

A KÉPVISELETI DEMOKRÁCIA MEGBÍZÓ-ÜGYNÖK ELMÉLETI MODELLJE*

Sebők Miklós

(MTA TK Politikatudományi Intézet)

ÖSSZEFOGLALÓ

A tanulmány tárgya a képviseleti demokráciák megbízó-ügynök elméleten alapuló leírásának bemutatása. Nagyrészt követve az irodalmat áttekintő cikkek konvencióit az írás bemutatja az elméleti modell olyan alapfogalmait, mint a követ, a képviselő és a gondnok, illetve a közöttük és a megbízó között létrejött szerződés olyan következményeit, mint az információs aszimmetria, az erkölcsi kockázat vagy a kontraszelekció. Ezen alapfogalmakra építve vázoljuk a képviseleti demokrácia általános modelljét, amelynek kulcsfogalma a delegálási lánc. Részletesebben is megvizsgáljuk a modell három kiemelt szakaszát. A választók és pártok kapcsolatát a választási kapcsolattal; a pártok és a közjogi intézmények kapcsolatát a hatalommegosztással és a koalíciós kormányokkal; a hatalmi ágak és a bürokrácia viszonyát pedig a bürokratikus delegálás fogalmával írjuk le. Az Epilógusban a megbízó-ügynök megközelítés olyan problémáit tárgyaljuk, mint a többszintű és komplex szerződések, a közvéleményérzékenység (reszponzivitás) és az informális-deliberatív képviselet.

Kulcsszavak: képviseleti demokrácia ■ megbízó-ügynök elmélet ■ delegálás ■ hatalommegosztás

Jelen írás tárgya a képviseleti demokráciák megbízó-ügynök elméleten alapuló leírásának bemutatása.¹ Követve az irodalom-áttekintő cikkek (review article) konvencióit, elsődleges célja nem az, hogy új kutatási eredményeket közöljön, hanem a társadalomtudományokban jártas olvasó számára ismertesse a megbízó-ügynök elméleti megközelítés alapjait, s ennek alkalmazásait a demokratikus kormányzás néhány alapvető problémájára. Az adott terjedelmi keretek mellett az irodalom teljes körű ismertetése és az érthetőség közötti feszültséget az utóbbi javára oldjuk fel (a citált művek irodalomjegyzéke ugyanakkor már bőséges útmutatót kínál a téma iránt érdeklődő olvasók számára). Mind-

* A jelen írás célja a Kolnai-díjjal jutalmazott kötetben (Sebők, 2014) érintett, de ott csak az empirikus kutatásnak alárendelten tárgyalt megbízó-ügynök problémák egy általános politikaelméleti keretbe helyezése.

emellett kitérünk néhány olyan kérdésre is, amelyek vagy új empirikus kutatási programok alapjai lehetnek, vagy pedig a magyar kontextusban indokolt a tárgyalásuk.

Az alábbiakban először az elméleti leírás alapfogalmait, majd ezekre építve a képviseleti demokrácia általános leírását mutatjuk be. Ezt követően részletesebben is megvizsgáljuk a modell három kiemelt szakaszát: a választók és pártok; a pártok és a hatalmi ágak; valamint a hatalmi ágak és a bürokrácia viszonyát. Az Epilógusban a megbízó-ügynök megközelítés olyan problémáit tárgyaljuk, mint a többszintű és komplex szerződések, a közvéleményérzékenység (reszponzivitás) és az informális-deliberatív képviselet.

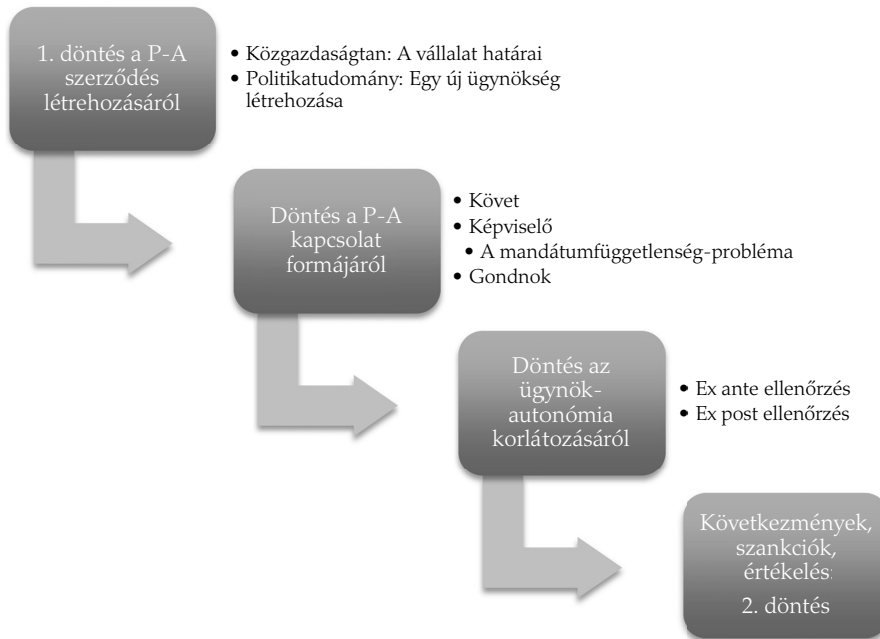
ELMÉLETI ALAPFOGALMAK

Az írás alapjául szolgáló megbízó-ügynök elméleti megközelítés („principal-agent theory” – P-A elmélet; „agency theory”) alkalmazása a politikára a politikaelméletben és a főáramú politikatudományban párhuzamosan fejlődött ki. A képviseletet (representation) a politikaelméleti irodalomban sok esetben Pitkin (1967) munkájára támaszkodva értelmezik (Dovi, 2006; Urbinati, 2006: 10.; Brito Vieira–Runciman, 2008: x.; Rehfeld, 2009: 214–215.; illetve a magyar irodalomban: Körösi, 2003).² Ez a tipológia a képviselet jellegére összpontosít és megkülönbözteti annak formális, szimbolikus, leíró és szubsztantív formáit (Pitkin, 1967). Ez utóbbi a képviselt érdekében történő aktív cselekvésből („acting for”) indul ki, s ennyiben a megbízó-ügynök elméleti megközelítés előfutára (így pl. az „act for” kifejezés Ross [1973] klasszikus cikkének már első bekezdésében megjelenik).

