szervezeti kultúra és erőforrás kérdése, és a mérés akkor hoz eredményt, ha a mutatók körül interaktív párbeszéd alakul ki. Moynihan és Pandey (2010) ugyanezt a kérdést – miért használják a vezetők a teljesítményinformációt – empirikusan vizsgálta, és a használatot a szervezeti és az egyéni tényezők együttesére vezette vissza.

Ez az irodalom a tanulmány számára két következménnyel jár. Az egyik, hogy az indikátorrendszer párbeszédmodell, nem pusztán mérőrendszer: a mutató kérdést tesz fel, amelyre a felelős válaszol, és a válasz a mutató részévé válik. Ez az előző tanulmány magyarázati hurkának elméleti párja (Szekfü és Vonnák 2026a, 6.5): az algoritmus kérdez, az ember válaszol, a válasz rögzül. A másik, hogy a makro-indikátor és a folyamatindikátor használata eltér: a makro-indikátor a stratégia felülvizsgálatának bemenete, a folyamatindikátor a végrehajtás korrekciójáé; a kettőt egyetlen összmutatóba vonni – egyetlen „kormányzási pontszámba" – a használat mindkét célját elrontja, mert a felülvizsgálat és a korrekció különböző döntés, különböző felelőssel és különböző időtávval.

3.4 A célérték és a korrekciós küszöb előre rögzítve

Az irányítás és a felügyelet között a különbség egyetlen tervezési döntés: a célérték és a korrekciós küszöb előre, nyilvánosan rögzített-e. A felügyelet utólag minősíti, hogy ami történt, megfelelt-e; az irányítás előre mondja meg, hogy mi számít eltérésnek, és mi következik belőle. Kydland és Prescott (1977) a gazdaságpolitika példáján mutatta meg, hogy az előre vállalt szabály jobb eredményt ad, mint a mindenkori diszkréció, mert a szereplők előre számolnak a döntéshozó jövőbeli viselkedésével, és a diszkréció e számítás miatt időben következetlen döntéseket termel. A tétel a kormányzati irányításra analógiaként vihető át: a végrehajtó szervezet, amely tudja, hogy a küszöb átlépése felülvizsgálatot vált ki, a küszöbhöz igazodik; a végrehajtó szervezet, amely tudja, hogy a következmény a mindenkori mérlegelésen múlik, a mérlegeléshez igazodik – vagyis az előző tanulmány 4.2 pontjában leírt hárításhoz.

A küszöb átlépése felülvizsgálatot vált ki, nem szankciót. Ez a különbség a modell működőképességének feltétele, és ugyanaz az elv, amelyet az előző tanulmány az anomália és a gyanú megkülönböztetésével mondott ki: a küszöb kérdés, amelyre a felelős válaszol, és a válasz rögzül. Az új-zélandi tapasztalat – a félévente nyilvánosan jelentett, előre rögzített eredménycélok, amelyek a tárcaközi felelősséget kimondással kezelték (Scott és Boyd 2022) – azt mutatja, hogy a nyilvánosan rögzített célérték önmagában is működő irányítási eszköz, ha a jelentés rendszeres és nyilvános.

A korrekciós küszöbnek két fajtája van, és a kettő különböző döntést vált ki. A végrehajtás korrekciója akkor következik, ha a teljesítmény eltér a pályától, miközben a feltevések állnak: a válasz a végrehajtás átrendezése, az operatív program szintjén. A stratégia felülvizsgálata akkor következik, ha a feltevést megalapozó információ megváltozott: a válasz a célérték vagy a cél módosítása, a stratégia szintjén. Az adaptív politikaalkotás irodalma ezt a két fajtát a jelzőpontok rendszereként írja le: a jelzőpont a környezet megfigyelt változója, amelynek előre rögzített értéke a pályaváltást kiváltja (Haasnoot és mtsai 2013; Walker, Rahman és Cave 2001). A „korrekció új információra" szabály – amelyet az 5. fejezet a döntési szabály harmadik elemeként tárgyal – a második fajtára vonatkozik: nem a vita újranyitása, hanem az előre rögzített küszöb szerinti felülvizsgálat.

A korrekció a tárcák számára akkor kötelező erejű, ha költségvetési következménye van: a célértéktől vagy a prioritás-átfutástól való, előre rögzített ideig tartó eltérés az érintett operatív program előirányzatának felülvizsgálatát a kormányközpont elé viszi, a költségvetési tervezés rendjében. Ez a 3.1 szerinti teljesítmény-költségvetési elv (OECD 2019b) korrekciós oldala: a forrás a célhoz van kötve, ezért a céltól való tartós eltérés a forrás kérdését nyitja meg, és a tanulmány 2.4 pontjában leírt keretstratégiai műfaj ettől a kapcsolattól válik a napi ágazati döntés kényszerévé.

3.5 Goodhart-védelem

A célérték és a küszöb előzetes rögzítésének próbája a mérés irodalmának két klasszikus tétele: Goodhart (1975) szerint a kontrollcélra használt statisztikai szabályszerűség elveszíti mérőértékét, Campbell (1979) szerint 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. Muller (2018) ugyanezt a tapasztalatot a közszféra, az egészségügy, az oktatás és a rendvédelem példáin mutatta be: a mérés manipulációt szül, kiszorítja a nehezen mérhetőt, és a szakmai ítélet helyettesítésére nem, kiegészítésére alkalmas. A brit célszámrendszer tapasztalata – az önjelentett teljesítményadat kijátszása küszöbhatással, arányeltolással és kimenet-torzítással (Hood 2006; Bevan és Hood 2006), a kreatív kategorizálás a közkiadási számokban (Hood és Piotrowska 2021) – ugyanezt a tételt dokumentálta.

Az előző tanulmány erre a tapasztalatra három tervezési döntéssel válaszolt: 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 (Szekfü és Vonnák 2026a, 6.8). A jelen tanulmány a stratégiai szintű indikátorokra ehhez három további elvet tesz. A makro-indikátor definíciója nyilvános és rögzített, ezért a definíció utólagos módosítása maga is nyilvános esemény. A stratégiai cél több, egymást kontrolláló mutatóval áll – kimenet, eredmény, hatás és költség együtt –, ezért az egyik mutató optimalizálása a másikon látszik. És a felülvizsgálati ablak előre rögzített: a célérték és a küszöb módosítása csak a felülvizsgálati ciklusban, dokumentált indokkal történhet, ezért a cél utólagos átírása – a teljesítmény helyett a mérce igazítása – nem a mindenkori diszkréció, hanem a stratégia felülvizsgálatának nyilvános aktusa. A Goodhart-védelem lényege a két indikátorszint együttműködése: a folyamatindikátor a gépi nyomból, a makro-indikátor a hivatalos statisztikából áll elő, és egyiket sem az jelenti, akit mér.

3.6 A lánc összefoglalása

A stratégiától az ügyig vezető lánc tehát: a nemzeti stratégia célhierarchiája, az apparátuson kívüli tudományos-társadalmi háttérrel és előre rögzített felülvizsgálati ciklussal; az operatív program, amely a célt eredményre, forrásra, felelősre és határidőre bontja; a két indikátorszint – a makro-stratégiai és a folyamatindikátor –, amelyeket a stratégiai cél-hozzárendelés köt össze; a célérték és a korrekciós küszöb, előre és nyilvánosan rögzítve, amelynek átlépése felülvizsgálatot vált ki, nem szankciót; és a korrekció két fajtája – a végrehajtásé és a stratégiáé –, amelyek különböző döntést, felelőst és időtávot kívánnak. Ez a lánc az irányítási ciklus első és harmadik eleme; a második – az adat – a következő fejezet tárgya.

4. Az irányítási rendszer: a műszerezett ügymenet a stratégia felől

4.1 Az adat: ügy, szereplő, idő és cél együtt

Az előző tanulmány adatmodellje két részből áll: az ügytörzsből és az eseménynaplóból. Az ügytörzs az ügy állandó adatait tartalmazza – típus, tárgy, érkeztetés, ügyfél, a stratégiai cél-hozzárendelés –, az eseménynapló az ügy minden eseményét: az esemény típusát, a szereplőt és szerepkörét, a gépi időbélyeget, az útvonalat és a hivatkozott jogalapot (Szekfü és Vonnák 2026a, 6.3). Az adatmodell nem új nyilvántartás: a közfeladatot ellátó szervek iratkezelésének általános követelményeiről szóló 335/2005. (XII. 29.) Korm. rendelet ma is előírja az ügy útjának követhetőségét (14. § (4) bekezdés) és az iktatókönyv kötelező adatait, köztük az ügyintéző nevét, az

intézés határidejét és az elintézés időpontját (39. § (2) bekezdés); a modell ezt a nyilvántartást használja másodlagosan, három kiegészítéssel: esemény- és szereplőszintű gépi időbélyeg, a döntési esemény jogalapja és a stratégiai cél-hozzárendelés.

A stratégia felől nézve az adatmodell egyetlen tulajdonsága döntő: az ügyet és a szereplőt együtt, időbélyeggel mutatja, és az ügyet a célhoz köti. A cél-hozzárendelés kétlépcsős: az érkeztetéskori kódot az érdemi döntésnél az előterjesztő megerősíti vagy pontosítja, az érkeztetéskori kód felülírhatatlan marad, és a két kód eltérése – a cél-eltolódási arány – mutatóként rögzül (Szekfü és Vonnák 2026a, 6.2). Ettől válik az irányítási rendszer irányítási rendszerré, és nem iktatási statisztikává. Az eseménynapló szerkezete – ügyazonosító, tevékenység, időbélyeg, szereplő – megegyezik azzal az adatszerkezettel, amelyre a folyamatbányászat (process mining) módszertana épül (van der Aalst 2016), ezért az elemzési módszerek – a tényleges folyamat rekonstruálása az eseményekből, az eltérés a tervezett folyamattól, a szűk keresztmetszet és a visszatérő hurok azonosítása – nem fejlesztendők ki, hanem rendelkezésre állnak. Az időbélyeg és a szereplő bizonyító erejű rögzítésére az észt X-Road adatcsere-réteg ad működő mintát: a tagok közötti minden üzenet aláírt és időbélyegzett, és a napló utólag nem módosítható (NIIS 2025); a tanulmány ezt a mintát – az előző tanulmánnyal egyezően – az adatcsere-rétegre korlátozva idézi.

