

JÓ ÉS ROSSZ KORMÁNYZÁS MAGYARORSZÁGON, AVAGY A DEMOKRATIKUS MINŐSÉG MÉRÉSÉNEK PROBLÉMÁJA*

G. Fodor Gábor

(Századvég Alapítvány, kutatási igazgató)

ÖSSZEFOGLALÓ

A politikatudomány a demokrácia tudománya. Arra a kérdésre tehát, hogy mi is a jó és a rossz kormányzás, a politikatudomány egyértelmű választ ad: a jó kormányzás demokratikus kormányzás, a rossz kormányzás viszont kívül és túl kerül a demokrácia norma- és intézményrendszerén. De vajon miben is áll a „demokratikus kormányzás” konkrét tartalma? A dolgozatban arra teszek kísérletet, hogy (1) felvázoljam a demokratikus kormányzás egyik lehetséges felfogását; (2) bemutassak egy olyan empirikus módszertant, amely alkalmasnak tűnhet a demokratikus minőség megmérésére; végül (3) a kormányzati teljesítményértékelés korlátainak tudatosítását vállalja magára a tanulmány utolsó egysége.

KULCSSZAVAK ■ demokrácia ■ kormányzás ■ good government ■ good governance
■ kormányzati teljesítményértékelés

„Akkor hát, nemes barátom, amit állítasz, abból az következik, hogy az istenek között is az egyik ezt véli igazságosnak, a másik meg azt, vagy épp szépnek és csúfnak, jónak és rossznak. Hiszen nem támadhatna közöttük belviszály, ha nem ezekre a dolgokra vonatkozóan lenne közöttük nézeteltérés, nemde?”

(Platón: *Eutiüphón*)

A politikatudomány a demokrácia tudománya. Arra a kérdésre tehát, hogy mi is a jó és a rossz kormányzás, a politikatudomány egyértelmű választ ad: a jó kormányzás demokratikus kormányzás, a rossz kormányzás viszont kívül és túl kerül a demokrácia norma- és intézményrendszerén. De vajon miben is áll a „demokratikus kormányzás” konkrét tartalma?

Az elkövetkezendőkben arra teszek kísérletet, hogy 1) felvázoljam a demokratikus kormányzás egyik lehetséges felfogását; 2) bemutassak egy olyan empirikus módszertant, amely alkalmasnak tűnhet a demokratikus minőség megmérésére; végül a tanulmány utolsó egysége 3) a kormányzati teljesítményértékelés korlátainak tudatosítását vállalja magára.

* A tanulmány a Bolyai János Kutatási Ösztöndíj támogatásával készült

A PROBLÉMA FELVETÉSE

Platón *Eutüphrón* című dialógusában Szókratész arról elmélkedik, hogy ha valami nagyobb vagy kisebb (például számok), könnyebb vagy nehezebb (például súlyok) voltáról folyik a vita, az ellenségeskedés könnyen megszüntethető, hiszen elég, hogy ha kiszámolják, megméri, s az eredmény majd egyértelműen eldönti a kérdést. A civakodó felek így megegyeznek, és az egymásnak feszülés nem fajul végletes ellenségeskedésbe. Ha viszont az igazságos-igazságtalan, a jó vagy rossz eldöntéséről folyik a vita, amit nem lehet megszámlálással vagy megméréssel eldönteni, akkor az könnyen ellenségeskedésbe torkolhat: „Ámde állításod szerint ugyanazokat a dolgokat egyesek igazságosnak tartják, mások viszont igazságtalannak, és ezek felől összekülönböznek, úgyhogy belviszályok támadnak közöttük, és háborúságok. Nem így van?” Szókratész szerint ezek a kérdések azok, amelyeken még az istenek is összevesznek. Vagyis, míg az objektív, mérhető dolgokról folyó vita – a tapasztalat vagy a logika révén – egyértelműen eldönthető, addig az értékekről folytatott nem.

A hazai politikatudományi erőfeszítések meg-megújuló tárgya a kormányzati teljesítményértékelés kérdése. Körösi András abban az írásában,¹ amelyben a kormány elszámoltathatóságának a kérdését feszegeti, azt is kifejti, hogy az elszámoltathatóság-elmélet egyik legnagyobb problémája, hogy a választók a hiányos informáltság következtében bizonytalanok, vagyis nem tudják pontosan „belőni”, hogy milyen teljesítménykritériumot alkalmazzanak a választásokon a kormány újraválasztására vagy leváltására. Ennek a következménye, hogy olyan kormányt is megbuktathatnak, amelyik jól képviseli a választók érdekeit, míg olyat is újraválaszthatnak, amelyik rosszul teljesített és politikájával eltért a közérdektől. Mindezek mögöttes oka, hogy a kormányzati politika megítélésének nincsen objektív mércéje. Még ha a választók képesek is helyesen felmérni a „helyzetet”, hiányos informáltságuk és a kontingenciaprobléma következtében nem tudják eldönteni, hogy az aktuális helyzet mennyiben az adott kormány teljesítményének és mennyiben exogén tényezőknek a következménye. Így a választók bizonytalansága teret nyit a különböző politikusi manipulációs technikák számára. Bárhogy döntsenek is a szavazók, és bármilyenek is a külső körülmények, jobb informáltságuk következtében a politikusok képesek kibújni a szavazók, vagyis az elszámoltathatóság kontrollja alól.²

