

# A DEMOKRATIKUS ELITIZMUS KONSZENZUSÁN TÚL<sup>1</sup>

Körösényi András

(az MTA doktora, egyetemi tanár, ELTE ÁJK Politikatudományi Intézet)

## ÖSSZEFOGLALÓ

A demokráciaelméletben a 20. század második felében a demokratikus elitizmus egy olyan irányzatnak tűnhetett, ami egységes és koherens és amely felett a demokráciaelmélet kanonizált irodalmában széles konszenzus van. Írásom fő célja az, hogy megkérdőjelezzem a demokratikus elitizmus ezen konszenzusát. Három fő tézisem van. Egyrészt azt kívánom kimutatni, hogy az elitista demokrácia elmélete korántsem egy egységes és koherens irányzat. A látszólagos konszenzus mögött ugyanis a választások, a képviselő és a demokrácia valójában három, egymástól markánsan különböző irányzata különböztethető meg: a mandátum-, az elszámoltathatóság- és a felhatalmazáselmélet. Másrészt ezen eltérések néhány fontos forrására kívánok rámutatni és azokat fogom elemezni. Azt a tézist kívánom igazolni, hogy az elméletek jól magyarázhatóak a vezetőik és állampolgárok racionalitásáról és kompetenciájáról kialakított eltérő előfeltevéseikből. Harmadrészt amellet fogok érvelni, hogy a felhatalmazáselmélet autoriter és „cezarista” implikációi ellenére sem igazolja a klasszikus elitisták „hiábavalóság-tézisét” (*futility*); azt, hogy a demokratikus választások teljesen értelmetlenek lennének.

KULCSSZAVAK ■ demokratikus elitizmus ■ politikai vezetés ■ felhatalmazáselmélet  
■ elszámoltatáselmélet ■ mandátumelmélet

A demokráciaelméletben a 20. század második felében az uralkodó irányzat a demokrácia kompetitív-elitista elmélete, vagy másképpen a demokratikus elitizmus vált. Több tényező is közrejátszott abban, hogy a demokratikus elitizmus a politikatudomány uralkodó áramlatának részeként egy olyan irányzatnak tűnhetett, ami egységes és koherens, és amiről a demokráciaelmélet kanonizált irodalmában széles konszenzus van. Egyrészt a demokratikus elitizmus a 20. század második felétől kétségtelenül betöltött egy ideológiai funkciót a „nyugati demokráciák”, mint politikai rezsimek igazolásában. Másrészt szerepet játszott az is, hogy az 1960–70-es évek radikális demokratái hajlamosak voltak „egy kalap alatt” tárgyalni és egyformán elutasítani a demokratikus és képviselői kormányzás eltérő irányzatait, összeszámolva azok különbségeit. Harmadrészt a demokrácia normatív elméleteivel szemben a demokratikus elitizmust mint empirikus és realista irányzatot állították szembe. Negyedszer az elméletben fontos szerepet játszó verseny szerepét és hatásait a közgazdaságtantól korábban intakt politikatudományban egységesen (és tévesen) „gazdasági” szemléletmódnak tekintették. Ebben az értékelésben például

Joseph Schumpeter és Anthony Downs például, mint a demokrácia gazdasági vagy kompetitív elméletének teoretikusa azonos rubrikába kerül. Ötödször általánossá vált a Friedrich-törvény működésébe és áldásos hatásaiba vettet hit. Mindezek nyomán a demokratikus elitizmus, mint a demokrácia olyan realista irányzata hódított, amely egyrészt a klasszikus elitistákkal, másrészt a radikális, participatív demokratákkal szemben nem tekintette összeegyeztethetetlennek az elituralmat és a demokráciát. Népszerűségének a legfőbb oka az, hogy a radikális szkepticizmus és a radikális idealizmus közötti pozíciót elfoglalva a demokráciát nemcsak megvalósítandónak, de megvalósíthatónak is tartotta.

A Schumpeter nyomán kibontakozó demokratikus elitista irányzat legfontosabb szerzői között általában Anthony Downst, Robert Dahlt, Giovanni Sartorit és Arendt Lijphartot tartják számon (Saward, 2003). Az elitista demokrácia egyik forrását Schumpeter és Downs ún. gazdasági-, a másikat Dahl pluralista demokráciaelmélete jelenti. A demokrácia Schumpeternél elsősorban csak egy procedurális módszert jelent, amely a vezetők kiválasztására alkalmas ugyan, de nem vezet semmilyen meghatározott eredményhez, politikához (Sartori, 1987: 1152; Saward, 2003: 39). Dahl és Schumpeter más követői szerint viszont a kompetitív választásoktól többet várhatunk: azok kapcsolatot teremtenek eljárás és következmény, azaz módszer és eredmény között. Az elitista demokrácia legpontosabb meghatározását a Schumpeter elméletét és Friedrich-törvényét szintetizáló Giovanni Sartori adta. Ezek szerint „(A) nagy létszámú demokráciát úgy határozhatjuk meg, mint egy (a) *nyitott poliarchiát* generáló procedúrát vagy/és *mechanizmust*, amelyben a választási piacon kialakult *verseny* (b) *a népnek adja a hatalmat* és (c) arra kényszeríti rá a vezetőket, hogy *reszponzívok* legyenek a vezetettek felé” (Sartori, 1987: 1.156). Az input és output közötti kapcsolatot, a vezetők reszponzivitását (vagy másképpen fogékonyságát) az állampolgári vélemények felé a várható reakciók beszámításának friedrichi törvénye, vagy másképpen a demokrácia „*visszacatolás-elmélete*” teremti meg (Sartori, 1987: 1152; 1999: 89). A Friedrich-törvény szerint a kormányon levő és újráválasztásukra törekvő politikusok megpróbálják a szavazóknak a kormánypolitika eredményeire adott majdani reakcióit anticipálni, és a kormánypolitikát ennek megfelelően úgy alakítják, hogy növeljék újráválasztásuk esélyeiket (Friedrich, 1937: 17; Friedrich, 1963: 199–215). A választási verseny így visszacsatolást eredményez a demokrácia kompetitív elméletében, ezért az nemcsak a vezetők szelekcióját biztosítja, de a kormányzás *representativitását* is elősegíti; vagyis azt, hogy a kormányzás a nép érdekében történjen (Pitkin, 1967; Przeworski et al., 1999). Ezen intézményes ösztönző mechanizmus biztosítja, hogy a demokrácia kompetitív elméletében a vezetők nem csak irányítók, de – e visszacsatolási lánc következtében – valamennyire irányítottakká is válnak (Sartori, 1999: 89), azaz kialakul az elit uralma és a nép hatalma közti kölcsönhatás. Ebben áll a demokratikus elitizmus konszenzusa.

