

## A sikeres kormányzás intézményi feltételei és mérési módszerei

### Bevezetés

E tanulmányban arra a kérdésre keresek választ, hogy egy ország politikai vezetésének hatékonyságát miként és mennyire lehet megítélni objektíven. Egyebek között a következő kérdések vetődhetnek fel ezzel kapcsolatban: Mikor és milyen mértékig lehet azt mondani, hogy egy ország vezetése jobb vagy kevésbé jobb? Egy másik országhoz vagy egyazon ország valamely korábbi vezetésének teljesítményéhez képest? Mikor lehet azt mondani, hogy egy adott politikai vezetés felelős vagy kevésbé felelős egy másik országgal vagy az adott ország valamely korábbi vezetésével összehasonlítva?

Két feltevés van ezzel kapcsolatban. (1) Először is: analógia van az üzleti és a politikai szervezetek között. A kettő közötti párhuzam világosan tükröződik szerkezeti felépítésükben. Van azonban egy további alapvető kapcsolat: az üzleti szervezetek többnyire (normális piaci körülmények között) egymással folyamatos versenyben állnak (legalábbis ugyanabban a piaci szektorban), és egy üzleti szervezet esetében a kudarcnak viszonylag objektíven rögzíthető jelei vannak: visszaesés az ipari átlaghoz képest, rosszabb esetben csőd. Piaci, gazdasági szervezetek összeomlásának nemritkán szervezeti okai vannak (amelyek világosan megmutathatók az olyan cégek példáján, mint az Enron, a Parmalat vagy a Worldcom). Ugyanígy egy országgal kapcsolatban is meg lehet állapítani, hogy gazdaságilag lemarad, alulteljesít a többi, hasonló helyzetben lévő országhoz képest; rosszabb esetben egy országot is utolérhet csőd, gazdasági összeomlás (mint például Argentínát 1998–2002-ben, Görögországot 2008-ban). (2) Egy ország politikai vezetésének hatékonyságát lehetséges mérni a szubjektív szempontok kiküszöbölésével; pártatlanul vagy majdnem pártatlanul; ha objektív szociológiai módszerekkel gyűjtött adatok nagy tömegét hasonlítjuk össze az adott ország korábbi fejlődésével, illetve más nemzetközi példákkal vetjük össze, azaz diakronikus és szinkronikus elemzéseket végzünk több szempont felhasználásával, mégpedig úgy, hogy a mérési módszerek kizárólag egy objektív mérce felállításának a célját szolgálják.

---

1 Adjunktus, BGF Külkereskedelmi Kar, Közgazdasági Intézeti Tanszék; e-mail cím: [bencemarosan@gmail.com](mailto:bencemarosan@gmail.com).

Az utóbbi kitévelt a következő példa kedvéért tettem hozzá: Ruzsa Imre matematikusnak volt egy története („Kinek van a legnagyobb? – avagy hogyan válasszunk menyasszonyt tudományosan”), amely eredetileg a tudományos teljesítmény méréseinek visszásságaira íródott, de tökéletesen alkalmazható erre a helyzetre is.<sup>2</sup> Maga a mese röviden arról szól, hogy egy királyságban először úgy választanának feleséget a kiházásítandó királyfinak, hogy kiválasztanak a legnagyobb fenekű hercegkisasszonyt. Csakhogy a királyfinak nagyon megtetszik az egyik hercegkisasszony, és kijelenti: csak őt hajlandó feleségül venni. Ezért a király matematikusai, hogy elkerüljék a nemzetközi botrányt, kidolgoznak egy olyan matematikai függvényt, amely a királyfi szerelmének fenékméretére veszi fel a legmagasabb értéket. Ezt át lehet vinni a társadalomtudományok területére is, mintegy a kabátot varrva a gombhoz; és fel lehet állítani egy olyan kritériumrendszert, amely bizonyos országok (és kormányok) összehasonlítása mellett egy meghatározott kormányt hoz ki győztesnek.

Noha az ilyen „ügyeskedés” elvileg mindig lehetséges, mégis mindenkor módunkban áll, hogy felvegyük a „pártatlan” vagy legalább „relatív pártatlan kívülálló” nézőpontját, és ne a kabátot szabjuk a gombhoz, hanem megalkossunk egy olyan kiegyensúlyozott mutatórendszert, amely objektíven képes mutatni, ha egy kormány gyengébben vagy éppen hatékonyabban teljesít egy másik kormányhoz (illetve egy másik országhoz) képest. A kormányzati hatékonyság kérdése, mint azt a különböző társadalomtörténeti munkák világosan megmutatják, lényegileg összefügg az intézmények szerepével, felépítésével és hatékonyságával, illetve azzal a kérdéssel, hogy az intézmények hatékonyságát hogyan lehet mérni.<sup>3</sup> Az, hogy egy adott ország hosszú távon sikeres tud-e lenni, lényegileg attól függ, rendelkezik-e bizonyos intézményekkel, ezek az intézmények hatékonyan működnek-e, illetve milyen fokú az adott társadalomban az intézményekbe vetett bizalom.

---

2 Lásd [http://nemlinearis.blog.hu/2008/10/22/kinek\\_van\\_a\\_legnagyobb\\_avagy\\_hogyan\\_valasszunk\\_menyasszonyt\\_tudomanyosan](http://nemlinearis.blog.hu/2008/10/22/kinek_van_a_legnagyobb_avagy_hogyan_valasszunk_menyasszonyt_tudomanyosan); utolsó letöltés ideje: 2015. június 11.