A nyilvánvaló politikaelméleti kapcsolódási pontok ellenére a megbízó-ügynök elméletet kanonizált formájában a közgazdaságtanból, illetve a politikai gazdaságtanból importálta a politikatudomány. Úttörő munkájában Spence és Zeckhauser (1971) a biztosítási szerződés kapcsán vizsgálja, hogy milyen stratégiai viselkedést folytat a biztosított adott külső hatások („természeti” környezet) mellett. Itt az ügynök-problémát a két fél eltérő információs bázisa okozza (azaz megjelenik az ügyfél részéről az erkölcsi kockázat, a biztosító részéről pedig a felügyelet [monitoring] igénye). Ross (1973) már konkrétan megbízó-ügynök problémáról beszél, amelyet az ügynök munkájáért fizetendő díj és az ügynök tényleges (a környezettől is függő) kifizetésének optimalizálási feladataként határoz meg. E munkákra is építve Mitnick (1975) közvetlen politikatudományi (és utóbb jelentős kutatási programmá fejlődő) alkalmazást talál a megbízó-ügynök elmélet számára a közpolitikai szabályozás területén. A hangsúly itt már az ügynököt felügyelő eszköz („policing device”) optimalis kialakításán van.

Az idézett klasszikus írásokra támaszkodva kiépített politikai megbízó-ügynök irodalomban kiemelkedik négy fontos kérdéskör, amelyek egyben a megbízó-ügynök kapcsolat „életciklusának” is megfeleltethetőek (ld. 1. ábra). Az első szakasz a kapcsolat létrehozásáról szól. A másodikban a felek a kapcsolat formájáról döntenek. A harmadik szakaszban döntés születik a megbízott autonómiájának mértékéről és ellenőrzésének pontos módjáról. A negyedik szakaszban már értékelhető az elvégzett feladat, a teljesítés jutalmazható, míg a „lazsálás” szankcionálható. Ennyiben létrejönnek a kapcsolat megújításáról szóló döntés feltételei is.

1. ábra. A megbízó-ügynök kapcsolat kialakulásának folyamata példákkal



Kezdve a folyamat megértéséhez szükséges elemi fogalmakkal, *megbízó* alatt olyan természetes személyt, csoportot vagy intézményt értenek, amely bizonyos feladatok elvégzése érdekében (ld. „acting for”) egy rajta kívül álló személyt, csoportot vagy intézményt bíz meg. A feladatot elvállaló személy vagy entitás az *ügynök*. A két fél között a jogokat és kötelezéseket egy formális vagy (később) informális *szerződés* szabályozza, amelynek legalább két eleme van: az elvárt eredmény és az ennek teljesítéséért az ügynök számára biztosított kompenzáció (Przeworski, 2003: 56.).

A megbízó-ügynök kapcsolat elemzésére számos fogalom használatos, de ezek közös metszetében rendre feltűnik a delegálás, a tranzakciós költségek elmélete, a kockázat és a biztosítás, az ösztönzők, a megbízó-ügynök kapcsa-

latok valamely tipológiája vagy az intézményes környezet. Bizonyos megközelítések a *delegálást* a megbízó-ügynök elmélet alapfogalmai között tartják számon: Lupia (2001) a politikai ügynök-elméletet (agency theory) egyenesen a delegálás aktusából vezeti le. Delegálásra akkor van szükség, ha a megbízó adott körülmények között nem akarja vagy nem képes ellátni az adott feladatot. Az „adott körülmények” helyzetről helyzetre változnak: a delegálásról szóló döntés így a delegálás konkrét költségeit és kockázatait állítja szembe annak várható hasznával (ld. az 1. ábra első lépése).

E döntési helyzettel szisztematikusan először a vállalat-elméletben foglalkoztak: mikor érdemes kiszervezni, vagy a cégen belül tartani egy tevékenységet, vagy általánosítva: hol húzódjanak a vállalat határai? A kérdést Coase (1937: 19.) nyomán a tranzakciós költségek irodalma vizsgálta: miért léteznek vállalatok, ha az erőforrások allokációját a piac és az ármechanizmus végzik el? A kérdés csak akkor válaszolható meg, hogy ha a piaci szereplők közötti viszonyról nem mint egy önszabályozó organizmusról, hanem mint egy szervezetről beszélünk. Az új kérdés ekkor az: mi dönti el, hogy milyen tevékenységek zajlanak a vállalaton belül, és melyeket szerez be a vállalat – szintén nem költségmentesen! – a piacról?

Alchian és Demsetz (1972) Coase eredeti gondolatát viszi tovább a megbízó és az ügynök közös termelése által okozott problémák, ezen belül is speciálisan a felügyelet (monitoring) lehetőségének és költségének vizsgálatával. A közös termelés növeli a termelékenységet, s ennyiben igazolja saját létjogosultságát. Ugyanakkor létrehozza a közreműködők megfigyelésének, a befektetett „energia”, azaz ráfordítás vagy input mérésének (metering) problémáját.

Az alapvető kérdések ugyanezek a választók nézőpontjából: miért van szükség pártokra? Vagy a pártok szemszögéből: miért van szükség kormányra, bürokráciára? A sztenderd közgazdaságtani válaszok – mint a munkamegosztás (à la Benjamin Constant) és specializáció, méretgazdaságosság, stabilabb szerződéses kapcsolatok, s ennek nyomán kisebb bizonytalanság – itt is alkalmazhatóak.³ Moe (1995: 120.) ugyanakkor helyesen hívja fel a figyelmet arra, hogy – szemben a folyamatosan mozgásban lévő gazdasággal – a politikában ezek a jelen korban adottságok, amelyeket alkotmányos szabályok és az állam erőszak-monopóliuma kényszerítenek ki.⁴

Miután így megszületett a döntés a megbízó-ügynök kapcsolat létrehozásáról (azaz a politikában: a delegálásról), a második feladat ennek típusának kiválasztása. Ennek kapcsán a kanonizált tipológiák rendre megkülönböztetik a követeket (delegate), a képviselőket (representative) és a gondnokokat (trustee, fiduciary). Bizonyos értelmezések kizárólag a megbízó-képviselő kapcsolatot tartják összeférhetőnek a képviseleti demokráciával (ld. pl. Körösi, 2005); illetve Majone (2005: 4–7.), aki egyenesen már a megbízó-ügynök elmélet alternatívájaként mutatja be a gondnok típusú kapcsolatokat, melynek kapcsán

a delegálást a „politikai tulajdonjogok”, azaz az autoritás átruházásaként definiálta. Ha el is fogadjuk ezt az álláspontot, a képviseleti demokrácia megbízó-ügynök elméletének tárgyalásához nélkülözhetetlen a követek és a gondnokok beemelése az elemzésbe.