Noha a 20. század második felében a demokratikus elitizmus fontos részét alkotta a politikaelmélet uralkodó áramlatának, több kihívással kellett szembenéznie. Az egyik – a markánsabb – kihívás Peter Bachrach (1967) és Carole Pateman (1970) antielitista demokráciaelmélete, a másik a képviseleti demokrácia Hannah Pitkin (1967) és John Plamenatz (1973) munkái révén megújított liberális elmélete felől érte. A kritikákra – különösen a radikális, participatív demokrata kritikára – Giovanni Sartori (1987) adott választ a mára klasszikussá vált munkájában, amely a demokratikus elitizmus elméletének utolsó nagy, szisztematikus újrafogalmazása. A hagyományos politikai radikalizmus hanyatlása és a kommunista rezsimek összeomlása után a demokratikus elitizmusnak olyan új kihívásokkal kellett szembenéznie, mint a demokrácia deliberatív elmélete, a feminista elmélet és az ún. identitás-politika (Saward, 2003). Ezen jól artikulált normatív irányzatok mellett az elmúlt másfél évtizedben egy sor olyan empirikusan orientált teoretikus munka is megjelent, amelyek más irányból kérdőjelezték meg a demokrácia elitista elméletét. Ezek nem alkotnak egységes irányzatot, de még egységes diskurzust sem, inkább egymástól elszigetelt törekvésekről van szó. Ezekben a fókusz a struktúrák helyett inkább a cselekvésen van, és rendszerint jóval nagyobb szerepet tulajdonítanak a politikai vezetőknek a modern demokráciák működésében, mint azt a demokratikus elitizmus feltételezi. Danilo Zolo (1992) például arra a következtetésre jut, hogy a növekvő társadalmi komplexitás aláássa a pluralista demokrácia neoklasszikus paradigmáját, aminek következtében elporlad a határvonal a demokratikus elitizmus és a zabolátlan elituralom között. Emilio Santoro (1993) – Wittgenstein nyelvfilozófiájára építve – olyan módon értelmezi Schumpeter elméletét, amely megerősíti Zolo érvelését. Bernard Manin (1997) a demokratikus reprezentáció történetét áttekintő művében a mai demokráciákat, mint „közönség-demokráciát” jellemzi, ahol a választási kampányokban nem a pártok és pártprogramok, hanem a politikusszemélyiségek töltenek be döntő szerepet. James D. Fearon (1999) empirikus kutatások alapján arra a következtetésre jut, hogy a demokratikus választások mára már kevésbé a hivatalban levő kormányzat teljesítményének illetve az ellenzék programjának az értékeléséről, mint inkább az ígéretes jelöltek kiválasztásáról szólnak. Az empirikus kutatások eredményei mellett a racionális választások elméletét alkalmazó José María Maravall (1999) arra a konklúzióra jut, hogy a választási demokráciában a hivatalban lévő politikai elit kevésbé elszámoltatható és kevésbé reszponzív, illetve fogékony a szavazók vágyaira mint azt az elitista demokrácia feltételezte. Margaret Canovan (1999) az elmúlt évtizedek populista illetve karizmatikus politikai vezetőit nem a képviseleti demokrácia patológikus jelenségeként, hanem elkerülhetetlen vonásaként mutatja be. Yves Mény, Yves Surel (2002) és szerzőtársaik a kortárs populizmus forrásait keresve egy olyan, a mai demokráciákra jellemző trendet tárnak fel, amely a hatalom perszonalizációját erősíti. Jean Blondel (2005) azt elemzi, hogy a növekvő perszonalizációját erősíti.

záció miként gyengíti a politikai pártok hagyományos szerepét a mai európai demokráciákban. Thomas Poguntke és Paul Webb (2005) és szerzőtársaik a kortárs európai demokráciák „prezidencializálódására” mutatnak rá. Magam egy korábbi munkámban (Körösényi, 2005; 2005a) a ‘vezérdemokrácia’ weberi fogalmának újrafogalmazásával próbáltam megragadni a kortárs képviselői rendszerek természetének megváltozását. John Higley és Jan Pakulski (2007) a „cezarista” vezetők megjelenését regisztrálják, Mark Philp (2007) pedig szakítva a kortárs morálfilozófia uralkodó áramlatával a cselekvés és a vezetés fontosságát hangsúlyozza a mai demokráciákban.

A fent említett munkák eredményeire is támaszkodom az alábbi írásban, amelynek három fő tézise van. Egyrészt azt kívánom kimutatni, hogy – noha a demokrácia radikális-participatív felfogásával, illetve a paternalista uralom elméleteivel folytatott vitákból úgy is tűnhet, de – az elitista demokrácia elmélete korántsem egy egységes és koherens irányzat. A látszólagos konszenzus mögött ugyanis a választások, a képviselet és a demokrácia valójában három, egymástól markánsan különböző irányzata különböztethető meg: a mandátum-, az elszámoltathatóság- és a felhatalmazáselmélet. Másrészt ezen eltérések néhány fontos forrására kívánok rámutatni és azokat fogom elemezni. Azt a tézist kívánom igazolni, hogy az elméletek jól magyarázhatóak a vezetők és állampolgárok racionalitásáról és kompetenciájáról kialakított eltérő előfeltevéseikből. Harmadrészt amellet fogok érvelni, hogy a felhatalmazáselmélet autoriter és „cezarista” implikációi ellenére sem igazolja a klasszikus elitisták „hiábavalóság-tézisét” (*futility*); azt, hogy a demokratikus választások teljesen értelmetlenek lennének.

Munkám az alábbiakban három részre tagolódik. Az első részben az egyes elméleteket egy-egy szerző – sorrendben Robert Dahl, John Plamenatz, és Adam Przeworski – munkáival fogom bemutatni. A második részben azt fogom elemezni, hogy az egyes elméletek milyen előfeltevésekkel élnek a választók és politikusok racionalitását, tudását és kompetenciáját, és így a választások természetét illetően. A harmadik részben néhány következtetés levonása mellett azt vizsgálom, hogy a demokratikus elitizmus konszenzusát leginkább aláásó felhatalmazáselmélet milyen implikációkkal jár a képviselői és demokratikus kormányzás természetére nézve.

## A KÉPVISELET ÉS A KONTROLL ELMÉLETEI

## Robert Dahl és a mandátumelmélet

A képviseleti demokrácia mandátumelméletének egyik jellegzetes teoretikusa Robert Dahl. Műveiben, különösen a *Polyarchy* című klasszikussá vált könyvében a választások a nép akaratával szembeni fogékonyságra készítetik a kormányzatot. Dahl azt állítja (1971: 1–2), hogy „a demokrácia legfőbb karakterjegye, hogy a kormányzat folyamatosan reszponzív a politikailag egyenlőnek tekintett állampolgárok preferenciáira”. Korábban Dahl – Charles Lindblommal közösen írt munkájában (1953: 415–9) – elismerte, hogy a vezetők relatív autonóm szerepet játszhatnak a nagy létszámú demokráciákban, de későbbi, normatív demokráciaelméletében már teljes mértékben figyelmen kívül hagyja a vezetők autonómiáját. Teoretikus főművének, a *Democracy and its critics* (1989) című könyvének az egész gondolatmenete arra az előfeltevésre épül, hogy míg a szavazóknak az egyes ügyekben (*issues*) világos preferenciáik vannak, addig a vezetők nem rendelkeznek saját preferenciákkal. Ők olyan *policy*-pozíciót próbálnak felvenni a választási versenyben, amely megfelel a szavazók (vélt) preferenciáinak. A politikai vezetők szerepének ez a kiüresítése megfelel annak a dahli definíciónak, amely szerint a demokrácia a nép önkormányzatát jelenti (Dahl, 1989: 279).

Dahl és Lindblom (1953: 69–71) úgy interpretálja a szavazóknak a jelöltek közti választását, mint ami indirekt módon *policy*-programok közti választásnak felel meg. Ennek kétféle módját tartják lehetségesnek: a mintavételi-technikát illetve a Friedrich-törvényt. Amikor a szavazók a mintavételi-technikát alkalmazzák, akkor olyan jelöltet választanak, akitől a saját politikai preferenciáikra való fogékonyságot várhatnak el. A „mintavételkor” a szavazók a jelöltek személyes tulajdonságaira, karaktervonásaira koncentrálnak. Szavazatukkal arra hatalmazzák fel a megválasztott jelölteket, hogy képviseljék és megvalósítsák az ő *policy*-preferenciáikat. Ez a látszólag racionális szavazói viselkedés, amely a képviselet deskriptív koncepciójának (Pitkin, 1967) felel meg, azon a kétes feltevésén nyugszik, hogy a jelöltek karaktervonásai és közpolitikai pozícióik között közvetlen kapcsolat van.

A másik módszert, amely Dahl (és Lindblom) szerint a reszponzivitást biztosítja, a Friedrich-törvény fejezi ki. A választási vereségtől és a hatalom elvesztésétől való félelem a választói igények iránti fogékonyságra sarkallja a kormányon levőket: azaz a reszponzivitást a kompetitív demokrácia visszacsatolási mechanizmusa teremti meg (Dahl–Lindblom, 1953: 283). A politikai vezetés nem jelent többet, mint a jelöltek és kormányon levők reszponzivitását a szavazói preferenciákra. A „*principal-agent*” formulával kifejezve, a vezetők a „megbízóik” (szavazók) utasításait szigorúan követő „ügynökök”, s nem autonóm szereplők. Dahl és Lindblom (1953: 283) explicit módon elutasította

Schumpeter azon érvelését, amely szerint a politikai verseny csak a jelöltek, s nem a politikák között garantálja a választás lehetőségét. Dahl (1956; 1989) normatív vonatkoztatási pontja a demokrácia populista koncepciója, a mandátumelmélet marad.