3 Mindenekelőtt az alább közelebbről elemzett szövegekre szeretnék itt hivatkozni: Ferguson (2011); Fukuyama (2014); Acemoglu–Robinson (2013). Mindenképpen megemlítendő ebben a témakörben Mancur Olson tanulmánya: „Big Bills Left on the Sidewalk: Why Some Nations are Rich, and Others Poor” (*Journal of Economic Perspectives*, Volume 10, Nr. 2, Spring 1996: 3–24). Az általam képviselt tézisek főként az intézményi közgazdaságtan egyes eredményeihez és elméleti modelljeihez kapcsolódnak. Az előadást követő vitában Ivánné dr. Hild Márta figyelmeztetett rá, hogy az intézményi közgazdászok ezzel kapcsolatos megfontolásai – valamint ezen irányzatnak a szociológiába átszivárgó elképzelései – távolról sem tekinthetők a szakmán belül konszenzusosnak. Ezért a kezdeti tézist szeretném tompítani valamelyest: a különböző kutatások és összehasonlító vizsgálatok alapján plauzibilisnek tűnik számomra a felfogás, mely szerint az adott társadalom intézményi berendezkedése és ezen intézmények hatékony működése lényeges befolyást gyakorol a szoban forgó ország hosszú távú gazdasági fejlődésére és sikereire. Ivánné dr. Hild Mártának köszönettel tartozom a kiegészítésért.

A fentebb felvetett kérdéseknek megfelelően az előadás két nagy részre oszlik, melyek „Az intézmények szerepe a Nyugat sikerében” és „A kormányzati hatékonyság mérési módszerei” címet viselik.

## Az intézmények szerepe a Nyugat sikerében

Nyugat alatt mindenekelőtt Nyugat-Európát és annak „leányvállalatait” (tehát Észak-Amerikát, Ausztráliát, Új-Zélandot) értjük. A siker pedig itt az életszínvonalban, a várható élettartamban, a nemzeti össztermékben, a termelékenységben, a boldogságindexben, az intézményi hatékonyságban (stb.) elért, a világi többi országához és régiójához viszonyított előnyt jelenti. Minek köszönheti a Nyugat a sikerét? A problémával foglalkozó társadalomkutatók egyöntetűnek mondható véleménye szerint az intézményeknek (és a beléjük vetett bizalomnak). Négy könyvet (és négy szerzőt) szeretnék ezzel kapcsolatban kiemelni: Niall Ferguson *Civilizációk: A Nyugat és a többiek*, Francis Fukuyama *A politikai rend eredete* (és annak folytatása), valamint Daron Acemoglu és James Robinson *Miért buknak el nemzetek?* című könyvét.<sup>4</sup> Mindegyik szerző az intézményeket helyezi előtérbe, némiképp más és más szempontból.<sup>5</sup>

Niall Ferguson hat tényező kiemelkedő fontosságát hangsúlyozza, ezek:

1. a verseny (a szabadpiac),
2. a tudomány (a racionális gondolkodás),
3. a magántulajdon szentsége és fontossága (a szabad és hosszú távon tervezhető vállalkozás),
4. a modern gyógyászat (az egészség, a várható élettartam megnövekedése),
5. a fogyasztás (a jólét és a növekedés),
6. a munkamorál (a szorgalom, a fegyelmezett, racionális és kitartó munka).

Ezek nyugaton jelentek meg ebben a konstellációban és ott kristályosodtak ki intézményekké. Niall Ferguson arra figyelmeztet, hogy a Nyugat ezt a többi régióval szemben szerzett versenyelőnyét elveszítheti. Több dél-ázsiai, távol-keleti országban (például Kínában, Dél-Koreában, Japánban, Szingapúrban) máris nagyobb hatékonysággal alkalmazzák, „töltötték le” ezeket az alkalmazásokat, mint ahogyan azok jelenleg nyugaton működnek, és a Nyu-

---

4 Ferguson (2011); Fukuyama (2012); Fukuyama (2014); Acemoglu–Robinson (2013).

5 Ehhez rögtön hozzá kell tenni azt is, hogy nyilván az intézmények önmagukban nem elegendők: alapvető fontossággal bír az intézményekbe vetett társadalmi bizalom és a politikai kultúra is. Ld. ehhez: Muraközy (2012).

gat országai lemaradhatnak a globális versenyben. A nemzetközi diákversenyeken a távol-keleti országok egész sora máris jobban teljesít, mint sok nyugati ország, és munkaórában is többet dolgoznak ezen országok lakói, mint a nyugatiak. Ferguson a Nyugat „ellustulásának” veszélyére figyelmeztet.<sup>6</sup>

Francis Fukuyama *A politikai rend eredete* című művében mindenekelőtt három tényezőt emel ki, ezek:

1. az erős és stabil állam,
2. a törvények uralma (*rule of law*),
3. a felelős kormányzás (átláthatóság, a megbízottak ellenőrizhetősége és elszámoltathatósága).