A legjobb példa erre a téma klasszikusa, Edmund Burke. Az ő bristoliakkal folytatott „eszmecsereje” nyomán kialakult, s a mandátumfüggetlenség-vita-ként (mandate-independence; ld. Pitkin, 1967: 145.) ismert, az irodalomban régóta evidenciaként kezelt feszültség a normatív elvárások és az empirikus valóság között (ld. Miller–Stokes, 1963: 45.). A közvetlen választói ellenőrzés igényét a felelős pártkormányzás modelljével állítják párhuzamba (magyarul bővebben erről ld. Körösenyi–Sebők, 2013).

Ennyiben a képviseleti demokrácia kontextusában a képviselő munkaköre eltér a követ feladatleírásától. A cél kötött (a megbízó preferenciáinak érvényesítése), de az eszköz és módszer megválasztása tekintetében a képviselőnek van (mert kell, hogy legyen) diszkrecionális jogköre. Ugyanakkor, ahogy azt Brito Vieira és Runciman (2008: 79.) hangsúlyozza, nincs kötött szabály arra, hogy az autoritás hogyan oszlik meg a megbízás tárgya és alanya között, azaz hogy melyik viszony-típus érvényesül. Az autoritásra vonatkozó igények versengenek egymással, amely verseny eredménye nem előre eldöntött: az eredményt nem más határozza meg, mint „a politika maga” (i. m. 79.).

A harmadik szakaszban már arról kell megállapodnia a szerződéses partnereknek, hogy milyen módon lesz ellenőrizhető a teljesítés, illetve az általános P-A típuson belül pontosan milyen korlátai lesznek a megbízott autonómiájának. E kérdésnek, az ügynökök ellenőrzésének a politikatudósok a közigazgatáshoz képest nagyobb figyelmet szentelnek, érthető okokból (Shapiro, 2005: 272.). Egyetlen példát kiemelve: míg egy gazdasági kapcsolat (pl. egy egyszeri megbízás egy fodrász részére) rendszerint nem időhöz kötött, addig egy képviselőt Magyarországon négy évre választanak, nem beszélve egy alkotmánybíró 12 éves kinevezéséről. Ennek megfelelően a kiválasztás és a rekrutáció kérdése különösen fontos. Hasonlóan politika-specifikus problémát jelent a választott döntéshozók és nem választott végrehajtók (azaz a bürokrácia) viszonya. Ez jó példát ad a P-A kapcsolat két gyakori anomáliájára, az erkölcsi kockázatra és a kontraszelekcióra. Előbbi esetében a bürokrácia „elcsellengése” (slippage) vagy „lazsálása” (shirking) lehet probléma – megfelelő ellenőrzés és szankció hiánya esetén. Utóbbira a patronázs jelensége hozható fel illusztrációként, amely a meritokratikus kiválasztással szemben a politikai lojalitást részesíti előnyben.

Az ügynökök autonómiájának korlátozására a felhatalmazásba épített (ex ante) és utólagos (ex post) eszközök is rendelkezésre állnak a megbízó számára. Ezeket az eszközöket foglalja össze az 1. táblázat az USA hatalommegosztásra épülő rendszerének példái kapcsán.

1. táblázat. Az ügynök-autonómia korlátozásának eszközei

Ex ante: felhatalmazás	Ex post: ellenőrzés és szankciók
1) Delegálás a diszkrecionális jogkörök korlátozásával a: költségvetési b: szabályalapú, beszámolás és konzultáció c: strukturális ellenőrzés: a bürokrácia intézményi szerkezete d: politikai kinevezettek 2) Közigazgatási eljárásokba épített korlátok	1) Törvényhozási vétó – a költségvetési felhatalmazások felülvizsgálata. 2) A közigazgatási döntések törvényhozási felülvizsgálata. 3) Bírói felülvizsgálat: módosítás, hatályon kívül helyezés. 4) Kinevezettek elnöki visszahívása. 5) Elnöki költségvetési hivatal – „a teljesítmény monitorozása, a költségvetések kialakítása, a törvényhozási javaslatok figyelemmel kísérése és módosítása”. 6) Költséggel járó auditálás: kongresszusi meghallgatások (látens ellenőrzés és „örjárat”). 7) Költség nélküli auditálás: érdekcsoportok de facto felügyelete („tűzjelzők”).

Forrás: Sebők, 2014 módosításával.

A törvényhozók a delegálást annak alternatívájaként mérlegelik, hogy saját maguk határozzák meg a közpolitika tartalmát. Mivel erre politikai számításból, a közpolitikai szakértelem hiánya miatt vagy információs aszimmetriára visszavezethető okokból az esetek többségében nem vállalkoznak, a delegálás a képviseleti demokrácia természetes velejárójává vált. A delegálás szükségessége ugyanakkor nem jelent teljes autonómiát az ügynök számára: mozgásterét több módon korlátozhatja a megbízó.

Ennek elsődleges eszköze a jogkörök ex ante, jogszabályba öntött körülhatárolása („statutory control”). A közigazgatás szervezetének és eljárásainak meghatározásával nagyrészt mederben tartható a közpolitikai folyamat, azaz biztosítható, hogy a megbízottak ne térhessenek el önkényesen a megbízók preferenciáitól. A költségvetési keretek szűkössége, a beszámolási kötelezettségek mind hozzájárulnak a végrehajtó hatalom vagy a bürokrácia „helyes” viselkedéséhez. Ha pedig ez sem tűnik elégségesnek, a politika közvetlen irányítást is kiépíthet, pl. azzal, hogy politikai ejtőernyősöket küld egy szervezet élére.

Az ilyen előzetes korlátozások ugyanakkor sok esetben önmagukban nem hoznak kielégítő eredmény, amelynek egyik oka, hogy hiába tartalmaz a szerződés pontos viselkedési normákat, ezek betartatásának hiánya erkölcsi kockázatot hordoz és az ügynök „elcsellengésével” fenyeget. Ennek megfelelően a szabályok betartatását szolgáló ex post mechanizmusok is rendre részei a P-A kapcsolatnak. Az egyik legerősebb ilyen eszköz a végrehajtó hatalmi vagy közigazgatási döntések felülbíráltatósága, mely esetben hiába hoz a megbízó preferenciáitól eltérő döntést az ügynök, az nem lép életbe (miközben a bizalmi kapcsolat is megromolhat, így végső esetben idő előtt visszahívhatják a megbízottat). A felülbírálatnak ugyanakkor előfeltétele a probléma érzékelése. Ezt a folyamatos ellenőrzéssel (oversight; monitoring; metering) tudja a megbízó megoldani, mely akár a delegálás hasznához mérhető költséget okoz szá-

mára. Sok esetben ugyanakkor számíthat más érintetti csoportok segítségére, akik egyfajta „tűzjelzőként” jelzik a végrehajtási anomáliákat.