4.2 Redundancia, szűk keresztmetszet és a soha nem döntő szereplő

A stratégia felől olvasott ügymenet-adat három olyan kérdésre ad választ, amelyet a jelentés soha. Az első a redundancia. Landau (1969) klasszikus érve szerint a redundancia a közigazgatásban nem pazarlás, hanem a megbízhatóság eszköze: a párhuzamos csatorna a hibát kiszűri, és a redundancia megszüntetése a rendszert törékennyé teszi. A tanulmány ezt az érvet elfogadja, és belőle a mérés feladatát vezeti le: a rendszernek a szándékolt redundanciát – a négy szem elvét, a párhuzamos ellenőrzést – a nem szándékolt átfedéstől kell megkülönböztetnie. A szándékolt redundancia a hatásköri mátrixban áll: a szabályzat két szereplőt rendel ugyanahhoz a döntéshez. A nem szándékolt átfedés az ügymenet-adatból látszik: két szervezeti egység ugyanazt az ügytípust ugyanazzal a feladattal dolgozza, és egyik sem tud a másikról. Az előző tanulmány felmérési rétege ezt feladat-átfedésként méri, szervezeti egységre aggregálva (Szekfü és Vonnák 2026a, 6.4, M2).

A második a szűk keresztmetszet. A sorbanállás-elmélet alaptétele – a sorban lévő ügyek száma egyenlő az érkezési ütem és az átlagos átfutási idő szorzatával (Little 1961) – a csomóponti csúszás mérésének módszertani alapja: ahol az ügyek felhalmozódnak, ott az átfutás nő, és az eseménynapló megmondja, melyik csomópontnál. A megállapítás csomóponti, nem személyi: szervezeti egységre és eljárási szakaszra aggregált, és a csúszás oka – kapacitáshiány, szabályozatlan hatáskör, egyeztetési kör – a magyarázati hurokban derül ki.

A harmadik a soha nem döntő szereplő. Az előző tanulmány a hárítás családjai között az egyeztetés-hárítást és a testületi hárítást írta le: a döntésre kész ügyhöz szakvéleményt kérnek, a véleményadó véleményt mond, a döntés senkié; vagy a döntés olyan fórumé lesz, amelynek nincs személyes felelőse (Szekfü és Vonnák 2026a, 4.2, 4.4). Az eseménynapló ezt a mintázatot láthatóvá teszi: azt a szerepkört és szervezeti egységet, amely a döntés előkészítésében rendszeresen részt vesz, de a döntési eseménynek soha nem szereplője. A véleményező szerep szabályos; a mutató a szerepkör-koncentráció és a rekonstruálhatatlansági ráta kiegészítője, szervezeti egységre és eljárástípusra aggregálva: ha egy eljárástípusban a döntési eseményeknek nincs azonosítható gazdája, miközben a véleményezési eseményeknek sok szereplője van, az eljárás szerkezete a vélemény bőségét és a döntés szűkösségét termeli. Az 5. fejezet döntési szabálya erre az aszimmetriára épül.

4.3 A mesterséges intelligenciával támogatott anomáliaszűrés feltételei

Az irányítási rendszer mintázatelemzése gépi: az eseménynaplóból ügytípusonkénti medián-viszonyításban számítja a hat mintázatot és a hat indikátort. A mesterséges intelligencia ebben a rendszerben az anomáliaszűrés

eszköze lehet – azoknak az ügyeknek és csomópontoknak a kiválasztása, amelyek a mintázattól eltérnek –, de csak hat feltétel együttes teljesülése mellett.

Az első feltétel a tanulmány központi állítása: előre rögzített, nyilvános célérték és korrekciós küszöb nélkül az anomália nem értelmezhető. A típusmedián csak azt mondja meg, hogy egy ügy a többihez képest hogyan fut; azt nem, hogy a többi jól fut-e. Ha egy eljárástípus mediánja kétszáz nap, a kétszáz napos ügy nem anomália – de lehet, hogy a stratégia szerint az eljárástípusnak hatvan nap alatt kellene futnia. A stratégiai célérték adja a viszonyítási alapot a típusmedián felett; nélküle a rendszer a jelenlegi állapotot normaként rögzíti, és a stratégiai eltérést soha nem jelzi. A második feltétel az ügytípusonkénti medián-viszonyítás: az eltérés mindig a hasonló ügyekhez képest, soha nem abszolút értékben. A harmadik: a kimenet kérdés, nem minősítés – az anomália nem gyanú (Szekfü és Vonnák 2026a, 6.5). A negyedik: az aggregálási szint a szervezeti egység és az eljárástípus, nem a személy. Az ötödik: minden eltérés emberi elbíráláshoz kerül, és a magyarázat rögzül. A hatodik: az adatkezelés megkezdése előtt adatvédelmi hatásvizsgálat készül, mert a természetes személyekre vonatkozó személyes jellemzők módszeres és kiterjedt, automatizált értékelése, amelyre természetes személyt érintő joghatással járó vagy hasonlóan jelentős döntések épülnek, az általános adatvédelmi rendelet 35. cikk (3) bekezdés a) pontja szerint hatásvizsgálat-köteles.

A feltételek jogi minősítése az alkalmazott technikától függ. Az Európai Bizottság iránymutatása az MI-rendelet szerinti mesterségesintelligencia-rendszer fogalmáról úgy foglal állást, hogy az előre rögzített szabályokon alapuló alapvető adatfeldolgozás és a leíró statisztika, valamint az egyszerű statisztikai szabállyal elérhető előrejelzés kívül esik a rendelet szerinti MI-rendszer fogalmán (European Commission 2025b, 46–51. pont). A típusmedián-viszonyítás és a hatásköri mátrixszal való összevetés leíró statisztika rögzített szabállyal, amelyet az iránymutatás 46. és 47. pontja a rendelet szerinti MI-rendszer fogalmán kívül eső technikaként ír le. Ha azonban a rendszer tanuló modellt alkalmaz az anomáliák kiválasztására, a rendszer az MI-rendszer fogalma alá eshet; nagy kockázatúvá a III. melléklet szerinti felhasználási cél tenné, amelyet az MI-rendelet 6. cikkének (3) bekezdése szűkít, és a következő pont szabályai vonatkoznak rá.

4.4 Az AI nem dönt: az emberi felügyelet jogi tartalma

Az „az AI nem dönt" elv a tanulmányban nem szlogen, hanem jogi tartalommal bíró tervezési szabály. A mesterséges intelligenciáról szóló (EU) 2024/1689 rendelet 14. cikke a nagy kockázatú rendszereknél emberi felügyeletet ír elő: a rendszert úgy kell megtervezni, hogy a felügyelő természetes személy a rendszer képességeit és korlátait megértse, tudatában legyen az automatizációs torzításnak – a hajlamnak, hogy a rendszer kimenetére automatikusan hagyatkozzék –, a kimenetet helyesen értelmezze, dönthessen annak mellőzéséről vagy felülbírálásáról, és a rendszert leállíthassa. A rendelet III. melléklete a nagy kockázatú rendszerek közé sorolja a foglalkoztatásban a munkavállalók teljesítményének és magatartásának megfigyelésére és értékelésére szolgáló rendszereket (4. pont b) alpont), valamint a hatóságok által a közszolgáltatásokra és ellátásokra való jogosultság elbírálására használt rendszereket (5. pont a) alpont). A rendeletet 2026-ban módosító (EU) 2026/1744 rendelet a III. melléklet szerinti rendszerekre vonatkozó követelmények alkalmazási idejét 2027. december 2-ra tolta ki.

A modell tervezési szinten azt a tulajdonságot zárja ki, amely a III. melléklet 4. pont b) alpontja alá vinné: egyéni pontszám, rangsor és egyénre szóló automatizált értékelés sem kimenetként, sem belső segédadatként nem készül (Szekfü és Vonnák 2026a, 6.4, 6.7); az anomáliajelzés az aggregált szinten kérdést tesz fel, és a kérdésre ember válaszol. Az általános adatvédelmi rendelet 22. cikke ugyanezt az irányt szabja: az érintett jogosult arra, hogy ne terjedjen ki rá a kizárólag automatizált adatkezelésen alapuló, rá nézve joghatással járó döntés. A két norma együtt adja az „az AI nem dönt" elv jogi tartalmát: a rendszer kiválaszt és kérdez; a döntés – a magyarázat elfogadása, a korrekció, a felülvizsgálat – emberé, akinek neve, időbélyege és indoka az eseménynaplóban áll. Az elv a tervezés kötelező feltétele.

Az elv ára dokumentált, ha megsértik. Az ausztrál Robodebt-rendszer – jövedelem-átlagoláson alapuló automatikus adategyeztetés, amely emberi felülvizsgálat nélkül állapított meg tartozásokat – királyi vizsgálóbizottság tárgya lett, amelynek jelentése az automatizált döntéshozatal és a hibák felderítésének kudarcát tárta fel (Royal Commission into the Robodebt Scheme 2023). A holland gyermekgondozási támogatási ügyben az Amnesty International megállapítása szerint az adóhatóság automatizált kockázati pontozása az állampolgárságot is kockázati tényezőként használta, és diszkriminációhoz vezetett (Amnesty International 2021). A két eset tanulsága a modell számára nem az, hogy a gépi szűrés veszélyes, hanem az, hogy az egyénre ható, emberi felülvizsgálat nélküli algoritmikus döntés veszélyes – és a modell korlátai, az aggregált szint és a kérdés-forma, ezért nem engedmények, hanem a legitimitás feltételei.