Fukuyama – könyvének folytatásában (2014) – azonban még egy nagyon fontos következtetésre jut: szerinte jobb, ha előbb van egy jól működő, stabil, hatékony, racionális, bürokratikus állam, és csak utána születik meg a mindenkire kiterjedő demokrácia. Legalábbis az észak- és nyugat-európai államok (például Németország, a skandináv országok) relatíve nagyobb sikerét a déli, dél-európai országokkal (például Olaszországgal, Görögországgal) szemben azzal magyarázza, hogy északon, illetve északnyugaton előbb épült ki egy jól működő intézményrendszer, hatékony bürokrácia, és utána született csak meg az általános demokrácia. Délen viszont viszonylag korán megadták a mindenkire kiterjedő választójogot, amit Fukuyama nem tartott a legkedvezőbb fejleménynek az intézmények fejlődése szempontjából. Ennek okát abban látja, hogy a hatékony intézményrendszer nélküli, „fiatal” és „éretlen” demokráciákban az oligarchiák, a nagy gazdasági és politikai érdekcsoportok rátelepedtek az ország gazdasági és politikai életére. „Szavazatvásárlások” útján gondoskodtak róla, hogy az ő kezükben maradjon a hatalom, az intézményeket a saját, éppen aktuális érdekeiknek megfelelően alakították. Nem állt érdekükben az átláthatóság, a tiszta, mindenkinek egyenlő feltételeket biztosító verseny, újabb versenytársak felbukkanása és a többi. Röviden: a túl korán elindított demokratizálódás megfelelő intézmények nélkül Fukuyama szerint magában rejt az oligarchizálódás veszélyét.<sup>7</sup>

Végül Acemoglu és Robinson könyvéről szeretnék beszélni, amelyben a szerzők impozáns mennyiségű nemzetközi példán próbálják meg igazolni tézisüket, miszerint az egyes országok sikeréért vagy kudarcáért a megfelelő intézmények megléte vagy hiánya a felelős. Könyvük egyik paradigmaticus példája egy félig egyesült álla-

---

6 Lásd ezzel kapcsolatban még előadását: [http://www.ted.com/talks/niall\\_ferguson\\_the\\_6\\_killer\\_apps\\_of\\_prosperity](http://www.ted.com/talks/niall_ferguson_the_6_killer_apps_of_prosperity); utolsó letöltés ideje: 2015. június 11.

7 Lásd ehhez: Marosán Gy. (2014: 18–19). Lásd még őtöle: „Miért elkerülhetetlen egy új rendszerváltás?” – [http://hvg.hu/velemenypublicisztika/20150121\\_Miert\\_elkerulhetetlen\\_egy\\_uj\\_rendszervalt](http://hvg.hu/velemenypublicisztika/20150121_Miert_elkerulhetetlen_egy_uj_rendszervalt); utolsó letöltés ideje: 2015. június 11., és „Miért buknak meg a rendszerváltások?” – <https://www.youtube.com/watch?v=D3GuXOFbjMw>; utolsó letöltés ideje: 2015. június 11.

mokbeli, félig mexikói ország: Nogales. Nogalest pontosan kettévágja az államhatár, van egy északi, az USA-hoz (Nogales, Arizona), és egy déli, Mexikóhoz (Nogales, Sonora) tartozó része. Ugyanaz a város – ugyanaz a kultúra, a földrajz, a népesség közel ugyanolyan összetételű a két városrészben. Ami különbözik: az északi (USA-ba eső) városrészben a várható élettartam 80 év, az egy főre jutó nemzeti jövedelem 30 000 USA dollár; délen (mexikói oldal) a várható élettartam 50 év, az egy főre jutó nemzeti jövedelem alig haladja meg a 10 000 USA dollárt. Ugyanarról a városról beszélünk. Mégis minek köszönhető ez? – teszik fel a kérdést.

Acemoglu és Robinson a többiekkel egybehangzóan az intézmények jelentőségét emeli ki. Az intézményrendszereket minőségük és hatékonyságuk alapján egy skálán helyezik el, amelyek egyik oldalán az extraktív (kiszákmányoló), a másikon pedig az inkluzív (befogadó) intézményrendszerek helyezkednek el. Egy nemzet sikere – fogalmazzák meg feltevésüket – azon múlik, hogy mennyire inkluzívak az intézményei.<sup>8</sup> Az inkluzív intézményrendszer a siker garanciája: garantálja a fair és szabad versenyt, az egyenlő feltételeket, tehetsége és szorgalma alapján bárki számára az előrejutást a gazdasági és a politikai (vagy éppen a művészeti, a tudományos stb.) életben. Az extraktív intézményrendszerekkel rendelkező társadalmakban ezzel szemben oligarchák vannak: egy szűk elit sajátítja ki a gazdasági és a politikai hatalmat, és arra támaszkodva zsákmányolja ki a társadalom nagyobbik részét.

Az inkluzív intézményrendszerek jellemzői:

1. a törvények uralma (*the rule of law*), vagyis mindenkire egyaránt érvényes, racionális és szubjektumfüggetlen törvények,
2. intézményes hatalommegosztás,
3. egyenlő versenyhelyzetek a gazdaságban és a politikában,
4. meritokrácia, azaz a kiválasztás (valamely pozícióba való delegálás) és kinevezés alapja a rátermettség, szakértelem és szorgalom,
5. a politikai vezetés átláthatósága, ellenőrizhetősége és beszámoltathatósága (felelősségre vonhatósága),
6. a jogállam működési feltételei biztosítottak,
7. az individuális szabadságjogok biztosítása (vélemény-, gondolat- és vallásszabadság),
8. szabad sajtó.

---

8 „A hagyományos politológia nyelvén: vannak univerzalisztikus és partikularisztikus politikai rendszerek” – Bajomi-Lázár Péter szíves kiegészítése.