A negyedik, s egyben utolsó lépés a következmények értékelése és a visszacsatolás. Itt három logikai lehetősége van a megbízónak: a kapcsolat megszüntetése, annak módosítása, illetve a kapcsolat megújítása. A nem vagy rosszul teljesítés szankciói közül a legdrasztikusabb a megbízott felmentése. Ez történik akkor, amikor a választók nem szavazzák meg az aktuális kormánypártok jelöltjeit, melynek eredményeképpen új összetételű kormány alakul. Ennek egy speciális esete az előzetesen meghatározott kinevezési korlátok alkalmazása (pl. az alkotmánybírók esetében) vagy a határidős delegálás („sunset provisions”) egyes szervezetek kapcsán. Mindkettő azt biztosítja, hogy a megbízások időhöz kötöttek legyenek és a kapcsolat ne váljon egy határozatlan idős gondnok megbízáshoz hasonlatossá (hiszen ez a létező legerősebb autonómiát biztosítja az ügynöknek, amely a megbízó számára csak különösen indokolt esetekben elfogadható).

A szankcióknak ugyanakkor vannak a visszahívásnál kevésbé drasztikus esetei. Részleges elégedettség esetén a megbízó beérheti finomabb jelzések küldésével (pl. a P-A kapcsolat típusának megváltoztatásával gondokról képviseleti jellegűre). A megbízói preferenciák követése pedig egyenesen jutalmazáshoz és/vagy a megbízatás meghosszabbításához vezethet. Ez már ex ante eszközökkel is elősegíthető, pl. teljesítményhez kötött szerződésekkel („incentive contracts”) amelyek a nagyvállalatok vezetőinek rekrutációjánál bevetteknek tekinthetők. Az ügynökök versenyeztetése, „lekáderezése” („screening” – Stiglitz, 1975), licitálásra kényszerítése – majd a szerződés után – a külső beszállítókkal való megegyezés lebegtetése mind olyan eszközök, amelyekkel utólagos szankcionálás nélkül is elérhetőek a megbízó számára kedvező eredmények (Sappington, 1991).

A MODELL ÉS SZAKASZAI

A modell

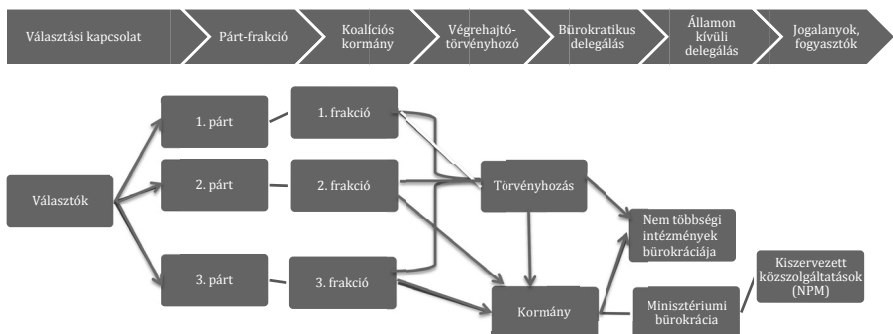
A képviseletnek és a képviseleti viszony különböző formáinak önálló elméleti irodalma van – de nekünk itt csak a bemutatott alapfogalmak képviseleti demokráciára való alkalmazása a lényeges. A politikai képviselet egyfelől legitimációs forrást biztosít a demokratikus intézmények számára, másfelől pedig arra ösztönzi a kormányokat, hogy odafigyeljenek az állampolgárok véleményére (Dovi, 2006). Pontosán ezen funkciókra épül a képviseleti demokrácia P-A modellje, mely megbízó-ügynök kapcsolatokat sorozataként fogható fel.

Ezt a sorozatot delegálási láncnak hívhatjuk (általánosságban ld. Shapiro, 2005: 267.; a parlamentarizmusra alkalmazva: Strøm, 2006: 59.; Braun – Gilardi, 2006: 4.; McCubbins, 2014: 570.). Bár a kapcsolódó terminológia változatos, és a hangsúly is ingadozik a közpolitikai folyamatra illetve a politikai intézményekre koncentráló keretek között, a delegálási lánc tartalmában nincs sok vita az irodalomban. Müller, Bergman és Strøm (2006: 19) a közpolitikai folyamatot, mint delegálási folyamatot mutatják, míg Thomson (2001) program-közpolitikai láncolatról beszél (programme-to-policy linkage). Rehfeld (2009) a képviseleti demokrácia „központi normatív problémájaként” határozza meg az állampolgári preferenciák törvényekké alakításának feladatát. Lane (2013: 85.) a teljes közpolitikai modellt két kapcsolatra bontja: a nép és a közpolitikai döntéshozók, illetve a közpolitikai döntéshozók és a közpolitika végrehajtóinak P-A kapcsolatára.

E megközelítésekben közös, hogy az előző láncszem ügynöke a következő lépésben maga is megbízóvá válik. A képviseleti demokráciák így számos egymásra épülő megbízó-ügynök kapcsolattal modellezhetőek. Andeweg és Thomassen (2003; idézi Saward, 2010: 105.) ezek közül ötöt különböztet meg: szavazó-törvényhozó; törvényhozáson belüli; törvényhozás és végrehajtó hatalom közötti; végrehajtó hatalmon belüli; valamint bürokratikus delegálást. Braun és Gilardi (2006: 4.) szintén öt szakaszból beszél: szavazó-törvényhozó; törvényhozó-kormány; kormány-miniszter; miniszter-bürokrácia; illetve a minisztérium és a nem többségi/független intézmények közötti P-A kapcsolatáról. Miközben ezen írások rendre egy lineáris folyamatként ábrázolják a delegálást a képviseleti demokráciában, valójában egy komplexebb modellben megjelennek párhuzamos folyamatok is. Ennyiben találhatóbb lehet egy delegálási fáról beszélni, amelynek törzséből számos delegálási ág nő ki (Sebők, 2015.).