4.5 A rendszer szükséges és célszerű

A rendszer szükséges, három okból. Először: az előző tanulmány hat indikátora és három stratégiai mutatója csak a célrendszerhez rendelt ügymenet-adatból számítható; a stratégiai illeszkedés – hogy a végrehajtás a stratégia prioritásait szolgálja-e – más forrásból nem áll elő. Másodszor: a három alternatíva ugyanabból az önjelentésből dolgozik. A sűrűbb jelentés sűrűbb hárítást termel, mert a jelentést az írja, akit a jelentés minősít. A több ellenőr – minden új kontrollszerv – az apparátus önjelentésére és utólagos mintavételre épül, ezért a folyamatos ügymenetet nem látja; az előző tanulmány a hazai külső kontrollokról ugyanezt állapította meg (Szekfü és Vonnák 2026a, 3.4). Az új szervezeti egység mandátum és politikai támogatás nélkül megszűnik, és ha önjelentésre épül, a hurkot egy szinttel feljebb zárja újra (Gold 2017; OECD 2018). A tűzjelző-logika – hogy a hibát az érintett jelzi (McCubbins és Schwartz 1984) – a végrehajtás belső ügymenetére nem működik, mert az érintett a kedvezményezett, aki a gyors ügyet nem jelzi, és a kiszoruló, aki a saját ügyén kívül nem lát. Harmadszor: a stratégia nélküli végrehajtás-mérés a jelen állapotot normaként rögzíti; a stratégia végrehajtás-mérés nélkül évente egyszer tudja meg, hogy eltért a pályától. A kettő együtt szükséges, és csak a rendszer köti össze őket.

A rendszer célszerű, mert a bevezetés kockázata kezelhető. A meglévő iratkezelési jogra épül, nem új adatgyűjtésre; eljárástípusonként vezethető be, és az előző tanulmány szerint az első eljárástípus a pályázati eljárás teljes lánca, érkeztetéstől kifizetésig, mert ott a hat mintázat egyszerre mérhető és az adat ma is létezik (Szekfü és Vonnák 2026a, 6.8). A nagy informatikai projektek kockázata ismert – Flyvbjerg és Budzier (2011) 1 471 projekt elemzésében az átlagos költségtúllépést 27 százalékra tette, és minden hatodik projektet olyan „fekete hattyúnak" talált, amelynek költségtúllépése átlagosan 200, időtúllépése közel 70 százalék volt –, és ezt a kockázatot a szakaszolás kezeli: az első mért eljárástípus eredménye dönti el, hogy a második megéri-e. A szerzők becslése szerint a teljes rend működése a döntéstől számítva legalább másfél-két év; az első eljárástípus mérése ennél lényegesen hamarabb ad eredményt, mert a meglévő eseménynaplóra épül.

4.6 Mit vehet át a közigazgatás a vállalatirányítástól – és mit nem

A versenyszféra az irányítási információ problémáját a közigazgatásnál korábban és erősebb kényszer alatt oldotta meg. Ez a tény, és nem értékítélet: a vállalatirányítási rendszerek bevezetési tapasztalatát Davenport (1998) már leírja, a közszektori adaptáció irodalma a 2000-es években épül (Gulledge és Sommer 2003; Wagner és Antonucci 2004); a versenyszféra teljesítménykényszere erősebb, mert a piaci szelekció a nem megfelelően teljesítő szereplőt kiszűri (Alchian 1950), míg a hivatali szervezet monopolista kínáló, amelynek a megbízójával szemben információs előnye van, és amelyet a piac nem szűr (Niskanen 1971). Wilson (1989) a közigazgatási szervezetek típusait a kimenet és az eredmény megfigyelhetősége szerint különböztette meg, és megmutatta, hogy ahol a kimenet megfigyelhető, de az eredmény nem, a szervezet procedurálissá válik: az eljárás betartását méri, mert az eredményt nem tudja mérni. A zárt hurok ennek a procedurális szervezetnek az információs oldala: a megbízó azt tudja a végrehajtásról, amit a végrehajtó az eljárásról jelent.

A versenyszféra válasza a vállalatirányítási rendszer (enterprise resource planning, ERP) volt. Davenport (1998) a vállalatirányítási rendszerek elterjedésének idején írta le, hogy az integrált rendszer a vállalat egészének tranzakcióit egyetlen adatbázisba és egyetlen folyamatszerkezetbe rendezi, és ezzel a vezetés számára a működés egészéről ad közvetlen, tranzakciószintű képet – de egyúttal a vállalat folyamatait a rendszer logikájához igazítja, ezért a bevezetés nem informatikai, hanem szervezeti döntés. Markus és Tanis (2000) az ERP-élmény fázisait írta le a bevezetéstől a működő használatig; Shang és Seddon (2002) az ERP előnyeit öt dimenzióban – működési, vezetői, stratégiai, informatikai-infrastrukturális és szervezeti – rendszerezte; Umble, Haft és Umble (2003) a bevezetés kritikus sikertényezőit gyűjtötte össze, amelyek között a világos célok, a felső vezetés elkötelezettsége, a projektmenedzsment és a változásmenedzsment áll. Ez az irodalom három kérdést tisztáz, amely a közigazgatás számára is érvényes: az irányítási információ integrált, tranzakciószintű és egyetlen forrásból származik; a bevezetés szervezeti, nem informatikai feladat; és a siker a célok világosságán és a vezetés elkötelezettségén múlik.

A közszféra ERP-adaptációjának irodalma és mérlege vegyes. Gulledge és Sommer (2003) az amerikai védelmi minisztérium létesítménygazdálkodásának példáján azt a hipotézist vizsgálta, hogy a szabványos szoftver magánszférai bevezetési gyakorlata a közszférában is növeli az eredményességet és a hatékonyságot; Raymond, Uwizeyemungu és Bergeron (2006) negyvenhat, tizenöt országból származó közszektori bevezetés motivációit vizsgálta, és az informatikai integrációt, a folyamathatékonyságot és a stratégiai szempontot találta a leggyakoribbnak, de az elemzés gyártói sikertörténetekre épült, ezért mérlegként nem használható; Wagner és Antonucci (2004) egy amerikai tagállami közszektori ERP-projekt esetét dolgozta fel. A kudarcok is dokumentáltak: a kanadai szövetségi közszolgálat Phoenix bérszámfejtő rendszeréről a főellenőr 2017-ben azt állapította meg, hogy a bérproblémák megjelenését követő tizenhat hónapban nem állt fenn átfogó irányítási szerkezet a problémák kezelésére, a feldolgozatlan fizetési kérelmek száma 2017 júniusában 494 500 volt, és a 2017. április 19-i fizetési időszakban a munkavállalók mintegy 51 százalékának fizetésében volt hiba (Auditor General of Canada 2017). Ez a mérleg a következtetés alapja: a vegyes mérleg a bevezetés módjáról szól – nagy, egyszeri bevezetés, erős testreszabás, változásmenedzsment-hiány, merev szervezet –, nem az elvről.

Ebből következik, mit vehet át a közigazgatás, és mit nem. Átvehető az információs architektúra elve: egyetlen adatforrás, tranzakciószintű rögzítés, az ügy és a szereplő együtt, időbélyeggel, integrált vezetői láthatóság aggregált szinten. Az előző tanulmány modellje pontosan ezt az elvet valósítja meg, és ezért nevezte a kormányzati folyamatmonitoringot ERP-analógiának: nyitó leltár és tranzakciós napló (Szekfü és Vonnák 2026a, 6.1). Nem vehető át a vállalati eszköz egy az egyben: a közigazgatás nem vállalat, irányítása a lényeges vonatkozásokban – a környezet, a kényszerek, az ösztönzők, a jogszerűség és az egyenlő bánásmód követelménye – eltér, és az új közmenedzsment kritikája szerint a magánszféra módszereinek mindenre alkalmazható receptként való átvitele a közigazgatási értékek közötti konfliktusokba ütközik (Hood 1991). A jogszerűség és az egyenlő bánásmód követelménye azonban a modell számára nem korlát, hanem többletindok: a tranzakciószintű nyom a közigazgatásban nem csak hatékonysági, hanem jogállami követelmény is, mert a döntés gazdája és jogalapja az ügy irataiból kell hogy rekonstruálható legyen.

A vállalatirányítás egy további mintát is ad, amely nem az informatikáról, hanem a szerkezetről szól. A vállalat irányítási szerkezete négy funkciót választ szét: a menedzsmentet, amely működtet; az igazgatóságot, amely felügyel és dönt; a független könyvvizsgálót, aki a beszámolót a menedzsmenttől függetlenül ellenőrzi; és a tulajdonost, aki a beszámoló és a könyvvizsgálói jelentés alapján ítél. A szétválasztás indoka a megbízó–ügynök viszony ügynökségi költsége: a menedzsment többet tud a vállalatról, mint a tulajdonos, és a szerkezet ezt az aszimmetriát független ellenőrzéssel és közzététellel csökkenti (Jensen és Meckling 1976); a G20/OECD vállalatirányítási elvei ugyanezt a szerkezetet – az igazgatóság felelősségét, a közzétételt és átláthatóságot, a független

könyvvizsgálatot és a tulajdonosi jogokat – rögzítik nemzetközi normaként (OECD 2023). A közszféra megfelelője: az apparátus működtet, a politikai vezetés dönt és felügyel, a külső kontroll ellenőriz, és a nyilvánosság – a választópolgár mint „tulajdonos" – ítél. Az előző tanulmány megmutatta, hogy a hazai külső kontrollok utólagosak és tárgyilag korlátozottak, ezért a megfelelés nem teljes: a független könyvvizsgáló lépcsője a kormányzati végrehajtás folyamatos ügymenetére hiányzik (Szekfü és Vonnák 2026a, 3.4). A modell nyilvános indikátor-idősora ennek a hiányzó lépcsőnek a funkcionális megfelelője: nem független értékelő, hanem olyan adat, amelyből bárki független értékelést készíthet.