Az inkluzív intézményrendszerek kialakulását és megszilárdulását a következő pszichológiai és szociológiai tényezők kísérik (illetve ezen tényezők megléte segíti elő az inkluzív intézményrendszerek megszületését és hatékony működését; a kettő között kölcsönös oksági függés van):

1. magas szintű bizalom az intézményekben,
2. magas szintű társadalmi és politikai aktivitás,
3. magas szintű tolerancia és szabálykövetési hajlandóság,
4. az együttműködési készséget támogató történelmi tapasztalatok,
5. a korrupció alacsony foka,
6. az egyén felelősséget vállal saját sorsának intézéséért, azt nem hárítja át az államra vagy valamely magasabb hatalomra; sorsának jobbra fordulását magától, és nem az államtól (vagy valamely magasabb politikai hatalomtól) várja.

Az extraktív-kizsákmányoló intézményrendszerek jellemzői ezzel szemben a következők:

1. autokratikus hatalomgyakorlás, vagyis a „fékek és ellensúlyok” hiánya, a hatalommegosztás intézményeinek kiiktatása,
2. rendeleti kormányzás (*rule by law*); a törvénykezés a hatalmon lévők pillanatnyi érdekeit szolgálja, és nem általános, racionális elveken alapul,
3. a verseny feltételei egyenlőtlenek a gazdaságban és a politikában, a „pálya lejt”,
4. „átláthatatlanság” a politikai kormányzásban; a polgárok elzárása az információktól, hozzáférhetetlen adatok,
5. meritokrácia helyett *klientizmus*: baráti és rokoni kapcsolatok a meghatározóak a posztok és a lehetőségek elosztásában,
6. burkolt vagy nyílt cenzúra,
7. a jogállamiság folyamatosan sérül,
8. a személyes szabadságjogokat nem tartják tiszteletben.

Ennek következményei és az ezt támogató pszichológiai tényezők:

1. a korrupció magas foka,
2. amorális családközpontúság (az erkölcsi elvek csak családtagokkal és a legközelebbi barátokkal szemben kötnek, az „idegennel”, a „nem rokonnal” szemben minden megengedett),

3. alacsony szintű társadalmi aktivitás, és bizalmatlanság az intézményekben,
4. alacsony szintű tolerancia a „mással” szemben (a rasszizmus, xenofóbia, homofóbia stb. magas szintje),
5. az egyén kevésbé bízik önmagában, a nagy és erős vezetőben bízik (vezérkultusz); nem önmagától várja sorsának jobbra fordulását, hanem általában az államtól és speciálisan az erős vezetőtől.

Acemoglu és Robinson könyvének egyik jellegzetessége, hogy a gazdasági sikert összeköti a demokráciával, illetve bizonyos demokratikus elemek meglétével. A jelenlegi szociológiai, politológiai viták egyik legizgalmasabb területe éppen az, hogy vajon egy ország gazdasági felemelkedéséhez szükség van-e demokráciára, illetve a demokratikus rendszerek elemi velejáróira (szabad választásokra, az individuális szabadságjogok tiszteletben tartására stb.). A kutatók között vita van arról, hogy a gazdasági sikerhez elengedhetetlen-e a demokrácia megléte. A nem demokratikus országok (Kína, Szingapúr) gazdasági sikereinek magyarázata jelentette problémáról van szó (összehasonlítva egyes demokráciákkal, például Jamaicában az egy főre eső GDP 5657 USD [2014], Szingapúrban 55 182 USD [2014]; helyezés az összesített demokrácia-rangsorban: Jamaica: 43. [7,39 ponttal], Szingapúr: 75. [6,03 ponttal], 2014-es adat).

Eric X. Li kínai politológus egy provokatív, de a téma szempontjából releváns előadást tartott arról, hogy Kína a demokratikus intézmények hiányában vitte végbe példátlan gazdasági sikerét, ezért talán nem kellene erőltetni, hogy Kínában is bevezessék a demokráciát. Kínában, mint mondja, a meritokráciát, a hatalommegosztást, az egyes szervezetek teljesítményalapú értékelését és ellenőrzését beépítették a központi hatalmi-igazgatási szervezet, a Politikai Osztály (PolBüro) működésébe (Li 2015). Nem szól viszont Li a politikai ellenzék, a kisebbségek emberi jogi helyzetéről Kínában, nem esik szó nála a bebörtönzött kínai ellenzékiek sokaságáról.<sup>99</sup>

Amy C. Alexander és Christian Welzel több szempontú szociológiai kutatások sorozatában egyfelől a törvények hatalmát, az intézmények hatékonyságát mérték, másfelől – egy másik dimenzió mentén – az egyéni szabadságjogok érvényesülését. Ezáltal egy kétszer kettes mátrixot kaptak, négy alapvető kategóriába sorolva az országokat és a politikai rendszereket:

1. racionális autokrácia (magas intézményi hatékonyság, nagyfokú a törvények uralma; alacsony fokú egyéni szabadságjogok, például Kína, Szingapúr, Katar),

---

99 Legálább 1275 eset 2014-ben. Ld.: [http://www.cecc.gov/sites/chinacommission.house.gov/files/CECC%20Pris%20List\\_20141010\\_1275.pdf](http://www.cecc.gov/sites/chinacommission.house.gov/files/CECC%20Pris%20List_20141010_1275.pdf).