Úgy tűnik tehát, hogy a kormányzati politika megítélésének nincs objektív mércéje. Ha pedig nincs ilyen mérce, akkor nem is érdemes a kormány elszámoltathatóságával kapcsolatos igényekkel előállni. A kormányzati teljesítmény megítélésének relativizálása a jelentéktelenség ingoványába taszítja az igény mögött álló olyan alapkérdések végiggondolását is, minthogy „mi a kormány-

zás?”, „ki kormányoz?”, és hogy mit is jelent az a gondolat, hogy a kormányzás tárgya a közérdek, illetve a közjó érvényre juttatása.

A JÓ KORMÁNYZÁS MINT DEMOKRATIKUS KORMÁNYZÁS

Stein Ringen, oxfordi professzor szerint a jó kormányzás feltételeinek biztosítását nem a *good governance*-,³ hanem a *good government*-modell biztosíthatja. A modell szerint az állam nemcsak a jó kormányzás *feltételeinek* megteremtésében vállal szerepet, de a jó kormányzás *feladatait* is magára kell vállalnia. A jó kormányzás gondolata arról szól, hogy a jólétet, a szolidaritást, a méltányosságot és az ezek eléréséhez szükséges kooperációban való részvételt *mindenki számára* biztosítani kell. Ezt pedig csak valamilyen konkrét aktor, az állam vállalhatja magára. A kormányzati teljesítményt ily módon értékelni lehet, a kormány pedig legalábbis elvileg, felelősségre vonhatóvá, elszámoltathatóvá válik. Ezeken az alapelveken nyugszik a demokratikus kormányzás programja.⁴

A két modell annyiban természetesen rokonságban áll egymással, hogy mindkettő a gazdasági és szociális erőforrások kezelésével és a demokrácia eszméjével áll kapcsolatban, de van egy fundamentális különbség, amelyre már a két megfogalmazás közötti különbség is utal. A *good government*-modell nem iktatja ki a végső döntéshozót, nem mond le az államról, sőt az állam nemcsak a jó kormányzás *feltételeinek* megteremtésében vállal szerepet, de a jó kormányzás *feladatait* is magára kell, hogy vállalja. Vagyis Ringen felfogásának a centrumában a *government* és az állam áll. A kormány a képviselőlet aktora, feladata a közérdek érvényre juttatása. A kormánynak kell gondoskodnia a gazdasági és szociális erőforrások kezeléséről, a közügyek megkülönböztetés nélküli és látható gazdálkodásáról. Ezután talán már világos, hogy mit is ért Ringen „jó kormányzaton”: „...by which I mean how democratic governments can be effective given that they are severely constrained in the means allowed them.”⁵

1. táblázat. A *good governance*-modell és a *good government*-modell összehasonlítása

A good governance-modell	A good government-modell
<p>– a formális és informális elemek egyformán jelentősek; vagyis az intézmények (a hardware) mellett legalább olyan fontos a magatartás, a normák változása, az újszerű működési mód;</p> <p>– a társadalmi önszabályozás, az aktorok kooperációja lép a korábban domináns pozícióban lévő állam helyére;</p> <p>– az állam feladata maximum csak a jó kormányzás feltételeinek a megteremtésére irányulhat; de az állam megszűnik kizárólagos / meghatározó aktor lenni;</p> <p>– a közügyek és a magánszféra közötti érintkezés megteremtése a feladat;</p> <p>– ennek csak horizontális, s nem pedig vertikális struktúrák kiépítésével lehet eleget tenni;</p> <p>– éppen ezért ki kell iktatni a végső döntéshozót, vagyis le kell értékelni az államot, így a „döntés” funkcionális helyét átveszi a tárgyalás geometriája és a konszenzuskeresés mechanizmusa; a következmény: a döntéshozatal folyamata potenciálisan végteleníthető lesz;</p> <p>– teret kell nyitni a magánszervezetek társadalmi koordinációs funkciójának (a kritikusok egyértelműbben fogalmazznak, szerintük a modell a vállalatok, a nagy hatalmú gazdasági szereplők érdekérvényesítésének nyit teret, ezáltal a governance-koncepció a demokrácia képviselői funkcióját is lerontja – lásd például Hermet);</p> <p>– rögzített eljárások helyett a kormányzást a vita, a tárgyalás, a megegyezés működteti;</p> <p>– létezik egy olyan, a végső kontroll szerepét betölteni hivatott társadalmi nyilvánosság, amely képes mérlegre tenni a különböző érvek ésszerűségét és normatív igazságtartalmát; így a koncepció saját filozófiai igazolását – és így gyengeségeit is – a deliberatív demokráciaelméletben és diskurzusetikában találja meg.</p>	<p>– a kormányzás problémamegoldás, aktora a demokratikus kormány;</p> <p>– a problémamegoldás eszköze a demokratikus reform (aktuálisan: új társadalmi szerződés, nyugdíjreform, workfare, family policy, a demokratikus integráció politikája);</p> <p>– a jó kormány szenzitív és innovatív, intelligenciája révén képes kezelni a felmerülő új problémákat;</p> <p>– az állam nemcsak a jó kormányzás feltételeinek megteremtésében vállal szerepet, de a jó kormányzás feladatait is magára kell vállalnia;</p> <p>– feladata tehát a gazdasági, szociális erőforrások kezelése, a közügyek megkülönböztetés nélküli és látható gazdálkodásának fenntartása; a jólét, a szolidaritás, a méltányosság és a kooperáció biztosítása;</p> <p>– vagyis a kormányzás értelme a közjó elősegítése;</p> <p>– a közjó eszménye a jó demokrácia normatív tartalmával válik azonossá; a „jó kormányzás” gondolata azonban elképzelhetetlen egy aktív, intelligens és erős állam nélkül.</p>