A kulcskülönbség azonban nem a szerkezetben, hanem a célfüggvényben áll, és ez a tanulmány négy állítását egyetlen tételben köti össze. A vállalati ERP azért működik, mert a célfüggvény adott: eredmény, fedezet, készletforgás, határidő-tartás – a rendszer tudja, mi a „jó", mert a vállalat tudja. A közigazgatásnak nincs beépített célfüggvénye; a közszféra vezetőjének célja a közérték előállítása (Moore 1995), amelynek tartalmát nem a rendszer, hanem a politikai közösség mondja meg – a stratégián keresztül. Ezért a stratégia nélküli irányítási rendszer vakon mér: az ügy-szintű adat megmondja, hány kézen át és meddig futott az ügy, azt nem, hogy a kormányzás céljait szolgálta-e. És ezért a stratégia irányítási rendszer nélkül nem ér el az ügyig: a célérték a makro-indikátorban áll, és a végrehajtás ügy-szintű illeszkedését senki nem méri hozzá. A vállalati architektúra elvét a közigazgatás átveheti; a teljesítménykényszert és a célt nem – az előbbit a nyilvánosság, az utóbbit a stratégia pótolja.

4.7 Az olvashatóvá tett állam: mérés és helyi tudás

A rendszer legmélyebb próbája Scott (1998) tétele az állam által olvashatóvá tett társadalomról: a központi hatalom a világot a saját mérési kategóriáihoz igazítja, és ami a kategóriákba nem fér, azt nem látja, majd megszünteti – a mérés a tudás elszegényítésével jár. A válasz három elemű. A modell az ügy zárt eseménylistáját méri, nem a munka egészét: azt rögzíti, hogy ki, mikor, milyen jogalapon mit tett az üggyel, és nem azt, hogy a tisztviselő mit tud. A magyarázati hurok a mérés által nem látott tudást épp a csomópont magyarázatán keresztül hozza be a rendszerbe: ahol a mutató eltérést jelez, az érintett elmondja, amit a mutató nem tud, és a magyarázat rögzül – a mérés így nem elszegényíti, hanem összegyűjti a helyi tudást. És a medián-viszonyítás nem normát ír elő, hanem kérdést tesz fel: nem azt mondja, hogy az ügynek így kell futnia, hanem azt kérdezi, miért fut másképp, mint a hasonlók. Az olvashatóvá tett állam veszélye ott valós, ahol a mérés dönt; a modellben a mérés kérdez.

5. A döntési szabály: vita a döntés előtt, egység utána, korrekció új információra

5.1 A szabály három fázisa

Az irányítási ciklus nem működik döntési szabály nélkül: a cél, az adat, az értékelés és a korrekció négy elem, de a négy közötti mozgást az dönti el, hogyan születik és hogyan áll meg a döntés. A tanulmány a döntési szabályt három fázisban rögzíti, és mindegyik fázisnak más a normája és más a nyoma.

A döntés előtt a vita: a vélemények és az ellenvélemények kimondása, határidővel és nyommal. A norma a vélemény szabadsága és kötelessége; a nyom a vélemény szereplője, időbélyege és tartalma, valamint a szakértői javaslattól való eltérés indoka. A döntés után az egység: a döntés mindenkire kötelező, aki a vitában részt vett, és aki nem; a norma a cselekvési egység; a nyom a döntés gazdája, időbélyege és jogalapja. Új információra a

korrekció: nem a vita újranyitása, hanem az előre rögzített küszöb szerinti felülvizsgálat; a norma a küszöb; a nyom a korrekció ténye, indoka és időpontja. A szabály nem a vitát vagy az egységet találja fel – mindkettő a kormányzás mindennapi tapasztalata –, hanem a kettő sorrendjét és nyomát rögzíti, és a harmadik fázissal a kettő közötti átjárást teszi szabálykövetővé.

A szabály második fázisa a parlamentáris kormányzás kollektív felelősségi elvének működési szabálya. A brit miniszteri kódex ezt a legvilágosabban mondja ki: a miniszterek a testületi vitában nyíltan kifejthetik véleményüket, a kormány vagy a kormánybizottság döntése azonban a kormány minden tagjára kötelező (Cabinet Office 2026, 5. fejezet). Az elv nem a vita elfojtása, hanem a döntés utáni cselekvési egység; és az elv a tanulmány szabályában a kormány testületi döntésein túl a végrehajtás minden döntési szintjére kiterjed, mert a szabály nem a kormány, hanem az irányítási ciklus működési feltétele.

5.2 A vita: mikor pontosabb a kollektív ítélet az egyéninél

A szabály első fázisa azon az állításon áll, hogy a kollektív ítélet pontosabb lehet az egyéninél – de csak meghatározott feltételek mellett, és a feltételek a vita szerkezetét írják elő. A tömegbölcsesség irodalma (Surowiecki 2004) a feltételek között a sokféleséget, a függetlenséget és az összesítést nevezi meg: a csoport összesített ítélete akkor pontosabb a tagokénál, ha a tagok különböző tudással rendelkeznek, egymástól függetlenül ítélnek, és az ítéleteket egy mechanizmus összesíti. Page (2007) a kognitív sokféleséget a csoportos problémamegoldás feltételeként írta le, és Hong és Page (2004) modellben mutatta meg, hogy a sokféle problémamegoldókból álló csoport felülmúlhatja a legjobb egyénekből álló csoportot; a tétel matematikai alapját utóbb vitatták (Thompson 2014), ezért a tanulmány a sokféleséget szükséges, nem elégséges feltételként kezeli.

A feltételek közül a függetlenség a legtörékenyebb, és ez adja a vita szerkezetét. Lorenz és munkatársai (2011) kísérletben mutatták meg, hogy már az enyhe társadalmi befolyás – ha a résztvevők látják egymás becsléseit – rontja a csoport pontosságát: szűkíti a vélemények sokféleségét és növeli a magabiztosságot anélkül, hogy a pontosságot javítaná. Stasser és Titus (1985) azt dokumentálta, hogy a csoportvita a közösen ismert információt tárgyalja túl, és a csak egy-egy tag által ismert információt alul – a csoport ezért gyakran nem használja fel a tagjai együttes tudását. Mercier és Sperber (2011) az érvelés argumentatív elmélete szerint az emberi érvelés a meggyőzésre és az érvek értékelésére alkalmas, ezért vitahelyzetben – ahol az érvek ütköznek – működik jól, egyéni mérlegelésben rosszul. A három eredmény együtt egyetlen szerkezetet ír elő: a vélemények előbb függetlenül, írásban, egymás láttán kívül születnek; a vita ezután kezdődik, a független vélemények ismeretében; és az összesítés mechanizmusa előre adott. A Delphi-módszer – egymástól független szakértői becslések iterált, anonim összegzése (Dalkey és Helmer 1963) – ennek a szerkezetnek a klasszikus eszköze.

A szerkezet a kormányzati gyakorlatra lefordítva három követelmény. A vélemény határidőhöz kötött: a döntés előtti vita időtartama előre rögzített, és a határidő lejárta a döntés feltétele, nem akadálya. A vélemény nyomot hagy: szereplője, időbélyege és tartalma az eseménynaplóban áll, és az ellenvélemény a döntés után sem tűnik el. És a vélemény független: a véleményező a saját szakmai szempontját adja, nem a várható döntéshez igazodik – ezt a függetlenséget az írásos, a vita előtt rögzített vélemény védi.

5.3 Az egység: kollektív felelősség, nem a vita elfojtása

A szabály második fázisának próbája a csoportgondolkodás és a polarizáció: az egység kényszere elfojthatja a másként gondolkodókat. Janis (1972) a csoportgondolkodást a kohézió által torzított döntéshozatalként írta le, amelyben a csoport az egyetértést a kritikus mérlegelés fölé helyezi; Sunstein (2002) a csoportpolarizáció törvényét: a vita a tagok kiinduló hajlamának irányába tolja a csoportot, szélsőségesebb álláspont felé, mint amelyet a tagok egyénileg képviseltek.

A két jelenség a strukturálatlan, nyom nélküli, időkorlát nélküli vita tulajdonsága, nem a szabályé. A csoportgondolkodás ott keletkezik, ahol a vélemény a csoport jelenlétében, a csoport várható ítéletének ismeretében születik – a szabály első fázisa épp ezt zárja ki a független, írásos, a vita előtti véleménnyel. A polarizáció ott keletkezik, ahol a vita nyomot nem hagy, és a döntés után a kiinduló álláspontok eltűnnek – a szabály az ellenvéleményt rögzíti, és a döntés után is megőrzi. Az egység a szabályban nem a vélemény visszavonása, hanem a cselekvés egysége: aki a vitában ellenvéleményt mondott, a döntés után a döntést hajtja végre, és az ellenvéleménye a korrekció bemeneteként marad a rendszerben. A döntés utáni egység ára, ha nincs: a végrehajtás a vitát folytatja, a döntés nem hajtódik végre, és a felelősség a vitában oszlik szét – ez az előző tanulmány gazdátlan döntése a kollektív döntéshozatal oldaláról.

5.4 A vélemény és a döntés felelősségének aszimmetriája

A szabály előfeltétele egy aszimmetria, amelyet az előző tanulmány a hárítás családai között írt le, és amely a kormányzati vezető tapasztalatában mindennapos: aki a döntés felelősségét nem viseli, könnyebben nyilvánít véleményt, ezért a vélemény bőséges, a döntés szűkös (Szekfü és Vonnák 2026a, 4.2). Az egyeztetési kör ezt az aszimmetriát intézményesíti: a döntésre kész ügyhöz szakvéleményt kérnek, a véleményadó véleményt mond és rögzíti, hogy a döntés a kérő egységé, a kérő egység arra hivatkozik, hogy a szakvélemény nem támasztja alá a döntést, és a kör hónapokig áll. A véleményezés intézménye a felelősségi lánc oldaláról ugyanezt mutatja: a véleményező azért felel, hogy a véleménye szakszerű legyen, azért nem, hogy a döntés jó legyen; a döntéshozó azért, hogy a véleményeket figyelembe vette, azért nem, hogy a vélemények helyesek voltak – a döntés mindenkié és senkié (Szekfü és Vonnák 2026a, 4.4; Thompson 1980).