2. hatékony demokrácia (magas intézményi hatékonyság, nagyfokú a törvények uralma; magas egyéni szabadságjogok, például USA, Kanada, Nyugat- és Észak-Európa),
3. nemhatékony demokrácia (törvények uralma kevésbé érvényesül, alacsony fokú intézményi hatékonyság, egyéni szabadságjogok magas vagy viszonylag magas foka, például Kelet-Európa),
4. despotikus autokrácia (mind a törvények hatalma, mind az egyéni szabadságjogok alacsony fokúak) (Alexander–Welzel 2011: 271–289).

Ha megengedjük azt, hogy a demokrácia nem elengedhetetlen feltétele a gazdasági sikernek, a fentebbi vizsgálatok mégis azt jelzik, hogy bizonyos intézményi feltételek (jól működő, hatékony bürokrácia, meritokrácia, törvények uralmának magas foka, kiszámítható jogi környezet stb.) viszont megkerülhetetlenek. Ezzel kapcsolatban annak a személyes véleményemnek szeretnék hangot adni, amely szerint lehet, hogy egyes autoriter vagy kevésbé demokratikus rezsimok gazdaságilag sikeresebbek, mint egyes demokráciák, az azonban mégiscsak pozitívan járul hozzá az egyén közérzetéhez, ha tudja, hogy bizonyos alapvető szabadságjogainak (mint a vélemény-, a vallás- és a világnézeti szabadság) gyakorlásáért nem kell a hatalom retorziójától tartania.

## A hatékony kormányzás mérőszámai

A kormányzás minőségének mérését egyre több nemzetközi szervezet végzi egyre több szempont szerint. Az alábbiakban a következő mérési módszereket szeretném kiemelni: 1. Worldwide Governance Indicators (WGI – „A felelős kormányzás indikátorai”), 2. „The Economist Intelligence Unit” – Democracy Index (Demokrácia Index), 3. Freedom House – Freedom Index (a Freedom House „szabadságindex”-e), 4. Transparency International – Corruption Perception Index, 5. Gender Gap index.

1. „A felelős kormányzás indikátorai” WGI-méréseket a Világbank 1996 óta végzi. A „felelős kormányzás” koncepciója szerint a politikában, egy ország irányításában nem a „kormányzó” személye, a tényleges irányító politikus az, aki igazán fontos, hanem a „felelős kormányzás”; az ország kiszámítható működését biztosító megfelelő intézmények megteremtése és „üzemben tartása”. Ennek során a kormányzást (Governance) a kutatást végző tudósok a következőképpen határozzák meg:



Tág értelemben véve a „kormányzást” úgy határozhatjuk meg, mint olyan hagyományok és intézmények együttesét, amelyek révén a politikai vezetést (*authority*) egy országban intézik. Ez magában foglalja *a*) azt a folyamatot, amelynek révén a kormányokat választják, felügyelik és lecserélik, *b*) a kormányzat arra való képességét, hogy hatékonyan fogalmazza meg és hajtsa végre a megfelelő kormányzati teendőket, *c*) az állampolgárok tiszteletét, illetve az állam tiszteletét azon intézmények szempontjából, amelyek az állampolgárok közti gazdasági és politikai viszonyokat szabályozzák.<sup>10</sup>

A WGI hat dimenzió mentén végzi a kormányzás mérését, melyek kapcsolatban állnak a fentebbi definíció egyes elemeivel:

- a) „az a folyamat, amelynek révén a kormányokat választják, felügyelik és lecserélik”: 1. az állampolgárok hangja és a vezetés beszámoltathatósága, 2. politikai stabilitás és az erőszak, illetve a fenyegetettség hiánya,
- b) „a kormányzat azon képessége, hogy hatékonyan fogalmazza meg és hajtsa végre a megfelelő kormányzati teendőket”: 3. „a kormányzás minősége”, 4. „a szabályozás és szabályozottság minősége”, és végül
- c) „az állampolgárok tisztelete, illetve az állam tisztelete azon intézmények szempontjából, amelyek az állampolgárok közti gazdasági és politikai viszonyokat szabályozzák”: 5. „törvények uralma”, 6. „a korrupció mértéke és kontrollja” (id. hely).

Az egyes dimenziók a következőket jelentik:

1. „Az állampolgárok hangja és a vezetés beszámoltathatósága”: Annak mértéke, amennyire az állampolgárok részt vehetnek saját kormányuk megválasztásában, amennyire ellenőrizni tudják azt a politikai intézményeken, a sajtón és a saját szerveződéseiken keresztül.
2. „Politikai stabilitás és az erőszak, illetve a fenyegetettség hiánya”: Annak mértéke, amennyire az adott kormányzat destabilizálható és megdönthető alkotmányellenes és erőszakos módszerekkel; beleértve a terrorizmust és a hétköznapi erőszak hatását.
3. „A kormányzás minősége”: A közszolgálati javak minőségének mértéke, az állampolgárok számára szükséges szolgáltatások minősége és hozzáférhetősége, a politikai nyomástól való függetlenség, a politikai szabályok és a törvények megfelelőségének mértéke.

---

<sup>10</sup> Kaufmann et al. (2010: 3f.); <http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/WGI.pdf>.