Felhasználva tehát – de egyben némileg módosítva – a kanonikus ábrázolást, az elemzés fókuszától függően 5-10 fontosabb P-A kapcsolatot különböztethetünk meg a parlamentáris delegálási láncban (ld. 1. ábra).

2. ábra. A képviseleti demokrácia delegálási láncja



Az első szakasz a választópolgárok és a parlamenti képviselők/pártok közötti megbízó-ügynök kapcsolatot írja le. Mivel az esélyes jelölteket a parlamentáris demokráciákban főszabályként pártok állítják, ezért az ábra ez utóbbi kapcsolatot veszi alapul. A következő bonyolult kapcsolat (amely időben részben megelőzi a választást) a párt és parlamenti frakciója között áll fenn. A frakciók a (delegálási lánc szempontjából kevésbé lényeges) függetlenekkel együtt alkotják a törvényhozást, amely e frakcióktól független szervezettel rendelkezik (vö. a „legislative organization” irodalmát). Mivel a parlamentek jellemzően nem rendelkeznek általános közpolitikai döntések végrehajtására alkalmas bürokráciával, ezért ennek érdekében hatalmukat továbbdelegálják a kormánynak, vagy ennek alternatívájaként független, ún. nem többségi (non-majoritarian) intézményeknek. A lánc végén a közpolitikai végrehajtásának az új közmenedzsment- (NPM-) irodalom által leírt kiszervezése áll, pl. PPP-konstrukciók keretében.

Az 2. ábra sematikus modelljéből is látszik, hogy a képviseleti demokrácia megbízó-ügynök elméleti modellje valójában különböző módokon összeköthető részmodellek eredménye. Egyfajta „makromodell” tehát, amelyet részletesebben egyes elemei (vagy folytatva az analógiát: „piacai”) kapcsán lehet elemezni. Sőt, az egyes részmodellek további elemekre bonthatóak, ahogy – mint látni fogjuk – azt a szakirodalom meg is teszi. Mivel mindezen részmodellek kifejtésére nincs lehetőségünk, az alábbiakban a delegálási lánc talán három legfontosabb, s egyben elméletileg legkidolgozottabb láncszemét, a választási kapcsolatot, a kormányalakítást és a bürokratikus delegálást mutatjuk be.

Választók és pártok: a választási kapcsolat

A képviseleti demokrácia input legitimitását a választók pártokra, illetve ezek jelöltjeire leadott szavazatai biztosítják.⁵ Ha tetszik, ez a „választási kapcsolat” választók és pártok között az alap, amelyre a képviseleti demokrácia rendszerre épül, legyen szó deskriptív reprezentációról vagy közpolitikai értelemben vett képviseletről.⁶ A P-A megközelítésben a választók a megbízók, míg a pártok az ügynökök. A közöttük lévő szerződést a periodikus választások hozzák létre. E szerződések tartalma legalább háromféle lehet: személyhez kötött, ideológiai vagy közpolitikai (utóbbi kettő kapcsán ld. Hirschman, 1970). A hangsúly – mint látni fogjuk – a megbízó-ügynök elméleti megközelítésekben az utóbbi kettőn van.

A szerződés tartalmára mind a megbízó, mind az ügynök befolyással lehet. Amennyiben a megbízó (a választók) akarata érvényesül, akkor downsi típusú szerződésről beszélhetünk. Amennyiben a tartalmat az elitek határozzák meg, akkor a schumpeteri képviselet elve érvényesül (a kérdésről bővebben ld. Körösenyi, 2007: 13.). Amennyiben elfogadjuk a képviseleti demokrácia ex ante

felhatalmazáson alapuló általános elméletét, akkor a két szerződés-meghatározási módot általánosságban hívhatjuk delegálási elméletnek (downsi típusú) illetve felhatalmazási elméletnek (schumpeteri típusú – mindkettőről ld. Andeweg–Thomassen, 2005: 512.). A két megközelítésben ugyanakkor közös a megbízó-ügynök keret használata, amelynek alapvető sajátosságai érvényesülnek mindkét esetben. Fontos azt is hangsúlyozni, hogy valójában mindkét esetben a delegálási aktus teremti meg a képviseleti kapcsolatot, választó és választott között.⁷ Másrészt pedig a párt-orientált P-A keretben a felülről-lefelé történő szerződés-meghatározást talán pontosabb a pusztá felhatalmazásnál konkrétan *mandátum-kérés*ként meghatározni (Körösényi–Sebők, 2013: 37.).

A másik alapprobléma a delegálási lánc ezen első lépésében a P-A kapcsolat pontos részvevőivel kapcsolatos. Itt a felelős pártkormányzás és a személyes választási kapcsolat hívei tettek javaslatot alternatív elméleti keretekre. A 19. században még erősen személyközpontú képviselet a II. világháborút követő időszakra a demokratikus politikai rendszerekben már egyértelműen a pártok körül szerveződött (Judge, 1999: 71.; illetve egy bővebb áttekintésért: Körösényi–Sebők, 2013: 23–27.). E helyzetre reagált a felelős pártkormányzat (erősen normatív indíttatású, és az USA-ra szabott) doktrínája, amely szerint a választók egyértelmű választás előtt állnak egy kétpártrendszerben, mivel a pártok a kormányzás komplexitását érthető szintre egyszerűsítő, de egyben eltérő tartalmú programokkal versenyeznek (Schattschneider, 1942; Ranney, 1954). Az egyszerű választás felkínálása kedvez a közvélemény informálásának és aktivizálásának, miközben jelentős részben e leegyszerűsített kapcsolatnak köszönhetően könnyen elszámoltathatóvá is teszi a győztes pártot az ígéretei kapcsán.

A pártközpontú irodalom kialakulásával párhuzamosan ugyanakkor számos empirikus kutatás indult, amelyek éppenséggel a szavazók és az általuk megválasztott törvényhozók közvetlen, gyakran személyre szóló „választási kapcsolatát” mutatták (Mayhew, 1974; illetve Miller–Stokes, 1963; Fenno, 1978; Cain–Ferejohn–Fiorina, 1987). A vizsgálatokból kiderült, hogy a képviselők érzékenyek a választói igényekre (ld. Papp, 2011: 294.), különösen, ha azok saját választókerületükből jönnek. A P-A kapcsolat egyes szereplőivel kapcsolatos hipotézisek empirikus érvényesülésével, már a kontinentális Európára alkalmazva, a képviselői/képviseleti stílusokkal foglalkozó irodalom foglalkozik. Eleau és Wahlke (1959) kérdésfeltevése nyomán vizsgálták a képviselet fókuszát, azaz hogy maguk az ügynökök kit tekintettek valódi megbízójuknak, és hogy mennyire viselkedtek önjáróan, azaz függetlenül a választók feltárható preferenciáitól (Andeweg–Thomassen, 2005).