A döntési szabály erre az aszimmetriára két választ ad. Az egyik a vélemény nyoma: ha a vélemény szereplője, időbélyege és tartalma rögzül, és az eltérés a szakértői javaslattól indokot kíván, a vélemény nem következmény nélküli – nem azért, mert a véleményezőt szankció éri, hanem azért, mert a véleménye a döntés irataiban marad, és a korrekció bemeneteként visszatér. A másik a döntés gazdája: a döntési esemény szereplő nélkül a rendszerben nem keletkezik (Szekfü és Vonnák 2026a, 6.6), ezért az egyeztetési kör nem zárulhat döntés nélkül – a kör vagy döntéssel zárul, amelynek gazdája van, vagy nyitva marad, és a nyitva maradás az eseménynaplóban mérhető. Vélemény nélkül nincs vita, gazda nélkül nincs döntés: a szabály ezt a két feltételt teszi a ciklus működésének alapjává. A hibáztatás-elkerülés irodalma (Weaver 1986; Hood 2011) szerint a felelősség elhárítása a politikai és a hivatali szereplő racionális stratégiája; a szabály nem ezt a stratégiát tiltja, hanem a költségét változtatja meg: a hárítás nyomot hagy, és a nyom a vezető számára olvasható.

5.5 A korrekció: nem a vita újranyitása

A szabály harmadik fázisa az előre rögzített küszöbre épül, amelyet a 3. fejezet írt le. A korrekció új információra nem azt jelenti, hogy aki a vitában alulmaradt, új érvvel újranyithatja a döntést; azt jelenti, hogy a feltevést megalapozó információ megváltozott, és a változást az előre rögzített küszöb azonosította. A két eset megkülönböztetése a szabály működésének feltétele, mert nélküle a korrekció a vita folytatásának eszközévé válik, és az egység felbomlik. A küszöb ezt a megkülönböztetést teszi mechanikussá: a felülvizsgálatot nem a vesztes kérése, hanem a küszöb átlépése váltja ki; a korrekció ténye, indoka és időpontja nyilvános; és a korrekció döntés, amelynek ugyanúgy gazdája van, mint az eredetinek. Az előre vállalt szabály itt is jobb a mindenkori diszkréciónál (Kydland és Prescott 1977): a szereplők tudják, hogy a döntés mikor és mitől vizsgálható felül, és ehhez igazodnak – nem a döntéshozó pillanatnyi hajlandóságához.

A szabály harmadik fázisa a tanulás irodalmában a kettős hurkú tanulás (Argyris 1990): az egyhurkú tanulás a cselekvést igazítja a célhoz, a kettős hurkú a célt magát vizsgálja felül, ha a mögötte álló feltevés megdőlt. A

végrehajtás korrekciója egyhurkú, a stratégia felülvizsgálata kettős hurkú; a döntési szabály harmadik fázisa a kettős hurkot teszi szabálykövetővé.

5.6 A kollektív döntés nem a felelősség szétoszlatása

A szabály utolsó tétele a kollektív bölcsesség és a személyes felelősség viszonya. A kollektív döntés nem a felelősség szétoszlatása: az egyéni szakértői ítélet jelentős véletlen szóródást – zajt – hordoz, amelyet a független ítéletek összesítése csökkent (Kahneman, Sibony és Sunstein 2021); a döntésnek azonban a kollektív bölcsesség mellett is névvel jegyzőkönyvezett gazdája van. Az előző tanulmány testületi hárítása – „ezt bizottság elé kell vinni" – pontosan ennek a tételnek az ellenkezője: a döntést olyan fórumra viszi, amelynek nincs személyes felelőse, és a kollektív döntés nevével a gazdátlan döntést leplezi (Szekfü és Vonnák 2026a, 4.2). A szabály a kettőt elválasztja: a vita kollektív, a döntés gazdája személyes; a testület dönthet, de a jegyzőkönyv névvel és szavazással rögzíti, ki döntött. A kollektív bölcsesség a vitában áll, nem a felelősség eltűnésében.

6. A tudományos és társadalmi bevonás szükségessége

6.1 Ismeretelméleti, nem csak legitimációs szükséglet

A nemzeti stratégia mögött álló tudományos és társadalmi bevonást a közbeszéd a legitimáció eszközének tekinti: a stratégia elfogadottabb, ha sokan részt vettek benne. A tanulmány állítása erősebb: a bevonás ismeretelméleti szükséglet, mert a stratégia feltevéseihez szükséges tudás szétszórt (Hayek 1945), és a feltevésekhez szükséges, kinyerhető tudás – a tudományos, szakmai és érintetti tapasztalat – a tudás birtokosainak bevonásával gyűjthető be, a helyi és időhöz kötött tudás pedig a piaci és a helyi döntésekben marad. A 2. fejezet tétele – a stratégia hipotézis, amelynek feltevéseit a széles bevonás gyűjti be és az indikátor-visszacsatolás frissíti – itt kapja meg az intézményi tartalmát.

Funtowicz és Ravetz (1993) a poszt-normál tudomány fogalmával írta le azt a döntési helyzetet, amelyben a tények bizonytalanok, az értékek vitatottak, a tét nagy és a döntés sürgős: ilyen helyzetben a szakértői kör kiterjesztése – a tudás birtokosainak és az érintetteknek a bevonása – nem a tudomány felhígítása, hanem a tudományos minőség feltétele, mert a szűk szakértői kör a bizonytalanságot nem tudja kezelni. A nemzeti stratégia kérdései – a demográfiai, technológiai, gazdasági és környezeti feltevések, amelyekre a célok épülnek – pontosan ilyen kérdések. A bevonás tehát nem azért kell, hogy a stratégia népszerű legyen, hanem azért, hogy igaz legyen.

6.2 A tudomány–szakpolitika határfelület

A tudományos tudás és a szakpolitikai döntés közötti kapcsolat nem automatikus: a tudás létezik, és a döntés nem használja. Cash és munkatársai (2003) a tudásrendszerek és a döntéshozatal kapcsolatát vizsgálva azt találták, hogy a tudományos információ akkor hat a döntésre, ha egyszerre hiteles (tudományosan megalapozott), releváns (a döntéshozó kérdésére válaszol) és legitim (az érintettek tisztességesnek tartják az előállítás módját), és hogy a három feltétel együttes teljesítése a tudás és a cselekvés közötti határfelület tudatos menedzselését kívánja. Gluckman (2014) a kormányzati tudományos tanácsadás gyakorlatából ugyanezt a tanulságot vonta le: a tanácsadó szerepe nem a döntés, hanem a bizonyítékok és a bizonytalanság őszinte bemutatása; Pielke (2007) a tudós szakpolitikai szerepeit rendszerezve az „őszinte közvetítő" szerepét nevezte meg, aki a döntési lehetőségek körét bővíti, nem szűkíti.

Az OECD a bizonyítékalapú szakpolitika-alkotás képességeit tagállami tapasztalatokból vizsgálva azt állapította meg, hogy a bizonyíték kínálata és a szakpolitikai kereslet közötti hatékony kapcsolat még a fejlett országokban is nehezen jön létre, és a képesség egyéni és szervezeti szinten egyaránt építendő (OECD 2020a). Az Európai Unió Közös Kutatóközpontjának munkatársai által szerkesztett kézikönyv a tudomány és a szakpolitika kapcsolatára az együtt-alkotás modelljét ajánlja: a tudományos tanácsadás nem a kész eredmény átadása, hanem a kérdés közös megfogalmazásától a válasz közös értelmezéséig tartó folyamat (Sucha és Sienkiewicz 2020). A tanulmány számára ebből az következik, hogy a nemzeti stratégia tudományos háttere nem egy jelentés, amelyet a tudomány átad a kormánynak, hanem egy határfelület, amely folyamatosan működik: a stratégia feltevéseit és indikátorait a tudományos háttér kérdezi, értelmezi és újraszámolja, és ez a határfelület az apparátuson kívül áll.

6.3 A társadalmi bevonás eszközei

A társadalmi bevonásnak választéka van, és az eszközt a célhoz kell illeszteni. Arnstein (1969) a részvétel létráját írta le a puszta tájékoztatástól az állampolgári hatalomig; Fung (2006) a részvételi mechanizmusokat három dimenzióban – ki vesz részt, hogyan kommunikál és dönt, és hogyan kapcsolódik a politikához – helyezte el, és megmutatta, hogy a tervezést a probléma típusa dönti el. Az OECD közel háromszáz reprezentatív deliberatív folyamat – állampolgári gyűlés, polgári tanács, deliberatív közvélemény-kutatás – elemzéséből vonta le a jó gyakorlat elveit, és megmutatta, hogy a deliberáció intézményesíthető (OECD 2020b); az állampolgári részvételi folyamatok irányelvei a tájékoztatástól a nyilvános konzultáción, a polgári tudományon és a részvételi költségvetésen át a reprezentatív deliberatív folyamatig nyolc módszert, tíz lépést és kilenc minőségi elvet rögzítenek (OECD 2022). A deliberatív demokrácia kutatói szerint a jól tervezett deliberáció a polarizáció csökkentéséhez és megalapozottabb kollektív döntésekhez járulhat hozzá (Dryzek és mtsai 2019).