### John Plamenatz és az elszámoltatáselmélet

John Plamenatz a schumpeteri és dahli megközelítés közötti „arany közép-utat” kereste. Elutasította mind a demokrácia mandátumelméletét és a szigorú kormányzati reszponzivitás igényét, mind pedig a választott vezetők kötetlen mandátumának koncepcióját, mivel az szerinte könnyen önkényes kormányzásba torkollhat. A demokrácia Plamenatz (1973: 108) szerint sokkal inkább a nép beleegyezésével, mint annak akarata szerint történő kormányzás. Egy demokráciában valódi vezetés érvényesül, ami egy olyan tevékenység, amelyben a vezetők a népért cselekednek. Ez nem csupán azt jelenti, hogy kifejezik a nép, illetve a szavazók vágyait. Hanem mindenekelőtt azt, hogy „olyan céloknak, hiedelmeknek és érzéseknek adnak kifejezést, amelyeket azok hajlandóak támogatni, noha talán még sohasem gondoltak rájuk mielőtt valamely elfogadott vezetőjük meg nem fogalmazta őket” (Plamenatz, 1973: 87).

A vezetők felelőssége az, amely Plamenatz demokrácia-fogalmát megkülönbözteti Dahl neoutilitarista pluralizmusától éppúgy, mint Schumpeter tisztán procedurális demokráciafogalmától, amely szerint a népakaratot a vezetők állítják elő. Schumpeterrel szemben Plamenatz azt hangsúlyozta, hogy a közhivatalt viselők versengő választások révén történő kiválasztása önmagában nem feltétlenül hoz létre felelős vezetést. Ahhoz, hogy a vezetők politikailag elszámoltathatóak legyenek, a szavazóknak „meg kell érteniük a jelentőségét annak, amit tesznek. [...] Kell, hogy legyen valamilyen tudásuk arról, hogy a szavazataikra pályázó jelöltek miben különböznek egymástól” (Plamenatz, 1973: 189). Azaz, meg kell érteniük a választásuk jelentőségét. A vezetők közti választás nem racionális cselekvés annak utilitarista értelmében, de ésszerű törekvés arra, hogy a vezetőket felelőssé tegyék a cselekedeteikért. Plamenatz megjegyzi (1973: 190), hogy „ha a szavazók pénzfeldobással döntenék el, miként szavazzanak, akkor bármennyire is szabadok a választások, nem lenne demokrácia”. Ilyen körülmények között ugyanis értelmetlen lenne szabad választásokat tartani, s a választott vezetők politikai felelősségéről sem beszélhetnénk. Plamenatz ezért újra életre kelti az elszámoltatható és felelős vezetés fogalmát, amelyet a parlamentarizmusról és a képviseleti kormányzásról írva Edmund Burke és John Stuart Mill egykor megalkottak. Ebben az elméletben a választások a kormányzókat elszámoltathatóvá teszik cselekedeteik következményeiért.

## Adam Przeworski és a felhatalmazáselmélet

Adam Przeworski a schumpeteri elmélet szkeptikusabb olvasatát kínálja. Dahllal és Plamenatzsal szemben a demokrácia egy „minimalista” meghatározását adó Przeworski (1999) elfogadja Schumpeter azon érvelését, hogy a politikai verseny a szavazóknak a jelöltek, s nem a politikák között biztosít választási lehetőséget. Przeworski számára a demokratikus választások elsősorban *negatív* választásra adnak lehetőséget, mivel az állampolgárok számára azt teszik lehetővé, hogy a kormányon levőktől vérontás nélkül megszabaduljanak. A politikusok önálló érdekei és a szavazók hiányos informáltsága következtében azonban a választások nem képesek garantálni a képviseleti kormányzás létrejöttét, ahol a kormány a nép legjobb érdekei szerint tevékenykedne (Przeworski, 1999: 31–32). A pesszista konklúzió ellenére Przeworski azt állítja, hogy a demokrácia Schumpeter-i felfogása, amelyben az nem több mint a vezetők szelekciójának egy módszere, nemcsak empirikusan pontos, de normatív erényekkel is rendelkezik. Először is, békés módszert kínál a konfliktuskezelésre és a vezetők cseréjére. Ráadásul, a választások révén való hatalomváltás lehetősége elősegíti a politikai mérséklet kialakulását, mivel a hatalom mai birtokosai tisztában vannak azzal, hogy legközelebb ellenzékbe kerülhetnek és vice versa. Ezért a kormányon és ellenzékben levők közös érdeke visszafogottan cselekedni (1999: 45–46). Másodsor, a szavazásnak van egy önálló következménye: „felhatalmaz a kényszerítésre”, azaz az állam erőszakszervezetének a birtoklására. A többségi szabály annak az elvnek felel meg, amikor a „fejeket számolják”, azaz a felhatalmazás nem az érvek érvényességén, hanem a „számok pusztá erején” nyugszik. A szavazás így a demokratikus állam legitimitációját is elősegíti (Przeworski, 1999: 48–49). Przeworski „minimalista” demokrácia-fogalma összhangban van a képviselet hagyományos felhatalmazáselméletével (Pitkin, 1967).

## ELŐFELTEVÉSEK A TUDÁSRÓL, KONTINGENCIÁRÓL ÉS A KOMPLEXITÁSRÓL

Az eddigiek számos kérdést vetnek fel. Mi az egyes elméletek empirikus érvényessége és analitikus magyarázó ereje? Milyen implikációik vannak a demokratikus elitizmusra nézve? A választások és a Friedrich-törvény felelős politikai elitet hoznak létre, vagy csak arra szolgálnak, hogy igazolják a politikai vezetők és az elit uralmát? A válaszok ezekre a kérdésekre a szavazók és politikai vezetők tudásáról, kompetenciájáról kialakított előfeltevéseinkkel állnak összefüggésben. Az alábbiakban azt fogom megmutatni, hogy a három elmélet különböző előfeltevéssel él választók és politikusok racionalitását, tudását és kompetenciáját, és így a választások természetét illetően is.

## A mandátumelmélet

A demokrácia klasszikus doktrínája általában, de a mandátumelmélet különösen feltételezi, hogy az állampolgárok jól informáltak és kompetensek a közügyeket illetően (Dahl, 1956, Downs, 1957). Ez egy szükséges előfeltevés, hiszen csak a kompetens és autonóm állampolgárok képesek az egyes közügyekben saját preferencia-rangsort felállítani. A mandátumelmélet, mint a demokrácia aggregatív-populista modelljének a pártdemokráciára való alkalmazása azt is feltételezi, hogy a pártpolitikusok tisztán hivatalorientáltak, a szavazatokért folytatott versenyben érdekeltek a szavazók politikájukról történő informálásában, továbbá a Friedrich-törvény érvényesülése növeli a hivatalban levő vezetők reszponzivitását.

Az empirikus politikatudomány megpróbálja mérni, hogy a választásokon nyertes párt(ok) hatalomra kerülve ígéreteik hány százalékát valósítják meg (pl. Royed, 1996). A képviseleti kormányzás mandátumelmélete, mint normatív elmélet, azonban nem elégszik meg azzal a kérdéssel, hogy a kormányzó politikusok megtartják-e választási ígéreteiket, az is érdekli, hogy a kormányzati politika a közérdeket szolgálja-e. A klasszikus felfogása alapján ugyanis a képviseleti kormányzás egyben a közérdeknek megfelelő kormányzást jelent (Pitkin, 1967; Przeworski et al., 1999). Przeworski, Manin és Stokes (Przeworski et al., 1999) felállítanak egy analitikus elemzési keretet, hogy a képviseleti kormányzás mandátumelméletét alkalmassá tegyék az empirikus kutatás számára. Munkájukra támaszkodva elemezni fogom, azokat az előfeltevéseket, amelyek teljesülése esetén a mandátumelmélet megvalósul. Ezek a következők: (1) az állampolgárok jól informáltak, és a választási kampányok informatívak a jelöltek által követendőnek tartott politikáról; (2) megvalósul a mandátum-reszponzivitás, azaz a Friedrich-törvénynek megfelelően a szavazók joggal számítanak arra, hogy a kormánypolitika a választási ígéretekkel azonos lesz, azaz a politikusok kitaranak ígéreteik mellett; (3) a nyertes választási program, azaz a „mandátum” követése mindíg a választók legjobb érdekeit szolgálja. További előfeltevést jelent, hogy (4) a választók valóban kitartsanak eredeti (a választásokon kifejezett) preferenciáik mellett; valamint az, hogy (5) a választók és a kormányra került politikusok érdekei megegyeznek (Manin et al., 1999: 29–35). Az alábbiakban látni fogjuk, hogy ezek a feltételek a valóságban aligha teljesülhetnek: empirikus értelemben vett teljesülésüknek számos akadálya van, továbbá logikai inkoherenca is van közöttük.