4. „A szabályozás és a szabályozottság minősége”: Annak mértéke, amennyire az adott kormányzat képes észszerű, az állampolgárok, a vállalkozások tevékenységét hatékonyan szabályozó intézkedések és előírások (törvények) létrehozására és működtetésére.
5. „A törvények uralma”: Annak mértéke, amennyire a polgárok és a társadalom különböző szervezetei megbíznak a kormányzat által különböző szinteken meghozott szabályokban és azok érvényesülésében; illetve, hogy mennyire képes az adott társadalom kikényszeríteni a szabályok és törvények betartását; mennyire hatékonyan „kezeli” a bűnözést és az erőszakos cselekedeteket a rendőrség és a bíróság.
6. „A korrupció mértéke és kontrolja”: Annak mértéke, hogy a különböző szintű kormányzatokban a döntéshozókat mennyire a saját érdekük vezeti a közérdekkel szemben, és a döntések során mennyire részesítik előnyben a saját „zsebüket” a köz „zsebével” szemben (id. hely).

A WGI fő forrásai a következők:

1. a hagyományos üzleti információs ügynökségek,
2. közvetlen vállalati, üzleti és háztartási adatfelvétel,
3. nem állami és civil szervezetek által végzett, szervezett adatfelvételek speciális kérdésekben,
4. az önkormányzati és a civil szféra vizsgálatai (i. m. 5–8).

Adatfelvételei, elemzései során a WGI kutatói együttműködnek más nemzetközi civil szervezetekkel, igénybe veszik más szervezetek – például a Reporters Without Borders, a Freedom House és a Bertelsmann Foundation – adatbázisait is (i. m. 7).

Az egyes adatforrásokból származó individuális adatokat a kutatók hat „aggregátumba” gyűjtik, hat „aggregált kormányzati mutatóba”; ezek megfelelnek a korábban említett hat dimenzióknak.<sup>11</sup> Egy olyan, több módszertani szempont szerint „kiegyensúlyozott” mutatót rendelnek minden egyes dimenzióhoz, amely képes viszonylag pontosan mérni egy adott terület változásait a többi országhoz és az adott ország korábbi időszakaihoz képest. A hat dimenziót a Világbank munkatársai nem átlagolják, de ez a művelet elvégezhető, hogy láthassuk, nagy átlagban milyen változásokon ment keresztül egy ország a többihez és önmagához képest.<sup>12</sup>

---

11 I. m. Továbbá: Kaufmann (2009: 12ff).

12 Ezzel kapcsolatban van Marosán Györgynek egy folyamatban lévő projektje: „A társadalmi kiegyensúlyozott mutatószám-rendszer” cím alatt. Jelenleg kéziratban.

2. Demokrácia Index. A „The Economist” által működtetett intézet, a „The Economist Intelligence Unit” 2006 óta rendszeresen elemzi a világ országainak helyzetét a demokratikus működés tisztaságának szempontjából. Több mutató mentén állítják össze és publikálják az egyes országok úgynevezett demokráciaindexét. A demokrácia-indexet öt tényező alkotja:

1. a kiegyensúlyozott választás szabályozása és a szabad választás biztosítása,
2. az egyéni szabadságjogok mértéke és biztosítottsága,
3. az állam hatékony és átlátható működése,
4. a polgárok politikai, állampolgári részvételének biztosítása, és végül
5. a politikai kultúra szintje és elterjedtsége.

A demokráciaindex egy 0–10 pontos skálát használ és egy 60 elemből álló indikátorcsoport mérésén alapul. A 60 indikátort a kutatók végül az alábbi öt alapvető csoportban rendezik el:

1. a választási folyamat és a pluralizmus,
2. civil és állampolgári jogok,
3. a kormányzat átlátható működése,
4. a politikai döntésekben való részvétel lehetőségei,
5. a politikai kultúra mértéke.

Ahol nincs elegendő információ, ott az adatokat a kutatók kiegészítik a következő szempontok alapján:

1. az országos választás milyen mértékben szabad és igazságos,
2. a választópolgárok védettsége (hogyan szabadon nyilváníthatnak véleményt),
3. külföldi kormányok befolyása a kormányzásra,
4. az állami hivatalok képessége, hogy a megadott politikát gyakorlatban is megvalósíthassák.

Mіндеzen szempontokat és mutatórendszereket követve a Demokrácia Indexet összeállító kutatók négy nagy típusba sorolják az országokat, ezek:

1. teljes demokrácia (8–10 pont),
2. sérült demokrácia (6–7,9 pont),
3. hibrid rendszerek (4–5,9 pont), és
4. önkényuralmi vagy autoriter rendszerek (0–3,9 pont).

Sérült demokráciaként” (*flawed democracy*) jellemeznék a kutatók minden olyan országot, ahol viszonylag szabad és méltányos választásokat tartanak, viszont egy sor egyedi probléma jelentkezik; többek között például:

1. a média szabadságának szűkülése,
2. politikai nyomásgyakorlás a polgárokra annak céljából, hogy megváltoztassák szavazatukat (még ha a politikai hatalom birtokosai tiszteletben is tartanak bizonyos alapvető szabadságjogokat),
3. a politikai érdeklődés és az állampolgári részvétel lecsökkenése,
4. előfordul a kormányzás minőségének, a politikai kultúra szintjének csökkenése.