A tanulmány számára az eszköztár két tanulsága fontos. Az egyik, hogy a nemzeti stratégia bevonása nem egyetlen eszköz, hanem rétegzett: a tudományos háttér a feltevéseket és az indikátorokat adja; a szakmai és gazdasági szereplők az operatív programok megvalósíthatóságát; a reprezentatív deliberáció az értékválasztásokat, ahol a célok között dönteni kell; a nyilvános konzultáció a szélesebb visszajelzést. A másik, hogy a bevonás minőségét ugyanazok az elvek adják, mint a döntési szabályét: a vélemény független, nyomot hagy, határidőhöz kötött, és a döntés gazdája ismert – a bevonás nem a döntés helyettesítése, hanem a döntés előtti vita kiterjesztése.

6.4 A hazai keret: a részvétel joga és a Tanács mintája

A hazai jog a jogszabály-előkészítés társadalmi részvételi rendjét törvényben rögzíti: a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről szóló 2010. évi CXXXI. törvény szerint a miniszterek által előkészített jogszabálytervezeteket társadalmi egyeztetésre kell bocsátani, az általános egyeztetés kötelező (8. § (1) bekezdés), a véleményezés elektronikus úton történik (9. § (1) bekezdés), és a miniszter az elfogadott és elutasított észrevételekről összefoglalót tesz közzé – egyedi válaszadási kötelezettség nélkül (11. § (1)–(2) bekezdés). A törvény hatálya a miniszterek által előkészített jogszabálytervezetekre terjed ki (1. § (1) bekezdés). A nemzeti stratégia bevonásának hazai mintáját ezért nem a jogszabály-előkészítés, hanem a 2.4 pontban leírt Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács adja: tudományos, gazdasági, civil, egyházi és önkormányzati tagsággal, kétharmados határozathozatallal, éves beszámolóval az Országgyűlésnek, és a stratégia társadalmi párbeszédének szervezésével (57/2008. (V. 22.) OGY határozat; 18/2013. (III. 28.) OGY határozat). A Tanács mintája a bevonás szerkezetét adja; a tanulmány a Tanács tényleges működését nem értékeli.

A nemzetközi példák ugyanezt a szerkezetet mutatják más intézményi szinten: Észtország hosszú távú stratégiájának mintegy tizenhétezer közreműködője (Valitsus 2020), a finn parlamenti Jövőbizottság, amely a Kormány jövőjelentésére adott parlamenti választ készíti elő (Eduskunta 2026), és a walesi Jövő Nemzedékek Biztosa

(Well-being of Future Generations (Wales) Act 2015, 17. §). A közös vonás: a bevonás intézményesített, nyilvános, és a stratégia felülvizsgálati ciklusához kötött – nem egyszeri konzultáció, hanem működő háttér.

6.5 A civil-tudományos háttér: egy hivatkozás, érintettséggel

A nemzeti stratégia tudományos háttere az apparátuson kívül áll; ez a tanulmány és az előző tanulmány közös tétele. A kérdés, hol áll. A 2.4 pont szerinti Tanács az Országgyűlés mellett működő testület; a tudományos akadémia és az egyetemek a tudás intézményei; a kettő között a civil-tudományos kezdeményezések – kutatók, szakmai szervezetek és gazdasági szereplők önkéntes együttműködései – alkotják azt a réteget, amely a stratégia feltevéseit és indikátorait a kormányzati cikluson kívül, folyamatosan vizsgálhatja.

A szerzők műhelye egy ilyen kezdeményezést hozott létre: a Fenntartható Gazdasági Stratégiai Fórumot (FGSF), amelyet a MAGYAR FENNTARTHATÓSÁGI KÖZPONT Alapítvány működtet, és amelynek a szerzők, az alapítvány vezetőiként, érintettjei. A Fórum nyilvános leírása szerint a nemzeti gazdaság- és versenyképesség-fejlesztő stratégia folyamatos tudományos validálására létrehozott testület, szakterületi tagozatokkal, tudományos koordinációs csoporttal, közös indikátorrendszerrel és előre rögzített korrekciós küszöbökkel (MFKA 2026b; a működtető saját leírása). A függetlenség ellenőrizhető tulajdonság: a nyilvános módszertan, a nyilvános adatból való újraszámolhatóság és az összeférhetetlenségi szabály tartalma dönti el. Az előző tanulmány szerint a modell nyilvános indikátor-idősorából az értékelést bárki elvégezheti (Szekfü és Vonnák 2026a, 6.5); egy ilyen civil-tudományos kezdeményezés – ha felfejlődik, és működése a fenti tulajdonságokat igazolja – ennek a szerepnek a betöltői közé tartozhat, a rendszeren kívül.

A civil-tudományos háttér hitelét az érintettség kimondása és a szerep nem kizárólagos jellege adja: bárki, aki a nyilvános adatból újraszámol, ugyanezt a szerepet tölti be. A civil részvétel szervezett érdekek foglyává válhat: a foglyul ejtés veszélye az irodalom szerint valós, de empirikusan inkább korlátozott, mint átható, és a nyilvánosság által a széleken megelőzhető (Carpenter és Moss 2013) – a nyilvános módszertan és a nyilvános adat a civil-tudományos háttérre ugyanúgy vonatkozik, mint a kormányközpontra.

7. Következtetések

A tanulmány kiinduló kérdése az volt, hogy mi teszi az előző tanulmány irányítási modelljét – a cél, az ügymenet-adat, az értékelés és a korrekció ciklusát – működő irányítássá, és mi hiányzott belőle: a ciklus első eleme, a célrendszer, annak eredete, szerkezete és a hozzá tartozó döntési szabály. A válasz hat tételben foglalható össze.

Először: irány nélkül nincs irányítás. A nemzeti stratégia az irányítási ciklus első eleme, nem díszlete; a stratégiai tervezés a közszférában is mérhetően javítja a teljesítményt; és a célrendszernek az irányítási láncon kívül kell készülnie, mert az apparátus saját céljaihoz mért saját teljesítménye a zárt hurok egy újabb példánya. A hazai jog a nemzeti szintű, tudományos-társadalmi hátterű, országgyűlési elfogadású, mutatókkal és felülvizsgálati ciklussal működő stratégia műfaját ismeri; a kormányzati stratégiai irányítás rendje formailag teljes, és a modell nem a dokumentumok számát, hanem a célrendszer eredetét és a mérés adatát cseréli ki.

Másodszor: a stratégia nem tervgazdasági központosítás, hanem hipotézis. Feltevései nyilvánosak, célértékei és korrekciós küszöbei előre rögzítettek, felülvizsgálati ablaka adott; a szétszórt tudást a széles bevonás gyűjti be, és az indikátor-visszacsatolás frissíti. A stratégiától az ügyig vezető lánc – nemzeti stratégia, operatív program, két indikátorszint, célérték és küszöb, kétféle korrekció – az irányítási ciklus első és harmadik eleme, és a stratégiai cél-hozzárendelés köti az ügyhöz.

Harmadszor: az irányítási rendszer szükséges és célszerű. Szükséges, mert a stratégiai illeszkedés csak a célrendszerhez rendelt ügymenet-adatból mérhető, és a jelentés, a több ellenőr és az új szervezet ugyanabból az önjelentésből dolgozik; célszerű, mert a meglévő nyilvántartásra épül és eljárástípusonként bevezethető. A mesterséges intelligenciával támogatott anomáliaszűrés csak előre rögzített célértékek mellett értelmezhető, és az AI nem dönt: a rendszer kiválaszt és kérdez, a döntés emberé, akinek neve, időbélyege és indoka az eseménynaplóban áll – ez az uniós MI-rendelet emberi felügyeleti szabályának tervezési tartalma.

Negyedszer: a versenyszféra az irányítási információ problémáját erősebb teljesítménykényszer alatt, korábban oldotta meg, a vállalatirányítási rendszerek integrált, tranzakciószintű, egyetlen forrásra épülő architektúrájával. Ebből az elv átvehető, az eszköz nem: a közigazgatás nem vállalat, és a vegyes közszektori mérleg a bevezetés módjáról szól. A kulcskülönbség a célfüggvény: a vállalati rendszer tudja, mi a jó, mert a vállalat tudja; a közigazgatásban ezt a stratégia mondja meg. Ezért a stratégia nélküli irányítási rendszer vakon mér, és a stratégia irányítási rendszer nélkül nem ér el az ügyig. A vállalatirányítás funkciószétválasztása – működtetés, felügyelet, független ellenőrzés, tulajdonosi ítélet – a közszférában a nyilvános indikátor-idősorral egészül ki, amely a hiányzó független lépcső funkcionális megfelelője.

Ötödször: a döntési szabály – vita a döntés előtt, egység utána, korrekció új információra – a hárítás intézményes ellenpárja. A kollektív ítélet akkor pontosabb az egyéninél, ha a vélemények függetlenek, írásban, a vita előtt születnek és nyomot hagynak; az egység a cselekvés egysége, nem a vélemény visszavonása; a korrekció az előre rögzített küszöb szerinti felülvizsgálat, nem a vita újranyitása. A szabály előfeltétele a vélemény és a döntés felelősségének aszimmetriája: a vélemény bőséges, a döntés szűkös, és a szabály a vélemény nyomával és a döntés gazdájával változtatja meg a hárítás költségét.

Hatodszor: a nemzeti stratégia széles tudományos és társadalmi háttérrel készül, mert a bevonás ismeretelméleti, nem csupán legitimációs szükséglet; a tudomány–szakpolitika határfelület folyamatosan működő, az apparátuson kívül álló szerkezet; a bevonás eszköztára rétegzett, és minőségét ugyanazok az elvek adják, mint a döntési szabályét. A civil-tudományos kezdeményezések ebben a szerkezetben a nyilvános adat újraszámolóinak egyike lehetnek; a szerzők műhelyének ilyen kezdeményezése, a Fórum, a 6. fejezetben az érintettség kimondásával szerepel.