Először is, bár a jelöltek és a pártok sok kérdésben informálni igyekeznek a választókat a programjukról – különösen, amikor számukra vonzó, vagy annak vélt célokat fogalmaznak meg –, más kérdésekben akadályozzák a választók informálását, vagy kifejezetten dezinformálják őket. A kampányokban gyakran éppen a leglényegesebb közpolitikai kérdésekről nem esik szó, azok nem kerülnek fel a politika napirendjére. Közismert például, hogy az európai par-



lamentum választásokon rendszerint éppen az ún. európai kérdések hiányoznak a kampányok napirendjéről, és azokon jobbra az egyes tagállamok belső, az uniós szinten irreleváns belpolitikai ügyei szerepelnek. Sok látható jelét ismerjük annak, a racionális és a társadalmi választás elmélete által már régóta feltárt jelenségnek, hogy a pártok vezetői a saját stratégiai érdekeik szerint próbálják manipulálni a politikai napirendet (Riker, 1982; Riker, 1983; Shepsle–Bonchek, 1997; Jacobs–Shapiro, 2000). Mindezek okán megalapozatlannak tekinthetjük azt az előfeltevést, hogy az állampolgárok jól informáltak lennének.

Másodszor, noha a pártok és jelöltek általában törekednek arra, hogy hivatalba kerülve megvalósítsák választási ígéreteiket, messze nem tekinthetőek ebben olyan megbízhatónak, mint azt a mandátumelmélet feltételezi. Bár a megbízhatóság értékes politikai erőforrássá válhat, amelyet a politikusok igyekeznek megszerezni, illetve megőrizni, léteznek egyéb, éppúgy racionális megfontolások, amelyek arra sarkallhatják őket, hogy választási ígéreteiket megszegjék. Az ígéretet „szegre akasztásának” többféle magyarázatát illetve igazolását ismerjük. Az első az exogén körülmények időközben történt megváltozása. A második az üres kincstár illetve a vártnál magasabb költségvetési hiány, amelyre különösen az ellenzékben kormányra jutó politikusok hivatkoznak gyakran (okkal vagy ok nélkül). A választási programtól való eltérés (*policy switch*) harmadik típusát nehezebb igazolni. Ez a „bevetés és átverés” (*bait and switch*) politikája, amelyet például Carlos Menem, a perónista párt jelöltje alkalmazott Argentínában az 1989-es választási kampányban, majd azt követően hatalomra kerülve, vagy Alberto Fujimori perui populista vezér az 1990-es elnökválasztáskor, vagy Gyurcsány Ferenc, Magyarország szocialista miniszterelnöke a 2006-os parlamenti választások idején, majd újraválasztását követően (Stokes, 1999; Stokes, 2001; Körösi, 2006). Hasonló *policy switch*, „hátraarc” jellemezte Latin-Amerika számos elnökjelöltjének politikáját az elmúlt három évtizedben (Stokes, 1999: 99–100). Ezekben az esetekben a jelöltek jóléti- vagy gazdaságélénkítő programokkal kampányoltak, majd kormányra kerülve restriktív, pénzügyi-stabilizációs, illetve gazdaságihatékonyság-orientált politikát folytattak. A *policy switch* politikája azt mutatja, hogy a Friedrich-törvény nem feltétlenül jár a várt hatással a kormányzati politikában.

Harmadszor, a mandátumelmélet előfeltevésével ellentétben, a nyertes program megvalósítása nem mindig felel meg a szavazók érdekeinek. A többség vágyai konfliktusba kerülhetnek a közérdekkel, amint a rövid- és hosszú távú érdekek közti jól ismert feszültség példázza. A szavazókat könnyen elcsábítják a jóléti politika rövid távú előnyei, figyelmen kívül hagyva a költségvetési hiány és az államadósság terén jelentkező hosszú távú költségeit. De a körülmények is olyan módon változhatnak, hogy a mandátum teljesítése nem áll többé a szavazók érdekében (Manin et al., 1999: 35). Az is lehetséges, hogy még egy éles politikaváltás is jobban szolgálja a közérdeket, mint a felelőtlen kampányígéretnek merev teljesítése. Az előbbire a szocialisták vezette francia

kormánykoalíció 1983-as, vagy a szocialista–szabaddemokrata összetételű magyar kormánykoalíció 1995-ös – a gazdaságélénkítő-jóléti programot takarékosági-egyensúlyteremtő politikára cserélő – politikai fordulata, az utóbbira a 2002-es választásokon hatalomra került Medgyessy-kormány ígéretteljesítő politikája jelent jó példát (Körösényi, 2006).

Negyedszer, ingatag talajra épít az az előfeltevés is, amely szerint a szavazók az egész kormányzati ciklusban kitartanak a választásokon kifejezett politikai preferenciájuk mellett. A közvélemény gyakran sokkal gyorsabban változik egy-egy konkrét ügyben, mint a kormányzati ciklus. A *policy switch* politikáját például a kormányok éppen abban a reményben alkalmazzák, hogy az állampolgárok politikai preferenciái két választás között átforgathatóak.

Ötödször, az állampolgárok és hatalmon levő politikusok érdekharmóniája olyan feltevés, amelyet a politikai gondolkodás kezdetei óta megkérdőjeleztek. De empirikus kutatások és a racionális választások elméletének mai eredményeiből egyaránt tudjuk, hogy az önérdekeiket követő politikusok gyakran elhanyagolják kötelességeiket és képesek kibújni a választói preferenciáknak, illetve a közérdeknek megfelelő politika követésének kötelezettsége alól (*shirk*): „járadékot” húznak a közérdek rovására (Przeworski et al., 1999).

A fentiekben láthattuk, hogy a reprezentáció mandátumelmélete csak olyan feltételek mellett működik, amelyek teljesülésének aligha van empirikus realitása. A mandátumelmélet törekeny koncepció, ugyanis – Manin (1999: 16) konklúziója szerint – „a hivatalban levők egyrészt hűek maradhatnak ígéreteikhez, ha akkor is teljesítik azokat, amikor végrehajtásuk nem felel meg az állampolgárok érdekeinek, másrészt éppen a közjó érdekében eltérhetnek attól”. A szavazók a valóságban kevésbé informáltak, mint azt a mandátumelmélet feltételezi. A mandátumelméletet mindezek mellett a szavazók racionális tudatlanságának Anthony Downs (1957) által felállított tézise is aláássa. Ráadásul, a politikusoknak, ha racionálisak, nem feltétlenül érdekük a szavazók politikai informáltságának növelése, hanem éppen ellenkezőleg: érdekük lehet a félreinformálásuk. A politikusok és állampolgárok közti informáltsági aszimmetriához még kompetenciaaszimmetria is társul: nemcsak politikai, de technikai kompetencia terén is. Utóbbi lehetőséget kínál a politikai vezetőknek arra, hogy a politikai napirendet és az állampolgárok politikai preferenciáit manipulálják.

### Az elszámoltatáselmélet

Az elszámoltatáselmélet a mandátumelmülethez képest realistább előfeltevéseken nyugszik az állampolgárok kompetenciáját és a politikai folyamat kontingens jellegét illetően. Az állampolgárok tudatlanabbak és érdektelenebbek a politikai iránt, így a legtöbb közpolitikai ügyben nem rendelkeznek *ex ante*

adott preferenciákkal, ami aláássa mind a lehetőségét, mind pedig a kívánatosságát a rezponzív kormányzati politikának. A szavazók mindazonáltal képesek arra, hogy utólagos ítéletet mondjanak a kormányzati teljesítményről, és így képesek a hatalmon levők elszámoltatására. Az egyes policy-területenként, ügyenként történő prospektív szavazás – és a kormányzat számára történő „mandátum” adásának – a mandátumelméletben megfogalmazott szigorúbb követelménye helyett az állampolgárok itt a retrospektív szavazáson keresztül képesek elszámoltatni a kormányon levőket (Miller, 1983: 141; Santoro, 1993: 131). Manin és szerzőtársai (1999: 40) azt állítják, hogy „még ha az állampolgárok képtelenek is a kormányon levőket kontrollálni oly módon, hogy a választásokon kapott mandátum végrehajtására kényszerítik őket, mégis képesek lehetnek arra, ha annak számításba vételére készítetik őket, hogy majd számot kell adniuk a múltbéli tevékenységükért. A kormányok »elszámoltathatóak«, ha a szavazók képesek megállapítani, hogy a kormányok az ő érdekeik szerint cselekedtek-e, és ennek megfelelően szankcionálják őket”.