G. Fodor – Stumpf, 2007 alapján

A KORMÁNYZATI TELJESÍTMÉNYMÉRÉS KÉRDÉSE

De hogy egyáltalán jó kormányzatról tudjunk beszélni, valahogy meg kell mérnünk a demokrácia „jóságát”, vagyis szükségünk van egy módszertanra, amely lehetővé teszi számunkra, hogy mérni tudjuk a kormányzás demokratikus minőségét.

Ringen szerint⁶ legalább két lényeges szempont mindenképpen indokolja egy univerzális módszertan kidolgozását.

Egyrészt nehezen lehetne vitatni, hogy a modern fejlett demokráciáknak is komoly problémákkal kell szembenézniük, ha pedig így van, akkor fel kell tenni a kérdést, hogy valójában mennyire is demokratikusak ezek az érett demokráciák? A Ringen által hivatkozott tanulmányok nagy része (Ringen Norvégiára és az Amerikai Egyesült Államokra vonatkozó tanulmányokat említ) még a fejlett a demokráciákat illetően is a demokráciák hanyatlásáról értekezik.

A tanulmányok egy része arról számol be, hogy Norvégiában csökkenő tendenciát mutat a választói részvétel, a helyi igazgatás gyenge autonómiával rendelkezik, lesújtó a szervezeti élet, erőtlen a civil társadalom, a demokratikus közéletet pedig a nem választott elitek uralma jellemzi. Az Amerikai Egyesült Államok politikai berendezkedését elemző írások pedig a politikai képviselő egyenlőtlenségét, a nem választott elitek uralmát, az alkotmány merevségét, a politikai egyenlőség és a gazdasági egyenlőtlenség küzdelmét rögzítik a demokrácia válságtüneteként. Ha a leírások helytállóak, mondja az oxfordi politikatudós, akkor fel kell tennünk a kérdést, hogyan is javíthatunk demokráciánk minőségén?

Másrészt Ringen szerint a konvencionális politikatudományi megközelítések világos különbséget tudnak tenni fejlett és fejletlen demokráciák között, de nem tudnak releváns különbségeket felmutatni az egyes érett demokráciák között. Márpedig a norvég professzor szerint ezek a különbségek igenis relevánsak.

Stein Ringen legújabb könyvében éppen ezért arra vállalkozik, hogy egy olyan új politikatudomány bevezetésére tegyen kísérletet, amely egy, a demokratikus minőség mérésére alkalmas univerzálisan érvényes módszertan kidolgozásán alapul. Az új politikatudományi módszertan alkalmazásával az a célja, hogy összevesse egymással az *established* demokráciákat, felmutatva a köztük lévő releváns különbségeket. A program tehát: *measurement of democracy*.

Ringen hipotézise az, hogy számottevő különbségek vannak a demokratikus országok között, beleértve a fejlett demokráciák viszonyát, így azt a kérdést kell feltennünk, hogy „hogyan/mennyiben is jó a demokrácia” (*how good a democracy is*)?

Fontos leszögeznünk, hogy Ringen számára a demokrácia egyáltalán nem önérték, hanem csak instrumentum: a demokrácia azért értékes, mert biztosítja

azokat a feltételeket (a szabadság körülményeit), amelyek között az egyének értelmezése szerinti jó és ésszerű élet mindenki számára megélhetővé válik.