3. A Freedom House „szabadságindex”-e (Freedom Index) az egyik legrégebbi a most felvonultatott mutatók közül. A Freedom House egy amerikai székhelyű, 1941 októberében alapított civil szervezet, amely a demokrácia, a politikai szabadság és az emberi jogok érvényesülését vizsgálja a világ különböző országaiban. A vonatkozó szisztematikus, nemzetközi kutatás, amelyre itt hivatkozunk, az 1972 óta megjelenő „Freedom in the World” címet viselő kiadvány. A választások szabadságának a következő kritériumai vannak a Freedom House szerint:

1. versengő, többpárti politikai rendszer,
2. a felnőttekre kiterjedő általános választójog, amelyből nincsenek kizárva rétegek, csoportok,
3. rendszeresen lezajló képviselő-választás, amely titkos szavazások és egyenlő szavazati jogon alapul, és amely mentes a tömeges választási csalásoktól,
4. az átlagpolgár problémamentes hozzáférése a választásokon versengő politikai pártokhoz, azon keresztül, hogy a média viszonylag teljes tájékoztatást nyújt a vitákban felvetődő kérdésekről és az eltérő megközelítésekről.<sup>13</sup>

---

13 Vö. pl. „Nations in Transit 2013”, Freedom House. <https://www.freedomhouse.org/sites/default/files/NIT%202013%20Booklet%20-%20Report%20Findings.pdf>; utolsó letöltés ideje: 2015. június 11.

A Freedom House egyebek között nyolc kiemelt szempont szerint méri a demokrácia, illetve a szabad jogok mértékének változásait egy egytől hétig terjedő skálán, ahol az egyes a legjobb, a hetes a legrosszabb pontszám. A szempontok a következők:

1. választási eljárás,
2. polgári társadalom,
3. független média,
4. nemzeti demokratikus kormányzat,
5. demokratikus önkormányzatok,
6. törvényhozói keretek és függetlenségük,
7. korrupció,
8. demokrácia mértéke.

Ezen és egyéb dimenziók mentén a szervezet kutatói megállapítanak egy „aggregált pontszámot”, azaz egy súlyozott, átlagolt értéket, amely szintén egytől hétig terjed. Ez az átlagolt pontszám adja az adott ország szabadságának értékét. Ennek alapján az országokat három nagy kategóriába sorolják: 1. szabad, 2. részben szabad és 3. nem szabad címszó alatt.

4. Az 1993-ban alapított Transparency International elsősorban a korrupció mértékét tanulmányozza az egyes országokban. Erre az 1995-ben kifejlesztett „Corruption Perceptions Index”-et használja, amely 12 különböző szervezettől gyűjt, értékel és elemez 13 különböző felmérést és jelentést.<sup>14</sup> Az ezek alapján kibocsátott pontszám nullától százig terjed: a nulla a korrupcióval való fertőzöttség maximumát, a száz pedig a teljes tisztaságot jelenti. A korrupció mértéke – az elemzések szerint – meghatározó tényezője egy ország gazdasági, politikai és társadalmi helyzetének és fejlettségének. A Transparency International a korrupciót mint a kiválasztott és megbízott hatalmi pozíciót betöltő személyek által személyes érdekből és nyereség reményében elkövetett visszaélést határozza meg. Ez a definíció magában foglalja mind a magán-, mind a közösségi szférában elkövetett korrupciós gyakorlatot. A Korrupciós Percepciók Index (Corruption Perceptions Index – CPI) a világ mintegy 170 országát rangsorolja aszerint, hogy mennyire értékeli az adott ország kormányzati és önkormányzati szektorait kor-

---

<sup>14</sup> Lásd [http://www.transparency.org/content/download/55815/891318/CPI2010\\_sources\\_EN.pdf](http://www.transparency.org/content/download/55815/891318/CPI2010_sources_EN.pdf); utolsó letöltés ideje: 2015. június 11.

ruptnak a különböző gazdasági, politikai, civil és tudományos intézmények. A Korrupciós Index egy aggregált mutató, amely sokféle, egymást is kiegészítő és ellenőrző forrás együtteséből született. Ezért képezheti alapját a nemzetközi összehasonlításnak.

5. A Global Gender Gap Reportot 2006 óta a Világgazdasági Fórum (World Economic Forum) bocsátja ki. Ez a jelentés a világ különböző országaiban a nők és a férfiak közti egyenlőséget méri, szintén egy több dimenzió mentén készített, súlyozott, aggregált mutatószámrendszerrel, amely egy 0,5 és (gyakorlatilag) 0,85 közötti értéket ad ki (az egyes jelentés a teljes egyenlőséget, a nulla azt, hogy semmilyen szinten sincs egyenlőség a két nem között). A Gender Gap Report kutatásai „azt állapítják meg, hogy az egyes országok milyen mértékben osztják meg a forrásokat és a lehetőségeket a férfi és a női populációk között, e források és lehetőségek általános szintjére való tekintet nélkül”.<sup>15</sup>

A Gender Gap Report főként a következő dimenziókat tartja szem előtt:

1. gazdasági részvétel és lehetőségek – a fizetések, a részvételi szintre gyakorolt hatások, valamint a magas képzettségű munkahelyekhez hozzáférés terén,
2. lehetőségek az oktatásban – az alapszintű és magasabb szintű oktatásra gyakorolt hatások,
3. politikai jogok – a döntéshozatali struktúrákban való részvételre gyakorolt hatások,
4. egészségügy és továbbélés – hatások a várható élettartamra és a nemek arányára.