Az elszámoltatás mechanizmusa a következőképpen működik: (1) az állampolgárok felállítanak egy *teljesítménystandardot*, azaz egyfajta újraválasztási kritériumot a kormányzati rekord megítélésére (pl. tiszta utcák, közbiztonság, vagy legalább háromszázalékos reálbér-növekedés); (2) az újraválasztásukra törekvő kormányok megpróbálják anticipálni az állampolgárok döntési szabályát, és mindent megtesznek, hogy kielégítsék ezt a kritériumot (Przeworski, 1999; Manin et al., 1999: 41). A szavazók – miként Przeworski (1999), illetve Manin és társai (1999, 44) kifejezték – ugyan szuverének abban az értelemben, hogy egy általuk tetszőlegesen kiválasztott kritérium alapján valóban képesek dönteni a hivatalban levők újraválasztásáról, azonban önmagában az elszámoltatás mégis elégtelen ahhoz, hogy reprezentatív kormányzást indukáljon, ha a szavazók hiányosan informáltak. A Friedrich-törvény ugyanis csak a tökéletes informáltság világában képes a választói kontrollnak racionális jelleget és értelmet adni.<sup>2</sup>

De mindenekelőtt tekintsük át azokat a lazább, vagy „gyengébb” induló feltételeket, amelyekből az elszámoltatáselmélet kiindul. A képviseleti kormányzás létrejötte itt a következő feltételek teljesülésétől függ: a szavazók (1) *gyenge értelemben* informáltak a közpolitikai ügyekről és a közügyek tényleges állapotáról; (2) a közügyek állapotát (pl. gazdasági helyzet) a kormányzati politika eredményének tulajdonítják; (3) érvényesül a *Friedrich-törvény*; (4) az újraválasztási kritérium által megkívánt közpolitika mindig a szavazók legjobb érdekeit szolgálja.

Kezdjük az állampolgárok szükséges ismeret- és kompetenciaszintjével. A vázolt feltételek szerint míg a szavazók meglehetősen tudatlanok az egyes kormányzati szakpolitikák konkrét részleteiről, a közpolitika input-oldaláról, viszonylag jól informáltak a politika output-oldaláról, különösen az ország általános (pl. gazdasági) helyzetéről és a saját helyzetükről. De ez az állam-

polgárok tudására vonatkozó enyhébb kritérium teljesülése csak abban az esetben elegendő a kormányzati teljesítmény utólagos szavazói megítéléséhez, ha a fennálló helyzet (a gazdaság, politika, társadalom állapota) a kormányzati tevékenységnek tulajdonítható. Ez azonban így megalapozatlan előfeltevés, mivel például a gazdaság vagy a kulturális élet állapota jelentős mértékben olyan belső és külső tényezők függvénye, amelyek kívül esnek a kormányzati politika hatókörén. Ebből következően a szavazóknak nemcsak a saját helyzetükről és az ország általános állapotáról kellene informáltnak lenniük, de meg kellene tudni különböztetniük a kormányzati politika és az exogén tényezők hozzájárulásának mértékét az ország állapotához. Azaz technikai kompetenciával is rendelkezniük kellene. Máskülönben nem tudják érdemben megítélni, hogy a kormányzati politika a közérdeket szolgálja-e, illetve, hogy például a gazdaság jó / rossz állapota a kormányzati politikának vagy külső tényezőknek köszönhető-e. Teljes informáltság és technikai kompetencia hiányában a szavazók nem lehetnek bizonyosak abban, milyen magasra / alacsonyra tegyék az értékelés mércéjét, hol húzzák meg az újraválasztási kritériumot.<sup>3</sup> A fentiekből következik, hogy a szavazók hiányos informáltsága esetén a kormányon levők a saját politikai vagy/és materiális önérdekeiket követhetik és járadékot szedhetnek az állampolgárok, a közérdek rovására (Manin et al., 1999: 40–41).

Láthattuk, hogy az elszámoltatáselmélet alacsonyabbra helyezi ugyan a mércét az állampolgárok szükséges informáltságát és kompetenciáját, és a demokratikus visszacsatolás működését illetően, de még ez az alacsonyabb mérce is túl magas a politikai realitások fényében. Az állampolgárok bizonytalansága abban, hogy hol milyen magasra tegyék az újraválasztási mércét megnyitja a lehetőséget a politikusok számára a különböző manipulációs technikák alkalmazása előtt (Riker, 1982; Riker, 1983; Przeworski et al., 1999).

### A felhatalmazáselmélet

Az elszámoltatáselmélet elemzése meglehetősen pesszimista konklúzióhoz vezetett: láthattuk, hogy a mérsékelt optimista előfeltevései is tarthatatlanok. A szavazók ugyan elkergethetik (vagy megerősíthetik) a hatalmon levőket, a választási kontroll azonban mégsem teremt képviseleti kormányzatot, azaz a közérdeknek megfelelő közpolitikát. A felhatalmazáselmélet (Pitkin, 1967) alkalmat ad számunkra hogy megnézzük, milyen következményekkel jár az, ha még pesszimistább előfeltevésekkel élünk. Látni fogjuk, hogy akárhogyan is döntenek a szavazók, és akármilyenek is a külső körülmények, a kormányon levők képesek kibújni a demokratikus elszámoltathatóság alól.

A felhatalmazáselmélet kevésbé szigorú előfeltevései a következők. (1) A szavazók *rosszul informáltak* a szakpolitikai részletekről és az ország általános helyzetének oksági magyarázatáról. (2) A modern világ komplexitásából, valamint

az emberi cselekvés kiszámíthatatlan és alapvetően tragikus természetéből következően a helyzet, az ország általános állapota nem tulajdonítható *közvetlenül* a hatalmon levők politikájának. (3) A Friedrich-törvény csak egy metafora, a szavazók inkább a vezetők személyes teljesítményét, mintsem a kormányzati politika eredményességét jutalmazták. (4) A közérdek fogalma is csak egy metafora, vagy másképpen egy „sovány” koncepció (*thin concept*).

Ezen előfeltevésekre építve a felhatalmazáselmélet másik két elmélettől lényegesen eltérő világot teremt. Láttuk, hogy a mandátumelmélet egy racionális, tökéletesen kiszámítható világot konstruál. De még az elszámoltatáselmélet is egy többé-kevésbé kiszámítható világot ír le, hiszen nem érvényesülhetne – elképzelhetetlen lenne – egy teljesen bizonytalan és szeszélyes világban, ahol az exogén tényezők illúzióvá, lehetetlenné teszik az elszámoltathatóságot. A felhatalmazáselmélet viszont számol egy változékony és kiszámíthatatlan világ kihívásával. Osztja azt az antik felfogást felújító weberi meglátást, amely szerint az általános emberi-, és így a politikai cselekvési helyzet is alapvetően tragikus jellegű. A cselekvési szándékok és azok kimenete között ugyanis, miként Mark Philp (2007: 81) megállapítja – gyakran paradox kapcsolat van a politikában. Osztja a – Hirschman híres könyvében tárgyalt – perverzitás-tézist, amely szerint a *nem szándékolt következmények* láncolatán keresztül az emberi cselekvés a céljaival ellentétes kimenetellel járhat (Hirschman, 1991: 11; Femia, 2001: 162). A komplexitás és a kiszámíthatatlanság olyan mértékben „alul-determinálja” az okozatiságot a politika világában, hogy az állampolgárok jóléte és egy ország ügyeinek általános állapota nem tulajdonítható közvetlenül a kormányzati politikának. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a szavazók véletlenszerűen választanak a jelöltek közül. Csak annyit jelent, hogy más kritériumok alapján választanak, mint a mandátum, illetve az elszámoltatás-elmélet feltételezte.

Mivel a felhatalmazáselméletben az állampolgárok rosszul informáltak a politikákról és a politikai helyzet okairól, s a világ komplexitása következtében politikailag dezorientáltak, a politika világát a vezetők és az elit teszi érthetővé számukra. A választási kampányban és az azt követő választásokon a vezetők így arra nyernek felhatalmazást, hogy (1) értelmezzék és érthetővé tegyék a politikai helyzetet az állampolgárok számára; (2) ők határozzák meg a közérdeket; (3) hajtsák végre a kollektív cselekvéseket, beleértve az állampolgárok kényszerítését az engedelmeskedésre.