Ezen az értékválasztáson alapul módszertana. Ringen szerint a „mire jó a demokrácia?” kérdést nem csak a rendszer és a rezsim, hanem a polgárok szintjén is fel kell tennünk. Vagyis a „rendszer” és a „személy” a vizsgálat egyaránt releváns egysége kell, hogy legyen (*system and person are relevant units of observation*). Így válik az új politikatudomány metodológiai előfeltevésévé, hogy el kell távolodni a csak a „rendszer” és a „rezsim” szintjére összpontosító hagyományos politikatudományi módszertantól. A „kettős könyvelés” (*double book keeping*) módszertana értelmében a demokrácia „jóságát” a személy és a rezsim szempontjából egyaránt meg kell vizsgálni. A demokrácia ugyanis elsősorban a polgárokért van, indokolt tehát a metodológiai individualizmus kiindulópontja. A rezsim szintjét pedig azért kell megvizsgálnunk, mert ez biztosítja a polgárok számára azt a biztonságérzetet, hogy szabadságukkal élhetnek, és azt kezdetnek az életükkel, amit csak akarnak.⁷

Ringen 11 olyan fejlett demokráciát vizsgál (Barbados némileg kakukktojásnak bizonyulhat, de Ringen *meg van győződve róla*, hogy Barbados is fejlett demokrácia), amelyek között a hagyományos megközelítés értelmében nincsen releváns különbség: Ausztrália, Kanada, Barbados, Franciaország, Németország, Olaszország, Hollandia, Új-Zéland, Nagy-Britannia és az Amerikai Egyesült Államok egyaránt „jó” demokráciának bizonyul.

A felsorolt politikai rendszerek demokratikus minőségét Ringen 8 indikátor segítségével méri. Azzal a céllal teszi mindezt, hogy feltárja a köztük lévő releváns különbségeket, és képes legyen megmondani, melyikük jobb és melyikük rosszabb demokrácia. Ringen mindegyik indikátornak egyenlő súlyt tulajdonít; az indikátorok lehetséges értéke 1 vagy 0 (*good quality / not good quality*), így kapjuk meg a demokratikus minőség indexét egy 0-tól (alacsony minőségű) 8-ig (magas minőségű) terjedő skálán. A vizsgált országok közül az bizonyul tehát a legjobb demokráciának, amely az osztályozás során a legtöbb pontot kapja.

Nézzük az indikátorokat:

A *strength* („erősség”) dimenziója (2 indikátor)

Az első indikátor az általános választójog bevezetésére (1 – *SFR, Universal Suffrage*) vonatkozik. Ringen szerint abban a kérdésben, hogy mennyire tartják demokratikusnak a polgárok saját politikai berendezkedésüket, nagy szerepe van a saját demokráciájuk múltjához fűződő rezponzivitásnak. Vagyis a demokratikus minőség mérésében szerepet kell kapnia bizonyos történeti információk feldolgozásának; ezt szolgálja Ringen módszertanában a választójog bevezetésének idejére irányuló információ. Például, mondja Ringen, Ausztráliában ugyan a nőkre már 1902-ben kiterjesztették a választójogot, de az őslakókra

csak 1965-ben (*Voting Rights Act*), és szerinte ez a „történeti információ” befolyásolja a demokrácia minőségét, így Ausztrália 0 értéket kell, hogy kapjon ebben a dimenzióban. S így jár Ringen osztályozásában Franciaország is, ahol a nők csak 1944-ben részesülhettek az általános választójog áldásában.

A második indikátor a sajtószabadság mérését szolgálja (2 – *PRS, Free Press*). Ringen szerint még a modern demokráciákban is az elit gyakorolja a hatalmat, ezért nagyon fontos, hogy a polgárok képesek-e ellenőrzésük alatt tartani az elitek hatalomgyakorlását. Ennek egyik legfontosabb eszköze a szabad sajtó. A *good* vagy *not good quality* eldöntésére Ringen itt a *Freedom House* mérőszámait használja. Megítélése szerint az általa vizsgált valamennyi demokráciában szabad sajtó működik, de két országban (Franciaországban és Olaszországban) a *Freedom House* kategóriái szerint ez csak korlátozottan érvényesül, ezért ezek az országok ebben a dimenzióban 0 pontot kapnak.

A Capacity („képeség”) dimenziója (2 indikátor)

A „képeség” mérését Ringen szerint egyrészt a kormányzat hatékonyságának mutatója adhatja (3 – *EFC, Government Effectiveness*). A *World Bank* mérőszámát tekintve mércének (*indicator of government effectiveness*) Ringen szerint mindegyik általa vizsgált demokrácia hatékonyak (*effectiv*) bizonyul, kivéve Olaszországot.