A vonatkozó kutatásokból az a nem meglepő tanulság vonható le, hogy a képviselői viselkedés (így kiemelten a közpolitikai javaslatokról szóló szavazás) nem magyarázható egyetlen okkal. Különösen igaz ez az olyan vegyes választási rendszerek esetében, mint ami Magyarországon is érvényben volt a

rendszer váltás után: maguk a frakciók is eltérő szociológiai, regionális stb. háttérű tagokból állnak, szerepfelfogásuk változatossága így természetesnek tekinthető (bővebben ld. Ilonszki–Judge, 1994; Ilonszki, 2011). Annyi biztosan látszik ugyanakkor, hogy a képviselők a fejlett országokban a választási felhatalmazást nem tekintik egy kötetlen tartalmú, gondnok-típusú kapcsolatnak, vagy legalábbis nem tartják egy önmagában teljes leírásnak a szerepükről (Andeweg–Thomassen, 2005: 509). A párt (valamint a mögötte álló szavazók) ideológiája és közpolitikája egyfelől, míg a választókörzet ügyei és a képviselő személyére közvetlenül is szavazó választópolgárok kiszolgálásának igénye másfelől, valamilyen mértékben kötötté teszik a mandátumot.

Ha pedig elfogadjuk, hogy az *ex ante* felhatalmazás valamilyen módon és mértékben korlátozott mandátumot eredményez képviselő és a képviselt között (szemben a követ- és a gondnok-típusú viszonyokkal), akkor a következő feladat e mandátumkötöttség mértékének vizsgálata. A burke-i dinamika ebben a szakaszban közvetlenül érvényesül. A pártok (képviselek) szeretnének saját uraik lenni, és csak a választási győzelemhez szükséges mértékben megfelelni a választói elvárásoknak. Ez a mandátumfüggetlenség-probléma végig kíséri a delegálási láncot, melynek empirikus vizsgálata gyakran az ún. ügy-kongruencia kapcsolatra és ehhez kapcsolódóan a képviseleti stílusokra összpontosít.

A kongruencia jelensége azt mutatja meg, hogy milyen erős az átfedés a választói preferenciák és a döntéshozói preferenciák/közpolitikai döntések között (Arnold–Franklin, 2012). Szemben a formális felhatalmazással ez egy szubsztantív kapcsolatot feltételez a két fél között (Önnudóttir, 2014) az ideológia és/vagy a közpolitika területén. E kapcsolat ugyanakkor messze nem kiegyensúlyozott: maguk a választók nem rendelkeznek minden közpolitikai kérdés kapcsán előzetes preferenciákkal (vö. Körösenyi [2007] és Meszerics [2008] vitáját). E jelenségre már a képviseleti demokrácia klasszikusai, Constant és Burke is felhívták a figyelmet. Az ún. erős modelljei várják el ugyanakkor, hogy speciális közpolitikai (vagy egyáltalán: politikai) tudás jellemezze a választókat, persze a döntésképeség, saját érdekeinek felismerése mellett. E feltételek lazítása nem jelenti ugyanakkor a mandátumelmélet automatikus elvetését (Körösenyi–Sebők, 2013).

Az ügy-kongruencia érvényesülése mindezek fényében a delegálási lánc normatív értékelésének egyik kulcseleme (McDonald–Budge, 2008), a demokratikus minőség indikátora (Diamond–Morlino, 2005), de nem önmagában döntő eleme. Az ügy-kongruencia ellentétbe kerülhet más legitimációs szempontokkal, különösen, ha a legitimációs folyamatot nem absztrakt módon, hanem a létező képviseleti demokráciák komplex intézményi keretében határozzuk meg. Ilyen alternatív legitimációs szempont lehet a kormányozhatóság és az output-típusú legitimáció. A következő szakaszban elsősorban az előzővel, a rákövetkező szakaszban pedig ez utóbbival foglalkozunk.

HATALOMMEGOSZTÁS: PÁRTOK, TÖRVÉNYHOZÁS,
VÉGREHAJTÓ HATALOM

A választók és a pártok között kapcsolatot teremtő elsődleges intézményi környezetet a választási és választási eljárási, valamint a pártok működését szabályozó törvények adják. A szavazatok – a választási rendszer áttételével – a pártok számára kijelölik a kormányalakításhoz szükséges mozgásteret. A delegálási lánc ezen szakaszában minden szereplő közvetlen input legitimációval rendelkezik: a hatalommegosztás mechanizmusa választott politikusok között zajlik.

Nem beszélhetünk tehát a delegálás egységes folyamáról, a Strøm (2006: 65.) által javasolt delegálási lánc helyett így talán pontosabb metafora a delegálási fa (Sebők, 2015). A képviseleti demokrácia komplex intézményi keretében a hatalommegosztás elve ezt eleve lehetetlenné teszi. Ebben a helyzetben a formálisan lineáris közjogi folyamatot (képviselők kormányt választanak, amelynek miniszterei végrehajtják az általuk meghatározott közpolitikai döntéseket) a pártok szerepe teszi életképpé (ld. Müller [2000: 312.] szemléletes ábráját). A pártok közötti verseny (kormány vs. ellenzék) és együttműködés (koalíciós kormány) ad dinamikát a folyamatnak, s biztosítja hogy a döntések tartalma összhangban maradjon az eredeti felhatalmazással. A pártok közötti hatalommegosztás mellett a formális-közjogi hatalommegosztás szintén új megbízó-ügynök kapcsolatokkal népesíti be a képviseleti folyamat ezen középső szakaszát. A törvényhozó és a végrehajtó hatalom közötti viszony (executive-legislative relations) ráadásul a P-A kapcsolat szétfeszítésével fenyeget: ezt jól kifejezi „a frakciónak van kormánya, vagy a kormánynak van frakciója?” publicisztikai közhelye.