Összefügg mindezzel, hogy a szavazók a politikai vezetőket személyes teljesítményük, s nem a korábban adott mandátum, vagy a kormányzati rekord alapján értékelik a választásokon. A személyes teljesítmény megítélése mindig szituatív; a mandátum- és az elszámoltatáselmélet *ex ante*, illetve *ex post* értékelési standardjai itt nem kapnak szerepet. A szavazói választás egy olyan értékelési keretben történik, amelyet maguk a politikai vezetők állítanak fel. Ők arra motiváltak, hogy ezt az értelmezési keretet formálják, manipulálják.

Ez azonban nem egy objektív adott helyzet manipulálását, vagy az objektív realitás eltorzítását jelenti. A politikai helyzetet ugyanis egyrészt az jellemzi, hogy olyan politikai cselekvések termékei, amelyek különböző, általában egymással összeegyeztethetetlen célok elérésére irányulnak. A politikai helyzet másrészt olyan helyzet, amely a politikai lehetőségek számbavételét, és szubjektív döntéseket követel meg. Magában foglalja azt is, amit a politikai vezetők elérni, a helyzetből kihozni szeretnének, azaz így mindig magában rejti az önkényesség elemét (Körösényi, 2005: 373–374). Így az a politikai helyzet, amelyet a szavazóknak értékelniük kell, nemcsak annyiban egy kontingens helyzet, hogy – a politika, vagy szűkebben, a kormánypolitika számára – exogén tényezők formálják, de a vezetők politikai cselekvéseinek endogén struktúrájából adódóan, inherens módon kontingens.

E keretek között a közérdek vagy a közjó fogalma legfeljebb mint metafora kaphat értelmet. A szavazóknak választási döntéseiket többé-kevésbé ad hoc megfontolások alapján kell meghozniuk. A közérdeket a sikeres vezetők tevékenységével vagy „produkciójával” fogják asszociálni olyan körülmények között, amikor a siker nagymértékben a szerencsén vagy más előre nem látható tényezőkön múlik.

A politikai helyzet értelmezéséért és újra-értelmezéséért, s így a közérdek definiálásáért és újradefiniálásáért szakadatlan politikai harc folyik. Ha mind a hatalmon levők, mind a szavazók tisztában vannak azzal, hogy a kormány (szak)politikai döntései és a kialakult általános helyzet között, amelyben szavazatukat le kell adniuk, meglehetősen bizonytalan a kapcsolat, akkor a Friedrich-törvény nem több egy metaforánál. A szavazóknak ugyanis nincs világos és határozott iránytűjük arra nézve, hogy a kormányzó politikusokat újraválasszák vagy elkeressék. Ebben a helyzetben, hogy újraválasztási esélyeiket növelhessék, racionális politikai stratégiát jelent a kormányon levők számára a szavazói preferenciák formálása, manipulációja. A szavazók választása erősebben függ a rivális politikai vezetők és pártok közti stratégiai küzdelem hatásától, a közöttük kialakult interakciótól – azaz a politikai napirend formálásától, az egyes politikai ügyek uralkodóvá váló értelmezési keretétől, mint valamilyen független kritérium alapján történő értékelő ítélettől.<sup>4</sup>

## IMPLIKÁCIÓK ÉS ÖSSZEFOGLALÁS

Láthattuk, hogy a képviseleti kormányzás e három teóriája között komoly különbségek vannak az elméletek mögött húzódó előfeltevéseket, a választott elit szerepét és a képviselet tartalmát illetően egyaránt. Noha a vezetőket megválasztó állampolgárok mindegyik elméletben jelentős szerepet kapnak, mégis eltérő a demokratikus visszacsatolás természete az egyes elméletekben. Különösen az elszámoltatáselmélet liberális és a felhatalmazáselmélet autoriter

vagy „cezarista” (Baehr–Richter, 2004) implikációi között nagyok a különbségek. Milyen következtetéseket vonhatunk le a fentiekből a politikai vezetés és a demokratikus elitizmus természetére nézve? Alább öt pontban foglalom össze a konklúziómat.

Először is a demokratikus elitizmus egy olyan „ernyőkonceptió”, vagy gyűjtőfogalom, amely szerint a politikai vezetőket választják, és a demokratikus választás intézménye, valamint a Friedrich-törvény érvényesülése biztosítja, hogy a nép akarata érvényesüljön. Láthattuk azonban, hogy a demokratikus elitizmus feletti látszólagos konszenzus mögött három, a demokratikus képviselet és kormányzat valójában három eltérő teóriája húzódik (lásd az 1. táblázatot). A teljes elituralom és a népakarat maradéktalan érvényesítése között széles szakadék húzódik, amint ezt a felhatalmazás- és a mandátumelmélet közti kontraszt mutatja.

Másodszor, a politikai vezetők eltérő szerepet játszanak az egyes elméletekben. A mandátumelméletben a választott vezetők bírják a szavazók bizalmát, kormánypolitikává formálják az állampolgárok vágyait és így egy *funkcionális elitet* alkotnak. Az elszámoltatásméletben a Friedrich-törvény kap központi szerepet; a szavazók az eredményeik alapján értékelik a politikai vezetőket, akik így egy *felelős elitet* alkotnak. A felhatalmazásmélet nem annyira a kormánypolitika eredményeire, hanem a kormányon levő politikusok és riválisaik személyes vonzerejére, imágójára épít. A demokratikus visszacsatolás nem több egy metaforánál, így a vezetők egy hatalmi elitet képeznek.

Harmadszor, az intézményrendszer azonossága ellenére (pl. szabad és versengő választások) a Friedrich-törvény relevanciája és a képviselet természete mindegyik elméletben különböző: a mandátumelméletben a kormánypolitika reszponzivitását, az elszámoltatásméletben a felelős kormányzást segíti elő, míg a felhatalmazásméletben a demokratikus kontrollt a vezetők szelekciójára korlátozza.

Negyedszer láthattuk, hogy a három elmélet közti különbségek nagymértékben összefüggenek a politikusok és szavazók képességeivel kapcsolatos eltérő episztemológiai és antropológiai előfeltevésekkel. Az előfeltevésekben meglehetősen nagy különbségeket találtunk. Annak mértéke, hogy a szavazók miként tudják a közpolitikát befolyásolni és a hatalmon levőket kontrollálni, a következő tényezők függvénye: (1) a szavazók mennyire informáltak és kompetensek; (2) mekkora a kormányzat hatókörén kívül álló kontingens és exogén tényezők hatása; (3) milyen mértékű a politikai vezetők napirend- és preferenciamanipulációs tevékenysége; (4) milyen a rivális politikai vezetők közti verseny természete, a választási kampány színvonala. Minél pesszimistábban tekintünk az állampolgárok politikai kompetenciájára, annál távolabb kerülünk a mandátumelmélettől, és annál közelebb kerülünk a felhatalmazásmélethez.

Végül szeretnék néhány, kizárólag a felhatalmazásméletre vonatkozó

problémára rámutatni. Ezt annál is inkább fontosnak tartom, mert a felhatalmazáselmélet egyrészt elhanyagolt az irodalomban, másrészt, mivel ez a leginkább szkeptikus, vagy egyenesen pesszimista teória, nemcsak analitikus, de normatív szempontból is nehezebb esetet alkot. Nyilvánvalónak tűnik, hogy a felhatalmazáselmélet „cezarista” implikációkkal terhelt, és a demokratikus elitizmushoz való viszonya nem mentes az ambivalenciától.

A felhatalmazáselmélet három, a politikai vezetés természetére és a demokratikus elitizmusra nézve fontos következményére szeretnék rámutatni. Az első a vezetés és a manipuláció közti különbség eltűnésével, a második az elszámoltathatóság megszűnésével, a harmadik a demokratikus politika perszonalizációjával kapcsolatos.