Ugyanakkor a döntéshozatali eljárásoknak nemcsak hatékonyaknak, de méltányosaknak (*fair*) is kell lenniük. Ennek mérését szolgálja a „fair”, vagy méltányos döntéshozatal (4 – *ECP, Transgression of Economic Power*) mérőszáma. A demokrácia lényege, hogy a polgárok úgy érzik, bizalommal tekinthetnek a közpolitikai döntésekre, mert azok érdekeiknek megfelelőek és biztonságot nyújtanak. Ez Ringen szerint akkor érvényesül, ha a döntéshozatali folyamat független bizonyos torzító folyamatoktól, leginkább a gazdasági érdekérvényesítés logikájától (*the transgression of economic power into the processes of democratic politics*). Ennek mérőszámául egyrészt a *Transparency International* vizsgálata (*Corruption Perception Index*), másrészt a *World Bank Graft Indexe* szolgál. A dimenzió értékelése során Ringen arra a következtetésre jut, hogy a 11 vizsgált demokráciából öt ország – Franciaország, Németország, Olaszország, Nagy-Britannia és az USA – esetében a döntéshozatali folyamatok nem mentesek a gazdasági érdekérvényesítés torzító logikájától.

A Security („biztonság”) dimenziója (2 indikátor)

A *biztonság* dimenziója elsősorban a fizikai és humántőke állapotára vonatkozik (*the level of income poverty és security of health care*).

Ennek megfelelően az egyik indikátor a gyerekszegénység mérőszáma (5 – *POV, Child Poverty*). Ringen ezt a *Unicef* „*league table of child poverty*” mérőszámai alapján értékeli. Egy adott ország csak akkor kaphat 1-es értékelést, ha az arány a tíz százalék alatt marad, ha azt meghaladja, az adott érték 0.

A közegészségügyre fordított költségek GDP-ben kifejezve (6 – *HCR, Public Expenditure on Health Car*) a másik indikátor. Ringen megszorító feltételeket is megfogalmaz:

1) az egészségügyi ellátásnak mindenki számára biztosítva kell lennie az országban;

2) a magánegészségügyre fordított költségek nem részei az indikátornak, ezért kap Ringen szerint az Amerikai Egyesült Államok ebben a dimenzióban 0-t;

3) „jó minőségű” értékelést azok az országok kaphatnak, ahol 6%-nál magasabb a GDP-ben mért összeg.

A *Trust* („bizalom”) dimenziója (2 indikátor)

E dimenzió vizsgálata során a politikai intézményekbe / kormányzatba vetett bizalom (7 – *GOV, Confidence in Government*) és a szabad választás lehetősége és az emberekbe vetett bizalom (8 – *FRE, Freedom of Choice*) méréséről van szó. Mindkettő a *World Value Survey*, illetve a *European Value Survey* felmérése alapján (*confidence in parliament; confidence in civil service; freedom of choice and control in life; trust in people*).

RINGEN KONKLÚZIÓJA

A vizsgálatból az „jött ki”, hogy még a fejlett demokráciák között is vannak különbségek: vannak jobb és kevésbé jó minőségű demokráciák. A vizsgált tizenegy ország közül Olaszország a legkevésbé jó (0 pont), míg Norvégia a legjobb demokrácia (8 pont). Az új Európának modellül kínáló Amerikai Egyesült Államok az osztályozás szerint csak 2 pontot kap, még Ringen „kedvenc” demokráciája, Barbados is megelőzi (4 pont) a demokrácia őshazáját a legfejlettebbek demokráciák összevetésében.

2. táblázat. A relatív demokratikus minőség összehasonlító táblázata 11 fejlett demokrácia esetében (a huszadik század elejétől vizsgálva).

	SFR	PRS	EFC	ECP	POV	HCR	GOV	FRE	
Ausztrália	0	1	1	1	0	0	0	1	4
Barbados	1	1	1	1	0	0	0	0	4
Kanada	0	1	1	1	0	1	1	0	5
Franciaország	0	0	1	0	1	1	0	0	3
Németország	1	1	1	0	0	1	0	0	4
Olaszország	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Hollandia.	1	1	1	1	1	0	0	1	6
Új-Zéland	1	1	1	1	0	1	0	1	6
Norvégia	1	1	1	1	1	1	1	1	8
Egyesült Királyság	1	1	1	0	0	0	0	0	3
USA	0	1	1	0	0	0	0	0	2

erősség képesség biztonság bizalom index

Forrás: Ringen, 2007b.

A KORMÁNYZATI TELJESÍTMÉNYMÉRÉS PROBLÉMÁI

Nézzük, ki állja-e Ringen módszertana a józan ész próbáját. Vessük alá empirikus tesztelésnek, s lássuk, Magyarország hogy teljesít?

1) Az általános választójog bevezetése (illetve esetünkben a vele élés szabadsága): 0. Talán nem szükséges hosszabban magyarázni, hogy a rendszer-váltást megelőző időszak nem kalkulálható komolyan a választójoggal való élés szabadsága tekintetében.