E két speciális problémának (koalíciós kormányok; törvényhozó-végrehajtó hatalmi kapcsolatok) önmagában is könyvtárnyi irodalma van (ezek összefoglalására ld. egyfelől: Horváth, 2014; illetve másfelől: Sebők, 2014: 22–32.). Így ehelyütt csak két ritkábban tárgyalt, de a magyar kontextusban releváns részproblémát emelnénk ki. Egyfelől a bíróságok, mint önálló hatalmi ág, s ezen belül az alkotmánybíróság speciális szerepe már ebben a szakaszban is megelőlegezi a szakértelem alapú (output) legitimáció problémáját. A kritikusai által csak „taláros kormányzásnak” gúnyolt, aktivista alkotmánybírósági gyakorlat szinte mindenhol politikai vitákat generált, ahol létezik ilyen közjogi intézmény. A magyar politikátörténetben ennek Sólyom László nevéhez köthető alkalmazását bírálói egyenesen a „semmilyen legitimációval nem bíró”, a „parlamentarizmus alapjait kikezdő” gyakorlatként aposztrofálták (Pokol, 1992: 77.).

Másfelől a miniszterek tekinthetők egyfajta kettős (vagy akár hármas-) ügynöknek, ami ügynök-veszteséggel (agency loss) fenyegeti a delegálási folyamatot (Andeweg, 2000). E szerint egy miniszter nem feltétlenül szorítkozik a miniszterelnök akaratának végrehajtására a portfóliójához tartozó területen. Saját megbízójának ugyanúgy tekinthető az őt delegáló párt elnöke is, ami rá-

adásul nem is tekinthető delegáláselméleti fikciónak, figyelemmel az adott – tegyük fel: kisebbségi koalíciós partner – párt saját felhatalmazására. Harmadrészt pedig egy szakminiszter érezheti elsődleges megbízójának saját közpolitikai területét is: a vonatkozó parlamenti bizottságot, vagy az ágazati érdekképviseleti szerveket. Amennyiben a miniszteri preferenciák nem adóttak és stabilak, úgy ráadásul Andeweg szerint az ilyen későbbi „csellengők” ki sem szűrhetőek a kinevezési folyamat során.

Bürokratikus delegálás

A delegálási lánc utolsó szakaszában (a) a törvényhozó hatalom delegál a bürokráciához vagy (b) ez a végrehajtó hatalmon belül történik meg a kormánytól valamely (kvázi) független végrehajtó hatalmi intézményhez. A P-A lánc ezen végső láncszeme már a kezdetektől foglalkoztatta a közösségi döntések elméleti keretében dolgozó kutatókat. Niskanen (1971) az információs aszimmetriával való visszaélés tipikus eseteként azonosította ezt a viszonyt, amikor azt feltételezte, hogy a bürokraták képesek irreális költségvetési kereteket ki-sajtolni a politikusoktól. Ennek hátterében az a felismerés állt, hogy a bürokraták preferenciái eltérhetnek a politikusokéitól, s a megbízó által megszabott feladatok pusztá végrehajtásán túl ezek tartalmát is módosíthatják.

Ez a delegálási dilemma (McCubbins–Noll–Weingast, 1998) áll a bürokratikus delegálási irodalom érdeklődésének homlokterében. A '80-as évektől kezdve az eredeti intuíciókat helyezte tágabb összefüggésbe a „McNollgast” néven ismert „munkacsoport” (McCubbins–Noll–Weingast, 1987; 1989.): a közigazgatási eljárások segítségével a törvényhozás nagyon is képes befolyásolni a bürokrácia viselkedését. Mivel mindemellett a közpolitikai döntések végrehajtása érdemben befolyásolhatja a képviselők újraválasztását, ezért nagyon is érdekeltek abban, hogy rövid pórázon tartsák a bürokráciát. Ugyanakkor a korábbi tanulmányokban megoldásként javasolt utólagos törvényhozási felügyelet és a bírói felülvizsgálat nem tűntek önmagukban elégségesnek a dilemma kezelésére. A hangsúly így kerül az ex ante korlátokra, és ezeken belül is az általánosabb, közigazgatási jogi keretekre. A törvényhozók képesek úgy „keverni a kártyákat” (deck stacking), hogy az megfelelő ösztönzőket adjon a bürokráciának a politikusi preferencia követésére: ennyiben a bürokrácia robotpilotára állítható (Gailmard, 2015: 468–472.).

A problémát kanonizált és továbbfejlesztett formában az Egyesült Államok politikai rendszerére alkalmazva Epstein és O'Halloran (1999), míg egy összehasonlító keretben Huber és Shipan (2002) adta közre. E szerint az olyan közpolitikai területek, amelyek különösen nagy technikai tudást igényelnek, jelentős mértékű információs aszimmetriát is okoznak. Ennek oka az, hogy egy probléma értékeléséhez szükséges tudás (vagy kapacitás) megszerzése jelentős

tranzakciós költségekkel jár. Ebből következik az az egyszerű tételük, mely szerint „minél nagyobb egy terület közpolitikai bizonytalansága, annál valószínűbb, hogy a Kongresszus több autoritást delegál a végrehajtó hatalomhoz” (Epstein–O’Halloran, 1999: 75.; illetve a P-A elméleti keretbe ágyazva: Sebők, 2014: 25.). A kormányzati hatalom megosztottságaként értelmezett politikai, illetve a közpolitikai bizonytalanság szintjének együttes mérlegelése döntő momentummá válik a törvényhozás intézménytervezési (agency design) döntéseiben. Ennek során a bürokrácia későbbi elcsellengését (bureaucratic drift) a klasszikus P-A elméletből ismert *ex ante* és *ex post* eszközökkel lehet korlátozni.

A választott politikusok és a bürokrácia preferenciájának eltérése ugyanakkor a kívánt cél egy másik kapcsolódó irodalomban, amely az ún. nem többségi (non-majoritarian) intézményekhez történő delegálással foglalkozik. A közpolitikai döntések politikától való elzárása (political insulation) a gondnokság elméleti irodalmából nyert inspirációt: ahogy a gyermekeket kell óvni a túlzott csokoládéfogyasztástól, úgy kell távol tartani a fiskális alkoholizmusra hajlamos politikusokat a jelentős egyszeri bevételeket hozó frekvencia-aukcióktól vagy a pénznyomdától. Az irányzat klasszikus munkáiban Majone (2001a; 2001b) bevezeti a politikai tulajdonjogok fogalmát, amellyel elválasztja a képviseleti viszonytól a gondnokság típusú kapcsolatokat (fiduciary relations). Míg egy képviselő jellemzően nem rendelkezik a megbízó vagyoniával, addig a gondnokoknak már erre is van felhatalmazása (ennyiben a gondnok egyszerre képviselő „és valami több – Majone, 2005: 8.).