### Vezetés vagy manipuláció?

Hannah Pitkin (1967: 233) azt írta, hogy a „vezetés és manipuláció közti választóvonal igen halvány és aligha húzható meg könnyen. Mindazonáltal kétségtelen, hogy *van* különbség közöttük, és ez a különbség abban áll, hogy míg a vezetés összeegyeztethető a képvisellel, a manipuláció nem”. Pitkin tézise szinkronban van az elszámoltatáselmélettel, amely egyrészt egy aszimmetrikus, de kétoldalú kapcsolatot feltételez vezetők és állampolgárok között, másrészt feltételezi, hogy az állampolgárok objektív, vagy legalábbis független kritériummal rendelkeznek a kormány teljesítményének a megítélésére. A felhatalmazáselmélet szemüvegén keresztül azonban, amely feladja az utóbbi előfeltevést, a vezetés és manipuláció közti határvonal nemcsak homályossá válik, hanem eltűnik. A manipuláció nem az állampolgári preferenciák egyetlen politikai autoritás által történő „előállítását” jelenti, hanem rivális politikai vezetők küzdelmét, akik megpróbálják az állampolgárok politikai nézeteit formálni és mozgósítani saját céljaik érdekében. Ebben a folyamatban, amelyben a politikai vezetők és állampolgárok között aszimmetrikus kapcsolat áll fenn, a politikai vezetés fogalma magába olvasztja a manipulációt is.

### Az elszámoltathatóság vége?

Ha a választási verseny, illetve a vezetők közti rivalizálás nem a racionálisan értelmezhető közpolitikai pozíciók és programok dimenziójában, hanem a preferencia- és napirend-manipuláció, illetve a politikusok személyes karaktere vagy imágója területén folyik, akkor a demokratikus verseny és választások önmagukban nem járnak a Friedrich-törvény érvényesülésével és nem teremtik meg az elituralom kialakulása elleni garanciákat. A preferencia-manipulációs és *heresztetikai* eszközökkel fenntartott elituralom rejtve marad (Riker, 1983;



Maravall, 1999; Jacobs–Shapiro, 2000). A demokrácia schumpeteri kompetitív modelljének optimista olvasatával szemben David Miller (1983) és Emilio Santoro (1993: 129–131) kimutatta, hogy az oligopolista verseny nem növeli sem a vezetők felelősségét sem pedig a rezponzivitásukat.<sup>5</sup> Bernard Manin (1997) a „közönség demokráciájáról” ír, ahol a demokratikus választások visszacsatolási mechanizmusa helyett az állampolgárok a vezetők személyes teljesítményét, mint egyfajta előadást vagy show-t értékeli szavazatukkal. Kérdés, tekinthetjük-e a személyes „előadást”, politikai produkciót vagy „*performance-t*” az elszámoltathatóság kritériumának? Elszámoltathatóak-e a még vezetők, ha előadókká válnak, mint a színészek a színpadon? Az előadói teljesítmény, mint színházi vagy művészi produkció megtapsolható, ünnepelhető, vagy kifütyülhető. Az ilyenfajta tetszés- vagy nemtetszés-nyilvánítást csak egy nagyon korlátozott vagy metaforikus értelemben nevezhetjük elszámoltathatóságnak. A Friedrich-törvény csak egy korlátozott vagy felszínes értelemben működik.<sup>6</sup> A felhatalmazáselmélet második implikációja így a vezetők elszámoltathatóságának az elporladása.

#### Jelöltszelekció: értelmes választás?

Milyen választása marad az állampolgároknak a demokratikus kontroll ilyen perszonalizált megközelítésében, ahol az elszámoltathatóság korlátozott, és a manipuláció a politikai vezetés inherens részét képezi? Vannak-e olyan további előnyök amelyek a demokratikus választásokat a sorshúzás vagy a paternalista kormányzás elébe helyezik? Przeworski minimalista demokráciakoncepciójában megfogalmazottakon túl két további érvet szeretnék felhozni annak támogatására, hogy a jelöltek választások révén történő szelekciójának van értelme, és a szavazók számára értelmes, jelentéssel bíró választást biztosít (*meaningful choice*).

Az első az állampolgári tudással, kompetenciával kapcsolatos. A politika perszonalizációját és a személyes karaktervonások alapján történő választását gyakran irracionálisnak tekintik. Egy ponton azonban még Dahl és Lindblom (1953: 71) is elismerték, hogy „a személyes jellemvonások komoly súllyal történő számbavétele a szavazásban [...] nem annyira irracionális, mint először tűnik”. E helyütt elfogadták, hogy az állampolgárok nem eléggé informáltak ahhoz, hogy a képviselőt mandátumelmélete megvalósuljon. A szavazók tudatlansága, hiányos informáltsága és az ügyenkénti szavazáshoz szükséges tökéletes informáltság közti szakadékot a „mintavételi technika” alkalmazásával próbálják áthidalni. A jelöltek személyes tulajdonságai alapján történő választás, a „mintavétel” az ügyenkénti szavazást helyettesíti a hiányos informáltság világában. Dahllal és Lindblommal szemben általánosítsuk az érvelést: a jelöltek személyes tulajdonságai és imágója alapján történő választás – amit a felhatalmazáselmélet

feltételez –, nagyobb összhangban van az átlagpolgárok tényleges informáltsági- és kompetenciaszintjével, mint az ügynkénti preferenciák vagy az újraválasztási kritérium szerint történő szavazás. A jelöltek imágójának, és/vagy szereplésének a megítélése közelebb van az átlagemberek tényleges *gyakorlati tudásához*, mint komplex szakpolitikai ügyek megítélése vagy a kormánypolitika eredményének önmagában vett, azaz az exogén tényezők hatásától elválasztott értékelése (Schumpeter, 1987: 258–261). Dahllal és Lindblommal szemben ugyanakkor nem osztjuk azt a feltevést, hogy a jelöltek karaktervonásai és a közpolitikai pozícióik között közvetlen kapcsolat lenne.

A másik érv a jelöltek szelekciójának meritokratikus hatására vonatkozik. James Fearon (1999: 57) empirikus kutatásai alapján megjegyzi, hogy az állampolgárok úgy is érthetik a választásokat, „mint ami a legjobb vagy legkiválóbb személyek kiválasztása és megbecsülés adományozása számukra”. Sartori (1987) és Manin (1997: 149) egyaránt amellet érvelnek, hogy a választások – a sors húzással és a rotációval szemben – a vezetők kiválasztásának meritokratikus, illetve arisztokratikus eszközét jelentik. Manin (1997: 146) kimutatja, hogy a szavazók, ha egy képviselőt kell megválasztaniuk, azt – politikai szempontból relevánsnak tartott – superior kvalitásaik alapján teszik. Mindkét érv alapján azt a következtetést vonhatjuk le, hogy még a felhatalmazáselmélet keretei között is, ahol nem várhatjuk a választott tisztségviselők elszámoltatását, a személyes karaktervonások alapján történő választásnak van értelme.

Arra a következtetésre jutottunk, hogy a leginkább pesszimista előfeltevéseket elfogadó felhatalmazáselmélet összefér Schumpeter kompetitív demokráciaelméletének egy szkeptikus olvasatával. Bár a demokratikus elitizmus ezen szkeptikus változatában a manipulációtól mentes és a választók által elszámoltatható politikai vezetés alig több pusztán mítosznál, a demokratikus választások mégsem válnak teljesen értelmetlenné és hiábavalóvá, mint a klasszikus elitisták tartották (Hirschman, 1991; Femia, 2001).

1. táblázat. A mandátum-, az elszámoltatás- és a felhatalmazásemélet összefoglalása

	MANDÁTUMELMÉLET	ELSZÁMOLTATÁSELMÉLET	FELHATALMAZÁSELMÉLET
Megbízó-ügynök viszony	Megbízó => ügynök	megbízó < = > ügynök	ügynök => megbízó
Választott tisztségviselők	Küldött (delegált)	Megbízott (gyám)	Felhatalmazott (képviselő)
Mandátum típusa	Kötött mandátum	Szabad mandátum (és elszámoltathatóság)	Szabad mandátum (az elszámoltathatóság csak metafora)
Demokrácia jelentése	Népakarati kormányzás	Vezetők választói ellenőrzése	Beleegyezés az uralomba
Szavazói választás	Konkrét ügyekről ( <i>input mandátum</i> )	Kormányzati teljesítményről ( <i>output ex post értékelése</i> )	Jelöltekről (a „jó típus” kiválasztása)
Friedrich-törvény jelentése	Mandátum rezponzivitás	Output elszámoltathatóság	Vezetők „előadásának” értékelése
Elite típusa	Funkcionális elit	Felelős elit	Hatalmi / uralkodó elit
Szavazók	Racionálisak és tökéletesen informáltak	ésszerűek ( <i>reasonable</i> ) és jól informáltak	Nem-racionálisak és rosszul informáltak
Előfeltevések a világról	Racionális és kiszámítható	Ésszerű és többé-kevésbé kiszámítható	Szeszélyes, kiszámíthatatlan