2) Sajtószabadság: 1 (A *Freedom House* 2006-os felmérése alapján Magyarország *free*; 21 ponttal a 41-48. helyen áll, a Ringen által vizsgált tizenegy országból megelőzzük Olaszországot, amely csak *partly free*) Megjegyzendő, hogy a 2007-es felmérés alapján már történt némi elmozdulás, Magyarország szinte változatlanul 21 ponttal a 39-46. helyen áll, s így a minősítése *free*; azonban Olaszország besorolási kategóriája *partly free*-ről *free*-re változott; ezt azonban Ringen még nem veszi figyelembe.

3) A kormányzat hatékonysága: 0 (Magyarország esetében ez az indikátor 2006-ban 72,5%, csak Olaszországot előzzük meg, az utóbbi ebben a dimenzióban 72%-ot teljesít; Ringen listáján Magyarország mutatója már-már határesetnek számít, de legyünk szigorúak, tehát az adott érték: 0).

4) A „fair” döntéshozatal / korrupciós index: 0 (Magyarország 5.3 ponttal a

39. helyezést foglalja el ebben az összevetésben, Ringen listájáról csak Olaszországot előzzük meg).

5) Gyermekszegénység: 0 (az *Unicef* 2006-os mérőszáma alapján 14,8 pont, ugyanakkor ebben dimenzióban Magyarország Ringen listájáról megelőzi például az Amerikai Egyesült Államokat [18 pont] és Nagy-Britanniát [18.2 pont] is).

6) Az egészségügyre fordított költségek GDP-ben kifejezve: 1. (Az Egészségügyi Minisztérium 2004-es adatai szerint Magyarország a GDP 8,1%-át fordítja egészségügyre, s ezzel például megelőzi Nagy-Britanniát.) Megjegyzés: A kormányzati teljesítmény megítélésének az is az egyik mércéje lehetne, hogy az ember ne bukkanjon egymásnak ellentmondó adatokra.

7) A politikai intézményekbe vetett bizalom: 0 / 1. Megjegyzés: a hazai intézményekbe vetett bizalom folyamatosan csökken, ugyanakkor az európai intézményekbe vetett bizalom viszont magas, tehát lehetünk megengedőek (1 pont) és szigorúak is (0 pont). De talán nemcsak az uniós és a hazai intézmények közötti megítélésben mutatkozhat az értékelést illetően zavarra okot adó feszültség, hanem az idősorban is. Az Eurobarometer 2006-os felmérése a következőképpen fogalmaz: „2006 tavaszán leglátványosabb emelkedést egyértelműen a magyar politikai életbe vetett bizalom mutatta. A 2006-os parlamenti választások környékén a magyar megkérdezettek csaknem fele mondta, hogy bízik a kormányban, és majdnem ugyanennyien bíztak a parlamentben. A korábban (és más tagállamokban most is) nagyon alacsony szinten alakuló, a politikai pártokba vetett bizalmi szint is megduplázódott, már csaknem minden harmadik magyar bízott a politikai pártokban. Összességében a magyarok az EU-átlagánál jóval nagyobb arányban bíznak a nemzeti és EU-s intézményekben.”⁸ Talán az sem szorul hosszabb magyarázatra, hogy ez az értékelés az „őszödi beszéd”, és a reformkormány tevékenysége által kiváltott társadalmi elégedetlenség nyomán már nem áll meg.

8) A szabad választás lehetősége és az emberekbe vetett bizalom: 0 (*European Social Survey*).

KONKLÚZIÓ

Ringen módszertana értelmében Magyarország tehát 2-3 pontot kapna a demokratikus minőség mérésére alkalmas skálán. Ha komolyan vesszük az oxfordi professzor metodológiáját, nyugodt szívvel kijelenthetjük, Magyarország legalább annyira jó vagy érett demokrácia, mint az Amerikai Egyesült Államok, Nagy-Britannia vagy Franciaország. De egész biztos (mármost a mutatók alapján), hogy van olyan jó demokrácia, mint Olaszország, s mégsem szerepel Ringen listáján.

Íme, a nyomasztó konklúzió: ha a számokat a józan ésszel vetjük össze, nehezen védhető eredményt kapunk.

3. táblázat. *A relatív demokratikus minőség összehasonlító táblázata 11 fejlett demokrácia és Magyarország esetében (a huszadik század elejétől vizsgálva)*

	SFR	PRS	EFC	ECP	POV	HCR	GOV	FRE	
Ausztrália	0	1	1	1	0	0	0	1	4
Barbados	1	1	1	1	0	0	0	0	4
Kanada	0	1	1	1	0	1	1	0	5
Franciaország	0	0	1	0	1	1	0	0	3
Németország	1	1	1	0	0	1	0	0	4
Magyarország	0	1	0	0	0	1	0/1	0	2/3
Olaszország	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Hollandia.	1	1	1	1	1	0	0	1	6
Új-Zéland	1	1	1	1	0	1	0	1	6
Norvégia	1	1	1	1	1	1	1	1	8
Egyesült Királyság	1	1	1	0	0	0	0	0	3
USA	0	1	1	0	0	0	0	0	2

erősség képesség biztonság bizalom index

Forrás: Ringen, 2007b

Lehet, hogy célravezetőbb lenne, ha Ringen a módszertana erényei helyett annak korlátait hangsúlyozná. Értelmezésében módszertana a fejlett demokráciák összevetésére alkalmas, de vagy