A tanulmány megállapításai mérésre szorulnak. Az első empirikus tárgy az előző tanulmány szerinti egyetlen eljárástípus – a pályázati eljárás érkeztetéstől kifizetésig tartó lánca – műszerezett mérése, kiegészítve a célrendszer ügy-szintű hozzárendelésével: ebből a forrás-allokációs illeszkedés, a prioritás-átfutás és a kapacitás-divergencia első hazai értékei állnak elő, és ezekből dől el, hogy a végrehajtás a stratégia prioritásait szolgálja-e. Mérés nélkül a stratégiai illeszkedés mértéke nem állapítható meg; a két tanulmány együttes állítása az, hogy a mérés feltétele az irány és az adat együtt – egyik sem elég a másik nélkül.

M1. Melléklet: A tanulmány fogalmi rendje

A melléklet a tanulmány és az előző tanulmány közös fogalmait rögzíti; ahol a fogalom az előző tanulmányból származik, a pontszám arra mutat.

Fogalom	Meghatározás	Hely
Zárt hurok	Az a szerkezeti tulajdonság, hogy a politikai vezetés a végrehajtás ügymenetéről folyamatos, ügyszintű információt az apparátuson keresztül kap, és a végrehajtás folyamatos kontrolljai az irányítási láncon belül zárulnak.	Szekfü és Vonnák 2026a, 1.3
Irányítási ciklus	Cél → ügymenet-adat → értékelés → korrekció; akkor működik, ha az adat útja az értékelt szereplőtől független, és a visszacsatolás a politikai vezetésnél és a nyilvánosság előtt záródik.	Szekfü és Vonnák 2026a, 6.1
Nemzeti stratégia (nemzetstratégia)	A kormányzás egészére vonatkozó, ciklusokon átívelő célhierarchia, apparátuson kívüli tudományos-társadalmi háttérrel, nyilvános feltevésekkel, előre rögzített célértékekkel és felülvizsgálati ciklussal; jogi műfajai a nemzeti középtávú stratégia (38/2012. Korm. r.) és az országgyűlési keretstratégia (18/2013. OGY határozat).	2. fejezet
Operatív program	A stratégiai célt programszintű eredményre, forrásra, felelősre és határidőre bontó dokumentum, amelyhez az ügy az érkeztetéskor hozzárendelhető; az uniós kohéziós program ennek forráshoz kötött esete.	3.1
Makro-stratégiai indikátor	A stratégia céljának és feltevéseinek állapotát mérő kimeneti és hatásmutató, hivatalos statisztikából, a stratégiában rögzített célértékkel.	3.2
Folyamatindikátor	A végrehajtás minőségét az ügymenet gépi nyomából, ügytípusonkénti medián-viszonyításban mérő mutató: az előző tanulmány hat indikátora és három stratégiai mutatója.	3.2; Szekfü és Vonnák 2026a, 6.4
Stratégiai cél-hozzárendelés	Az ügy érkeztetéskori hozzárendelése egy operatív programhoz és azon keresztül egy stratégiai célhoz; a két indikátorszint közötti híd.	3.2; Szekfü és Vonnák 2026a, 6.2
Célérték és korrekciós küszöb	Előre, nyilvánosan rögzített érték, amelynek átlépése felülvizsgálatot vált ki, nem szankciót; két fajtája a végrehajtás korrekciója és a stratégia felülvizsgálata.	3.4
Műszerezett ügymenet	A meglévő iratkezelési nyilvántartás eseménynapló-képességének másodlagos felhasználása esemény- és szereplőszintű gépi időbélyeggel, jogalappal és stratégiai cél-hozzárendeléssel; ami nem a rendszerben történik, az nem történt meg.	Szekfü és Vonnák 2026a, 6.3
ERP-analógia	A vállalatirányítási rendszerek információs architektúra-elvének – egyetlen adatforrás, tranzakciószintű rögzítés, integrált láthatóság – átvitele a kormányzati folyamatmonitoringra; az eszköz és a célfüggvény nem vihető át.	4.6
Magyarázati hurok	Az anomália kérdés, nem gyanú: az algoritmus kérdez, az érintett csomópont válaszol, a magyarázat rögzül és a fő adatforrássá válik.	Szekfü és Vonnák 2026a, 6.5
Az AI nem dönt	A rendszer kiválaszt és kérdez; a döntés emberé, akinek neve, időbélyege és indoka az eseménynaplóban áll; egyéni pontszám és egyénre szóló automatizált értékelés nem készül.	4.4
Döntési szabály	Vita a döntés előtt (független, írásos, határidős, nyomot hagyó vélemény), egység utána (a döntés mindenkire kötelező, gazdája személyes), korrekció új információra (előre rögzített küszöb szerinti felülvizsgálat).	5. fejezet

Fogalom	Meghatározás	Hely
Hárítás	Az a kommunikációs és döntési magatartás, amely a döntés elmaradását, késését vagy tartalmát a döntéshozón kívüli tényezőre vezeti vissza; mondatként és eljárásként (egyeztetési kör, kiadmányozási lánc, testületi döntés, mesterséges sorrend) is megjelenik.	Szekfü és Vonnák 2026a, 1.3, 4.2
Civil-tudományos háttér	Kutatók, szakmai szervezetek és gazdasági szereplők önkéntes együttműködése, amely a nyilvános indikátor-definíciókból és idősorokból az értékelést a kormányzati cikluson kívül újraszámolja; nem kontrollszerv és nem a rendszer része.	6.5

Hivatkozott irodalom

Alchian, A. A. (1950): Uncertainty, Evolution, and Economic Theory. *Journal of Political Economy*, 58(3), 211–221. https://doi.org/10.1086/256940

Amnesty International (2021): *Xenophobic Machines: Discrimination through unregulated use of algorithms in the Dutch childcare benefits scandal.* EUR 35/4686/2021. London: Amnesty International. https://www.amnesty.org/en/documents/eur35/4686/2021/en/

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

Arnstein, S. R. (1969): A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216–224. https://doi.org/10.1080/01944366908977225

Auditor General of Canada (2017): *2017 Fall Reports of the Auditor General of Canada. Report 1 – Phoenix Pay Problems.* Ottawa: Office of the Auditor General of Canada. https://www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/parl_oag_201711_01_e_42666.html

Behn, R. D. (2003): Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures. *Public Administration Review*, 63(5), 586–606. https://doi.org/10.1111/1540-6210.00322

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

Cabinet Office (2026): *Ministerial Code.* London: Cabinet Office, GOV.UK. https://www.gov.uk/government/publications/ministerial-code/ministerial-code

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

Cash, D. W. – Clark, W. C. – Alcock, F. – Dickson, N. M. – Eckley, N. – Guston, D. H. – Jäger, J. – Mitchell, R. B. (2003): Knowledge systems for sustainable development. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 100(14), 8086–8091. https://doi.org/10.1073/pnas.1231332100

Dalkey, N. – Helmer, O. (1963): An Experimental Application of the Delphi Method to the Use of Experts. *Management Science*, 9(3), 458–467. https://doi.org/10.1287/mnsc.9.3.458

Davenport, T. H. (1998): Putting the Enterprise into the Enterprise System. *Harvard Business Review*, 76(4), 121–131.

Dryzek, J. S. – Bächtiger, A. – Chambers, S. – Cohen, J. – Druckman, J. N. – Felicetti, A. – Fishkin, J. S. – Farrell, D. M. – Fung, A. – Gutmann, A. – Landemore, H. – Mansbridge, J. – Marien, S. – Neblo, M. A. – Niemeyer, S. – Setälä, M. – Slothuus, R. – Suiter, J. – Thompson, D. – Warren, M. E. (2019): The crisis of democracy and the science of deliberation. *Science*, 363(6432), 1144–1146. https://doi.org/10.1126/science.aaw2694

Eduskunta (2026): *Committee for the Future.* Helsinki: Parliament of Finland. https://www.eduskunta.fi/EN/valiokunnat/tulevaisuusvaliokunta

European Commission (2020): *2020 Strategic Foresight Report – Charting the course towards a more resilient Europe.* Brussels: European Commission. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/strategic-foresight_en

European Commission (2025a): *2025 Strategic Foresight Report – Resilience 2.0: Empowering the EU to thrive amid turbulence and uncertainty.* Brussels: European Commission. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/strategic-foresight/2025-strategic-foresight-report_en

European Commission (2025b): *Guidelines on the definition of an artificial intelligence system established by Regulation (EU) 2024/1689 (AI Act).* C(2025) 5053 final, 2025. július 29. Brussels: European Commission.

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

Fung, A. (2006): Varieties of Participation in Complex Governance. *Public Administration Review*, 66(s1), 66–75. https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00667.x

Funtowicz, S. O. – Ravetz, J. R. (1993): Science for the post-normal age. *Futures*, 25(7), 739–755. https://doi.org/10.1016/0016-3287(93)90022-L

George, B. – Walker, R. M. – Monster, J. (2019): Does Strategic Planning Improve Organizational Performance? A Meta-Analysis. *Public Administration Review*, 79(6), 810–819. https://doi.org/10.1111/puar.13104

Gluckman, P. (2014): Policy: The art of science advice to government. *Nature*, 507(7491), 163–165. https://doi.org/10.1038/507163a

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.

Gulledge, T. R. – Sommer, R. A. (2003): Public sector enterprise resource planning. *Industrial Management & Data Systems*, 103(7), 471–483. https://doi.org/10.1108/02635570310489179

Haasnoot, M. – Kwakkel, J. H. – Walker, W. E. – ter Maat, J. (2013): Dynamic adaptive policy pathways: A method for crafting robust decisions for a deeply uncertain world. *Global Environmental Change*, 23(2), 485–498. https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2012.12.006

Hayek, F. A. (1945): The Use of Knowledge in Society. *The American Economic Review*, 35(4), 519–530.

Hong, L. – Page, S. E. (2004): Groups of diverse problem solvers can outperform groups of high-ability problem solvers. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 101(46), 16385–16389. https://doi.org/10.1073/pnas.0403723101

Hood, C. (1991): A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, 69(1), 3–19. https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x

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.