JEGYZETEK

- <sup>1</sup> Az alábbi írás a 2007. június 15–16-án a Jéna melletti Dornburgban megtartott *Democratic Elitism Reconsidered* című konferencián elhangzott előadás átdolgozott, magyar nyelvű változata. A kutatást az OTKA (T 049132) támogatta. Az első változathoz fűzött megjegyzésekért köszönettel tartozom John Higley-nek és Mándi Tibornak, valamint a Politikatudományi Szemle két anonim bírálójának.
- <sup>2</sup> Ha a szavazók nem rendelkeznek azokkal az információkkal, tudással, amivel a politikusok, és nem veszik észre azokat a dolgokat amiket a politikusok igen, akkor ez aláássa a demokratikus választások kormányzatot ellenőrző, szankcionáló jellegét. A kormány választási „elszámoltathatósága” így nem hoz létre valódi képviseleti kormányzatot.
- <sup>3</sup> Ha ugyanis a szavazók a külső körülmények kedvezőtlen alakulását figyelmen kívül hagyva például túlságosan magasra emelik a mércét, azaz az újraválasztás küszöbértékét irreálisan magasra húzzák meg, akkor bármennyire is a közérdeket követő és eredményes politikát folytat is a kormány, elbukja a következő választásokat. Vagyis a választók éppen a közérdeknek

megfelelő politikát folytató kormányt csapják el. Ha viszont túlságosan alacsonyra helyezik a léceket, ez kedvező külső körülmények mellett gyengébb teljesítmény (illetve például nagymértékű hivatali korrupció) esetén is a kormány újráválasztásához vezet. A szavazók így nem képesek egy hatékony újráválasztási kritérium felállítására; a kormány hatékony választói elszámoltatása mindkét esetben meghíúsul. A szavazók hiányos - és a politikusokkal szembeni aszimmetrikus - informáltsága aláássa a kormány választások útján történő elszámoltathatóságát (Manin et al., 1999: 16–17; Maravall, 1999).

- <sup>4</sup> Lásd a „framing” és a „priming” technikáit (Jacobs–Shapiro, 2000: 49–52, 176–78).
- <sup>5</sup> A Friedrich-törvény mellett Emilio Santoro (1993: 127) még egy további követelményt állít fel, hogy a választások pozitív hatásai érvényesüljenek: ez a pártok közötti „összebeszélés” kizárása. A valóságban azonban, mint megjegyzi, a pártok gyakran megegyeznek egymással, például abban, hogy bizonyos kérdéseket kizárnak a versenyből.
- <sup>6</sup> A következőképpen fogalmazhatjuk meg: „a kormányon levő, újráválasztásukért küzdő politikusok megpróbálják az állampolgárok színészi teljesítményükre adott reakcióit anticipálni, s azt ennek megfelelően alakítani”.

#### FELHASZNÁLT IRODALOM

- Baehr, Peter – Richter, Melvin (eds.) 2004: *Dictatorship in History and Theory: Bonapartism, Caesarism, and Totalitarianism*. Cambridge U.P.
- Blondel, Jean (2005): The Links Between Western European Parties and Their Supporters. The Role of personalization. In *Occasional Papers N. 16/2005. CIRCaP, University of Siena*. pp. 1–27.
- Dahl, Robert (1956): *A Preface to Democratic Theory*. Chicago–London, The University of Chicago Press.
- Dahl, Robert (1971): *Polyarchy. Participation and Opposition*. New Haven – London, Yale U.P.
- Dahl, Robert (1989): *Democracy and its Critics*. New Haven – London, Yale University Press.
- Dahl, Robert – Libblom, Charles E. (1953): *Politics, Economics & Welfare*. New Brunswick – London, Transaction Publishers.
- Downs, Anthony (1957): *An Economic Theory of Democracy*. New York, Harper.
- Fearon, James D. (1999): Electoral Accountability and the Control of Politicians: Selecting Good Types versus Sanctioning Poor Performances. In Przeworski et al., 55–97.
- Femia, Joseph (2001): *Against the Masses*. Oxford U. P.
- Friedrich, Carl Joachim (1937): *Constitutional Government and Politics*. New York, Harper.
- Friedrich, Carl Joachim (1963): *Man and His Government: An Empirical Theory of Politics*. New-York – San Francisco – Toronto – London, McGraw-Hill Book.
- Higley, John – Pakulski, Jan (2007): Elite Leadership Change in Liberal Democracies. In *Comparative Sociology*. Vol. 6. 6–26.
- Hirschman, A. O. (1991): *The Rhetoric of Reaction*. Cambridge, Mass., Harvard U. P.
- Jacobs, R. Lawrence – Shapiro, Y. Robert (2000): *Politicians Don't Pander. Political Manipulation and the Loss of Democratic Responsiveness*. Chicago–London, The University of Chicago Press.

- Körösényi, András (2005): Political Representation in Leader Democracy. In *Government and Opposition*, Vol 40. No. 3. (Summer 2005.) 358–378.
- Körösényi András (2005a): *Vezér és demokrácia. Politikaelméleti tanulmányok*. Budapest: L'Harmattan Kiadó.
- Körösényi, András (2006): Elszámoltatható-e a kormány? Képviselő, demokrácia és a 2006. évi választások. In Karácsony Gergely (szerk.): *Parlamentari választás 2006. Elemzés és adatok*. Budapest, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány – Budapesti Corvinus Egyetem Politikatudományi Intézet, 253–292.
- Manin, Bernard (1997): *The principles of representative government*. Cambridge U. P.
- Manin–Przeworski–Stokes (1999): Elections and Representation. In Przeworski et al. (eds.): *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge U. P. 29–54.
- Maravall, José Maria (1999): Accountability and Manipulation. In Przeworski et al. 154–196.
- Mény, Yves – Surel, Yves (eds.) (2002): *Democracies and the Populist Challenge*. Palgrave.
- Miller, David (1983): The competitive model of democracy. In G. Duncan (ed.): *Democratic Theory and Practice*. Cambridge: Cambridge U.P. 133–155.
- Pateman, Carole (1970): *Participation and Democratic Theory*. Cambridge U. P.
- Philp, Mark (2007): *Political Conduct*. Harvard U. P.
- Pitkin, Hannah (1967): *The Concept of Representation*. Berkeley – Los Angeles – London, University of California Press.
- Plamenatz, John (1973): *Democracy and Illusion*. London, Longman.
- Poguntke, Thomas – Paul Webb (eds.) (2005): *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies*. Oxford U. P.
- Przeworski, Adam – Stokes, Susan – Manin, Bernard (eds.) (1999): *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge U. P.
- Przeworski, Adam (1999): Minimalist conception of democracy: a defence. In Ian Shapiro – Casiano Hacker-Cordón (eds.) (1999): *Democracy's Value*, Cambridge U. P., 23–55.
- Riker, H. William (1982): *Liberalism Against Populism*. W. H. Freeman and Company.
- Riker, H. William (1983): Political Theory and the Art of Heresthetics. In Ada W. Finifter (ed.): *Political Science: The State of the Discipline*. Washington, D. C.: The American Political Science Association. 47–67.
- Royed, Terry J. (1996). Testing the Mandate Model in Britain and the United States: Evidence from the Reagan and Thatcher Eras. In *British Journal of Political Science*. Vol. 26, No. 1. (Jan., 1996), 45–80.
- Santoro, Emilio (1993): Democratic theory and individual autonomy. An interpretation of Schumpeter's doctrine of democracy. In *European Journal of Political Research*. Vol. 23. 121–143.
- Sartori, Giovanni (1987): *The Theory of Democracy Revisited*. Vol 1-2. Chatham, New Jersey.
- Sartori (1999): *Demokrácia*. Budapest, Osiris Kiadó.
- Saward, Michael (2003): *Democracy*. Polity Press.
- Schumpeter, A. Joseph (1987): *Capitalism, Socialism and Democracy*. London, Unwin.
- Shepsle, Kenneth A. – Mark S. Bonchek (1997): *Analyzing Politics. Rationality, Behavior, and Institutions*. W. W. Norton & Company, New York – London.

- Stokes, Susan (1999): What Do Policy Switches Tell us about Democracy? In Przeworski et al, 131–153.
- Stokes, C. Susan (2001): *Mandates and Democracy. Neoliberalism by Surprise in Latin-America*. Cambridge U. P.
- Zolo, Danilo (1992): *Complexity and Democracy*. Cambridge, Polity Press.