## Konklúzió

A fenti mérési módszerek a hatékonyan működő társadalom és a hatékony, sikeres kormányzás nemzetközileg elfogadottnak számító vizsgálati módjai közé tartoznak. A hangsúly itt azon van, hogy minden esetben egy formalizált, több szempontú mutatórendszerrel van szó, ahol elsősorban a feldolgozott adatok számítanak, és nem az, hogy milyen országról van szó. Egy ország politikai vezetése, ha kedvezőbb képet szeretne látni magáról, akkor persze kedvére válogathat az adatok közül úgy, hogy végül azokat neki megfelelő elrendezés szerint illessze össze. Ha azonban a mérést nem motiválja politikai indíttatású szelekció, akkor több párhuzamos, egymástól független, nagy mennyiségű adatot megmozgató mérési apparátus meglehetősen objektívással képes kimutatni, hogy egy or-

---

15 Ld. 2008 Global Gender Gap Report: 8.

szágban jó vagy rossz irányba haladnak-e a dolgok. Ha több különféle, sok szempontú mutatórendszerrel dolgozó felmérés mindegyike szerint javulnak a dolgok egy országban, akkor meglehetősen biztossággal és objektivitással kijelenthető, hogy abban az országban valóban jó irányba haladnak a dolgok. Ám ha egy ország minden vagy a legtöbb mutatóban rosszul és egyre rosszabbul teljesít, akkor ott valóban nem árt, ha a politikai vezetés fontolóra veszi, hogy bizonyos dolgokon esetleg változtatni kellene.

E tanulmány első felében pedig annak megmutatására tettem kísérletet, hogy mire van szükség ahhoz, hogy egy országban előbb vagy utóbb elinduljanak a kedvező folyamatok (az életszínvonal, a gazdaság, a várható élet-tartam stb. terén): ez pedig egy megfelelően kialakított, hatékonyan működő intézményrendszer. Kutatások sora egybehangzóan azt látszik bizonyítani, hogy ahol a megfelelő intézmények nincsenek jelen, igazgassa az országot egy mégoly zseniális politikai vezető is, az adott ország hosszú távon nem tud sikeres lenni.

## Irodalomjegyzék

- Acemoglu, D. – Robinson, J. A. (2013): *Miért buknek el nemzetek?* Budapest: HVG könyvek.
- Alexander, A. C. – Welzel, Ch. (2011): Measuring effective democracy. The human empowerment approach. *Comparative Politics*, 3: 271–289.
- Ferguson, N. (2011a): *Civilizáció. A Nyugat és a többiek*. Budapest: Scolar Kiadó.
- Ferguson, N.(2011b): The 6 Killer Apps of Prosperity. Hyperlink: [http://www.ted.com/talks/niall\\_ferguson\\_the\\_6\\_killer\\_apps\\_of\\_prosperity](http://www.ted.com/talks/niall_ferguson_the_6_killer_apps_of_prosperity); utolsó letöltés ideje: 2015. június 11.
- Fukuyama, F. (2012): *A politikai rend eredete*. Budapest: Akadémiai Kiadó.
- Fukuyama, F. (2014): *Political Order and Political Decay*. USA: Farrar, Straus and Giroux.
- Kaufmann, Daniel et al. (2009): „Governance Matters VIII. Aggregate and Individual Governance Indicators 1996–2008”. Policy Research Work Papers, 4978, June.
- Kaufmann, D. – Kraay, A. – Mastruzzi, M. (2010): Worldwide Governance Indicators – Methodology and Analytical Issues. Policy Research Working Papers 5430, September.
- Li, E. X. (2013): A Tale of Two Political Systems. Hyperlink: [http://www.ted.com/talks/eric\\_x\\_li\\_a\\_tale\\_of\\_two\\_political\\_systems](http://www.ted.com/talks/eric_x_li_a_tale_of_two_political_systems); utolsó letöltés ideje: 2015. június 11.
- Marosán Gy. (2014a): Fukuyama helyesbít. *Kritika*, 11–12: 18–19.

- Marosán Gy. (2014b): Miért buknak meg a rendszerváltások? Hyperlink: <https://www.youtube.com/watch?v=D3GuXOFbjMw>; utolsó letöltés ideje: 2015. június 11.
- Marosán Gy. (2015a): Miért elkerülhetetlen egy új rendszerváltás? Hyperlink: [http://hvg.hu/velemenypublicisztika/20150121\\_Miert\\_elkerulhetetlen\\_egy\\_uj\\_rendszervalt](http://hvg.hu/velemenypublicisztika/20150121_Miert_elkerulhetetlen_egy_uj_rendszervalt); utolsó letöltés ideje: 2015. június 11.
- Marosán Gy. (2015b): A társadalmi kiegyensúlyozott mutatószám-rendszer. Kéziratban.
- Muraközy L. (2012): *A bizalmatlanság hálójában. A magyar beteg*. Budapest: Corvina Kiadó.
- Olson, M. (1996): Big bills left on the sidewalk: Why some nations are rich, and others poor. *Journal of Economic Perspectives*, 10(2): 3–24.
- Ruzsa I. (2008): Kinek van a legnagyobb? – Avagy hogyan válasszunk menyasszonyt tudományosan? Hyperlink: [http://nemlinearis.blog.hu/2008/10/22/kinek\\_van\\_a\\_legnagyobb\\_avagy\\_hogyan\\_valasszunk\\_menyasszonyt\\_tudomanyosan](http://nemlinearis.blog.hu/2008/10/22/kinek_van_a_legnagyobb_avagy_hogyan_valasszunk_menyasszonyt_tudomanyosan); utolsó letöltés ideje: 2015. június 11.