1) úgy járunk, mint az empirikus tesztelés esetében, hogy még egy olyan nem érett / kevésbé érett demokrácia, mint Magyarország is, legalább olyan jó demokrácia lesz, mint az amerikai – ez lenne a „*kétséges következtetések*” problémája; vagy

2) a módszertan már előzetesen tartalmaz egy nem igazolt előfeltevést az érett és fejlődő demokráciák megkülönböztetéséről – ez lenne a „*nem-igazolt előfeltevés*” problémája.

Ráadásul, a módszertant érintő dilemmáinkat még tovább sorolhatjuk:

3) *A vitatott dimenziók problémája*: miért lehet a demokratikus minőség mérőszáma a gyermekszegénység vagy az egészségügyre fordított költségek GDP-ben kifejezett aránya? (Az USA feltehetőleg jobb egészségügyi szolgáltatást nyújt, mint a magyar, még akkor is, ha kevesebbet költ rá állami pénzből.)⁹ Úgy tűnik Ringen számára a demokrácia azért értékes, mert a jóléthez segít hozzá.

4) *A vitatott súlyozás kérdése:* a 0 / 1 mérőszámok „vagy-vagy” kérdéssé egyszerűsítik a demokratikusság megítélését.

5) *Módszertanilag nem indokolható naivitás:* Mivel Ringen módszertana 8 indikátor segítségével egy 0-tól 8-ig terjedő skála megadását teszi lehetővé, s az a politikai berendezkedés bizonyul jobb demokráciának, amely a végső összevetésben jobban szerepel, tehát több pontot kap, ezáltal a módszertan elvileg megengedi, hogy egy adott ország egy-egy dimenzióban akár rosszabbul is szerepelhet. Vagyis a nyomasztó arányú gyermekszegénység, a sajtószabadság hiánya vagy a mindent beborító korrupció önmagában nem rontja egy politikai berendezkedés demokratikus minőségét, ha az a többi dimenzióban relatíve jól szerepel. Vagy az is lehetséges, hogy Ringen feltételezi, hogy az érett demokráciákban ezek a dimenziók többé-kevésbé együtt mozognak. Ebben az esetben azonban a kiinduló előfeltevés válik kétségessé, vagyis a fejlett demokráciák között nincsenek releváns különbségek, éppen ezért a demokratikus minőség skálájának alkalmazása kevés haszonnal kecsegtet.

6) *Statikus dimenziók:* a dimenziók alkalmasak lehetnek arra, hogy mondjanak valamit egy politikai berendezkedés demokratikusságáról az általánosság szintjén, vagy akár tendenciaszerűen, de nem alkalmasak arra, hogy az egyes kormányok teljesítményét értékeljük, ehhez túl statikusak, nagyobb időtávra irányulnak (úgy tűnik, nem érzékenyek a rövid távú változásokra sem [a politikai intézményekbe vetett bizalom Magyarországon Őszöd előtt és után], kevésbé köthetőek direkt módon egy-egy kormányzati intézkedés hatásának felméréséhez. Márpedig ez azért fontos, mert Ringen mégiscsak *good government*-ről beszél.

7) *Mérhetetlen dimenziók:* egyáltalán mérhető-e a demokratikus minőség? Lehetséges, hogy a demokratikus minőség mérésének problémája hasonló módszertani nehézségeket vet fel, mint a szabadság mérhetőségének a kérdése. Vannak olyan jelenségek, amellyel a „megmérés” nem tud mit kezdeni, mégis hozzájárulnak a demokratikus minőség csökkenéséhez. Például a manipuláció vagy a propaganda. Vagy más irányban, például az amerikai demokrácia versenyképességét gyengítő *incumbent advantage*.¹⁰ A demokratikusság legalább ennyire fontos tényezői: a rezponzivitás, a reprezentativitás és az elszámoltathatóság (a kormány, illetve a politikai elit elszámoltathatósága). Lehet-e ezeket mérni? Eltekinthet-e ezeknek a tényezőknek a figyelembevételétől a demokratikus minőség megítélésére vállalkozó új politikatudomány?

Mint láttuk, a kormányzati teljesítményértékelés során még a kemény számok is rendkívül ingatagnak bizonyultak, újabb terepet kínálva fel ezzel az istenek civódásának. Egy dolog azonban biztosnak tűnik: Egy védhető és értékes felfogáshoz (good government-konceptió) rendelt problematikus módszertannal állunk szemben.