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

Janis, I. L. (1972): *Victims of Groupthink: A Psychological Study of Foreign-Policy Decisions and Fiascoes.* Boston: Houghton Mifflin.

Jensen, M. C. – Meckling, W. H. (1976): Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, 3(4), 305–360. https://doi.org/10.1016/0304-405X(76)90026-X

Kahneman, D. – Sibony, O. – Sunstein, C. R. (2021): *Noise: A Flaw in Human Judgment.* New York: Little, Brown Spark.

Kydland, F. E. – Prescott, E. C. (1977): Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans. *Journal of Political Economy*, 85(3), 473–491. https://doi.org/10.1086/260580

Landau, M. (1969): Redundancy, Rationality, and the Problem of Duplication and Overlap. *Public Administration Review*, 29(4), 346–358. https://doi.org/10.2307/973247

Lindblom, C. E. (1959): The Science of „Muddling Through". *Public Administration Review*, 19(2), 79–88. https://doi.org/10.2307/973677

Little, J. D. C. (1961): A Proof for the Queuing Formula: L = λW. *Operations Research*, 9(3), 383–387. https://doi.org/10.1287/opre.9.3.383

Lorenz, J. – Rauhut, H. – Schweitzer, F. – Helbing, D. (2011): How social influence can undermine the wisdom of crowd effect. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 108(22), 9020–9025. https://doi.org/10.1073/pnas.1008636108

Markus, M. L. – Tanis, C. (2000): The Enterprise System Experience – From Adoption to Success. In: Zmud, R. W. (szerk.): *Framing the Domains of IT Management: Projecting the Future Through the Past.* Cincinnati: Pinnaflex Educational Resources, 173–207.

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

Mercier, H. – Sperber, D. (2011): Why do humans reason? Arguments for an argumentative theory. *Behavioral and Brain Sciences*, 34(2), 57–74. https://doi.org/10.1017/S0140525X10000968

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/

MFKA (2026b): *Fenntartható Gazdasági Stratégiai Fórum (FGSF) – a Fórum nyilvános bemutatása.* Székesfehérvár: MAGYAR FENNTARTHATÓSÁGI KÖZPONT Alapítvány. https://fsgs.mfka.hu/ (lekérdezés: 2026. október 23.)

Moore, M. H. (1995): *Creating Public Value: Strategic Management in Government.* Cambridge, MA: Harvard University Press.

Moynihan, D. P. (2008): *The Dynamics of Performance Management: Constructing Information and Reform.* Washington, DC: Georgetown University Press.

Moynihan, D. P. – Pandey, S. K. (2010): The Big Question for Performance Management: Why Do Managers Use Performance Information? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20(4), 849–866. https://doi.org/10.1093/jopart/muq004

Muller, J. Z. (2018): *The Tyranny of Metrics.* Princeton: Princeton University Press.

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 (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 (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 (2019a): *Strategic Foresight for Better Policies: Building Effective Governance in the Face of Uncertain Futures.* Paris: OECD.

OECD (2019b): *OECD Good Practices for Performance Budgeting.* Paris: OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/c90b0305-en

OECD (2020a): *Building Capacity for Evidence-Informed Policy-Making: Lessons from Country Experiences.* OECD Public Governance Reviews. Paris: OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/86331250-en

OECD (2020b): *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave.* Paris: OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/339306da-en

OECD (2022): *OECD Guidelines for Citizen Participation Processes.* OECD Public Governance Reviews. Paris: OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/f765caf6-en

OECD (2023): *G20/OECD Principles of Corporate Governance 2023.* Paris: OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/ed750b30-en

OECD (2024): *Steering from the Centre of Government in Times of Complexity: Compendium of Practices.* Paris: OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/69b1f129-en

Page, S. E. (2007): *The Difference: How the Power of Diversity Creates Better Groups, Firms, Schools, and Societies.* Princeton: Princeton University Press. https://doi.org/10.1515/9781400830282

Pielke, R. A. Jr. (2007): *The Honest Broker: Making Sense of Science in Policy and Politics.* Cambridge: Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/CBO9780511818110

Poister, T. H. – Pitts, D. W. – Edwards, L. H. (2010): Strategic Management Research in the Public Sector: A Review, Synthesis, and Future Directions. *The American Review of Public Administration*, 40(5), 522–545. https://doi.org/10.1177/0275074010370617

Raymond, L. – Uwizeyemungu, S. – Bergeron, F. (2006): Motivations to implement ERP in e-government: an analysis from success stories. *Electronic Government, an International Journal*, 3(3), 225–240. https://doi.org/10.1504/EG.2006.009597

Riigikogu (2020): *The Riigikogu held the first reading of the long-term development strategy „Estonia 2035".* Sajtóközlemény, 2020. november 25. Tallinn: Riigikogu. https://www.riigikogu.ee/en/press-releases/125725/

Royal Commission into the Robodebt Scheme (2023): *Report.* Brisbane: Royal Commission into the Robodebt Scheme. https://apo.org.au/node/323427

Scott, J. C. (1998): *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed.* New Haven: Yale University Press.

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

Shang, S. – Seddon, P. B. (2002): Assessing and managing the benefits of enterprise systems: the business manager's perspective. *Information Systems Journal*, 12(4), 271–299. https://doi.org/10.1046/j.1365-2575.2002.00132.x

Stasser, G. – Titus, W. (1985): Pooling of unshared information in group decision making: Biased information sampling during discussion. *Journal of Personality and Social Psychology*, 48(6), 1467–1478. https://doi.org/10.1037/0022-3514.48.6.1467

Sucha, V. – Sienkiewicz, M. (szerk.) (2020): *Science for Policy Handbook.* Amsterdam: Elsevier.

Sunstein, C. R. (2002): The Law of Group Polarization. *Journal of Political Philosophy*, 10(2), 175–195. https://doi.org/10.1111/1467-9760.00148

Surowiecki, J. (2004): *The Wisdom of Crowds.* New York: Doubleday.

Szekfü T. – Vonnák P. (2026a): *A zárt hurok. Információs aszimmetria, hibáztatás-elkerülés és a felelősségi lánc megszakadása a kormányzati végrehajtásban – diagnózis és irányítási modell.* Székesfehérvár: MAGYAR FENNTARTHATÓSÁGI KÖZPONT Alapítvány. https://mfka.hu/szemle/

Thompson, A. (2014): Does Diversity Trump Ability? An Example of the Misuse of Mathematics in the Social Sciences. *Notices of the American Mathematical Society*, 61(9), 1024–1030. https://doi.org/10.1090/noti1163

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

Umble, E. J. – Haft, R. R. – Umble, M. M. (2003): Enterprise resource planning: Implementation procedures and critical success factors. *European Journal of Operational Research*, 146(2), 241–257. https://doi.org/10.1016/S0377-2217(02)00547-7

United Nations (2015): *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development.* A/RES/70/1. New York: United Nations. https://sdgs.un.org/2030agenda

Valitsus (2020): *The Government approved the national long-term development strategy „Estonia 2035".* Közlemény, 2020. október 8. Tallinn: Government of the Republic of Estonia. https://www.valitsus.ee/en/news/government-approved-national-long-term-development-strategy-estonia-2035

Valtioneuvosto (2026): *Government Report on the Future.* Helsinki: Finnish Government, Prime Minister's Office. https://valtioneuvosto.fi/en/foresight-activities-and-work-on-the-future/government-report-on-the-future

van der Aalst, W. M. P. (2016): *Process Mining: Data Science in Action.* Berlin–Heidelberg: Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-662-49851-4

Wagner, W. P. – Antonucci, Y. L. (2004): An analysis of the Imagine PA public sector ERP project. In: *Proceedings of the 37th Annual Hawaii International Conference on System Sciences.* IEEE. https://doi.org/10.1109/HICSS.2004.1265555

Walker, W. E. – Rahman, S. A. – Cave, J. (2001): Adaptive policies, policy analysis, and policy-making. *European Journal of Operational Research*, 128(2), 282–289. https://doi.org/10.1016/S0377-2217(00)00071-0

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

Wilson, J. Q. (1989): *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It.* New York: Basic Books.

Jogforrások

Iratkezelési rendelet – 335/2005. (XII. 29.) Korm. rendelet a közfeladatot ellátó szervek iratkezelésének általános követelményeiről, 14. § (4) bekezdés, 39. § (2) bekezdés.

Stratégiai irányítási rendelet – 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet a kormányzati stratégiai irányításról, 7. § 2. pont, 20. § (2)–(3) bekezdés, 21. § (3) bekezdés, 27. § (3) bekezdés.

Keretstratégia – 18/2013. (III. 28.) OGY határozat a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Keretstratégiáról, preambulum, 2–5. pont.

Tanács – 57/2008. (V. 22.) OGY határozat a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács közjogi jogállásáról, jogköréről, összetételéről és feladatairól, valamint működési kereteiről.

Nemzeti Fejlesztés 2030 – 1/2014. (I. 3.) OGY határozat a Nemzeti Fejlesztés 2030 – Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Koncepcióról, 8. pont.

Társadalmi részvételi törvény – 2010. évi CXXXI. törvény a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről.

GDPR – 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 (általános adatvédelmi rendelet), 22. cikk, 35. cikk (3) bekezdés a) pont.

CPR – Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/1060 rendelete (2021. június 24.) a közös rendelkezések megállapításáról.

MI-rendelet – Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2024/1689 rendelete (2024. június 13.) a mesterséges intelligenciára vonatkozó harmonizált szabályok megállapításáról, 6. cikk (3) bekezdés, 14. cikk, III. melléklet 4. pont b) alpont és 5. pont a) alpont.

MI-rendelet módosítása – Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2026/1744 rendelete (2026. július 8.) az (EU) 2024/1689, az (EU) 2018/1139 és az (EU) 2023/1230 rendelet módosításáról.

Walesi jólléti törvény – Well-being of Future Generations (Wales) Act 2015 (anaw 2), 4., 5., 10., 17. §.