Aki azonban a kormányzati teljesítménymérés (a demokratikusság megítélésének) korlátainak tudatában elfogadja Ringen demokráciafelfogását, vagyis

aki azért értékeli nagyra a demokráciát, mert az valamire „jó”, valamire szolgál – méghozzá arra „jó”, hogy biztosítsa azokat a feltételeket (a szabadság körülményeit), amelyek között az egyének értelmezése szerinti jó és ésszerű élet mindenki számára megélhető (a hangsúly a „mindenki számára” kitélen van) –, az egyúttal nem mondhat le egy, a jólét feltételeit biztosítani képes aktív, intelligens és erős állam tételezéséről sem. S ez az a pont, ahol a minimális állam hívei kegyetlen dilemma elé kerülnek, vagy kitartanak neoliberais elveik mellett, és a piac mindenhatóságába vetett hitükkel zárójelbe teszik demokratikus elkötelezettségüket (abban az értelemben, hogy a jóléttel összefüggő szolidaritás mindenkinek kijár). Vagy éppen hogy a jólét, a szolidaritás, a méltányosság és a kooperáció mindenkinek kijáró biztosítása miatt (a hangsúly a „mindenkinek kijáró biztosításon” van) elfogadják, egy a fenti értékek érvényesülését garantálni hivatott állam erős és hatékony kormányzását.

JEGYZETEK

- ¹ Körösenyi András (2006): Elszámoltatható-e a kormány? Képviselő, demokrácia és a 2006. évi választások. In Karácsony Gergely (szerk.): Budapest: DKMKKA – BCE PTI. 253–293.
- ² Körösenyi, 2006: 285–286.
- ³ Lásd például: Mayntz, 2005; Hermet et al., 2005; Benz, 2004; Pierre–Peters, 2000; Kooiman, 2003; Blumenthal, 2005; Rosenau, Czempiel 1992.
- ⁴ Lásd G. Fodor – Stumpf, 2007.
- ⁵ Stein Ringen homepage. URL = <http://users.ox.ac.uk/~gree0074>.
- ⁶ Ringen–Stein, 2007a. Az általam használt szöveg: Ringen–Stein, 2007b.
- ⁷ „In a good democracy, the regime will be so arranged that it displays to citizens good reasons for them to feel confident that their freedoms are protected and safe” (Ringen, 2007b).
- ⁸ Eurobarometer 65. Kövéleménykutatás az Európai Unióban, 2006. Tavasz.
- ⁹ Persze, egy másik nézőpontból nézve érthető az Amerikai Egyesült Államok 0 pontja: egy demokratikus kormány nem engedi, hogy ne legyen mindenki számára garantálva az egészségügyi ellátás minimális színvonala. Márpedig az USA-ban a társadalom 15 százalékának nincsen biztosítása.
- ¹⁰ Vö. Samples, 2002 és Samples, 2004

FELHASZNÁLT IRODALOM

- Körösenyi András (2006): Elszámoltatható-e a kormány? Képviselő, demokrácia és a 2006. évi választások. In Karácsony Gergely (szerk.): *Parlamenti választás 2006*. Budapest, DKMKKA – BCE PTI. 253–293.
- Mayntz, Renate: Governance-Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie. In Schuppert, Gunnar

- Folke (Hrsg.) (2005): *Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien*. Baden-Baden, 11–20.
- Hermet, Guy – Ali Kazancigil – Jean-François Prud’homme (2005): *La gouvernance. Un concept et ses applications*. Paris, Karthala.
- Benz, Arthur (2004): *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen*. Wiesbaden.
- Pierre, Jon – Peters, B. Guy (2000). *Governance, Politics and the State*. New York.
- Kooiman, Jan (2003): *Governing as Governance*. London.
- Blumenthal, Julia von (2005): Governance – eine kritische Zwischenbilanz. In *Zeitschrift für Politikwissenschaft*. Heft 4., 1149–1180.
- Rosenau, James N. – Czempiel, Ernst-Otto (eds.) (1992): *Governance without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge.
- G. Fodor Gábor – Stumpf István (2007): A „jó kormányzás” két értelme. Avagy a demokratikus kormányzás programja és feltételei. In *Nemzeti Érték*. 2007/3. 76–95.
- Ringen, Stein (2007a): *What Democracy Is For: On Freedom and Moral Government*. Princeton University Press.
- Ringen, Stein (2007b): *What is Democratic Quality. Prepared for the conference. The Attractiveness of the European and American Social Models for new Members and Candidate Countries of the European Union*. Berlin 7-8 May 2007 (Kézirat).
- Samples, John – Basham, Patrick (2002): Election 2002 and the Problem of American Democracy. In *Policy Analysis*. No. 451. 1–19.
- Samples, John (2004): Three Myths about Voter Turnout in the United States. In *Policy Analysis*. No. 524. 1–12.