A nyugat-európai fókuszú irodalomban az ilyen gondnok-típusú intézményeket vizsgáló empirikus kutatások főként három esetre koncentráltak. A független szabályozó intézmények (Thatcher, 2003), bíróságok (Stone Sweet, 2003) és a jegybankok (McNamara, 2003) egyaránt kiemelkedő politikai autoritással és közpolitikai kapacitással rendelkeznek a „szimplán” képviseleti intézményekhez képest. Ezen belül is többszörösen „hátrányos helyzetűek” azok a nemzetek feletti intézmények (mint pl. az Európai Központi Bank, ld. Elgie, 2012), amelyek nemzetközi jellege egy újabb áttételt jelent a választói felhatalmazáson alapuló bemeneti oldali legitimitációhoz képest. Az, hogy az irányzat egyik alapítója (Majone, 2014) már nem demokratikus deficitről, hanem demokratikus csődről beszél ezen intézmények kapcsán, jelzi, hogy a bürokratikus delegálás beillesztése a képviseleti demokrácia delegálási láncába még korántsem megoldott, sem az elmélet, sem a gyakorlat oldaláról.

EPILOGUS: KITERJESZTÉSI LEHETŐSÉGEK ÉS NYITOTT KÉRDÉSEK

A jelen írás elsődleges célja az volt, hogy bevezetőt nyújtson a megbízó-ügynök elméleti megközelítést a képviseleti demokráciákra alkalmazó irodalomba. A rendszerint empirikus szempontból elemzett delegálási láncot a politi-

kaelméleti és közgazdaságtani irodalomba ágyazva mutattuk be, amely rávilágított a lánc egyes szakaszainak közös sajátosságaira. A P-A elmélet olyan alapfogalmi mint a tranzakciós költségek, az ösztönzők és büntetések vagy a kapcsolat típusai a teljesen kötött mandátumtól a gondnok jellegű felhatalmazásig rendre előkerültek a bemutatás során.

A delegálási lánc egyes szakaszainak önállóan is könyvtárnyi irodalma van, így teljességre vagy akár konkrét modellek bemutatására nem vállalkozhatunk. De még a sok könyvtárnyi irodalom összeadva sem ad választ minden, a képviseleti demokrácia logikájával és gyakorlati működésével kapcsolatos kérdésre. Ezek közül is a legsúlyosabb hiányosság a választók választások közötti szerepének tisztázása, amelyet a választásközi demokrácia problémájaként is szoktak definiálni (Esaiasson–Narud, 2013). A delegálási lánc ugyanis nem légtérben fut végig – a választók, az érdekcsoportok vagy médiakommentátorok mindvégig figyelemmel kísérik (het)ik a döntéseket, kommunikálnak róla vagy hivatalosan is részt vesznek a folyamatban. Ennyiben az eredeti P-A modell egyik természetes kiterjesztési irányát a közvélemény-érzékenység (responsiveness) és ennek közpolitikára gyakorolt hatása jelentheti („dinamikus reprezentáció”, Stimson–MacKuen–Erikson, 1995; illetve vö. Wlezién–Soroka, 2012). Azt sem lehet kizárni, hogy az ilyen – részben informális – korrekciós mechanizmusok vagy köztes visszacsatolások végső soron szétfeszítik majd a képviseleti demokrácia megbízó-ügynök elméleti keretben történő vizsgálatát.

De magán a P-A modellen belül is sok még a nyitott kérdés, amelyek kapcsán nem születtek még meg a kanonizált válaszok. Ezek egyik kiemelt területe a több megbízóra vagy a több, párhuzamosan működő ügynökre épülő kapcsolatok. Az egyik legélelénkebben kutatott téma ennek kapcsán az Európai Unió intézményrendszere és a többszintű kormányzás (lásd pl. Pollack, 1997; Hooghe–Marks, 2001), valamint a nemzetközi szervezetek legitimációja (Hawkins és társai, 2006), a nemzetállami képviseleti demokráciákra alkalmazható általános elméleti kerettel ugyanakkor még adós az irodalom. Egy szintet feljebb lépve, a teljes láncolat szintjére, az egyes részmodellek elméleti integrációja sem tökéletesen megoldott. Így például az eredeti felhatalmazás tartalmának, a mandátumnak a fokozatos „elszivárgása” a láncolat során egy olyan elméleti kérdés, amellyel eddig a teljes folyamat tekintetében kevesen foglalkoztak (csak egyes szakaszokban, például a bureaucratic drift, policy drift, coalitional drift címszavak alatt – e kérdésről bővebben ld. Sebők, 2015).

E kutatási kérdéssel ellentétes irányba tart a kifejezetten nem túldefiniált, hanem aluldefiniált, informális helyzetekkel foglalkozó irodalom. Shapiro (2005: 277.) szerint a gyakorlatban észlelhető „legaszimmetrikusabb megbízó-ügynök kapcsolatokban a klasszikus elmélet logikája szétesik. A preferenciák nem egyértelműek [...], nincsenek szerződések vagy megtervezett ösztönzők, az ellenőrzés nincs megszervezve és nincs szankciója a normaszegésnek – leg-

alábbis a megbízó oldaláról [...]” Akár amellet is lehetne érvelni, hogy éppen ez a szétesettség a képviseleti demokrácia természetes állapota. A leegyszerűsítés vádja is sok esetben megállhat a P-A modellekkel szemben: Rehfeld (2009) pl. amellet érvel, hogy egy komplexebb elméleti keretbe tökéletesen beilleszthetők az utasítható gondnokok és a független követek is.

Sőt, ha a kritikát a végletekig akarjuk vinni, elfogadhatjuk Urbinati (2000) érvelését, aki szerint a politikai képviseleti viszony értelmezhető egyfajta pártfogásként, szószólói kapcsolatként (advocacy) is. A képviselet lényege ekkor nem a megbízói érdekek gyakorlatba való átültetése, hanem az eltérő nézőpontok összehangolása, de egyben megőrzése (hiszen épp ez adja a demokrácia lényegét). Ebben a deliberatív demokrácielméleti keretben a képviselő lehet érzelmileg elkötelezett a képviseltek ügye mellett, de megőrzi autonóm ítélőképességét is. Nem fanatikus végrehajtója a felhatalmazói preferenciáknak, de valamifajta filozófus királyként nem is ura választójának – a cél problémáinak megértése és artikulálása azáltal, hogy azonosul velük (i. m.: 776.). Ha a politikai képviseletet mindezek szerint nem kizárólag a választók és megbízottjaik formális (választási) felhatalmazáson alapuló kapcsolataként határozzuk meg, az érdemi kihívást jelent a képviseleti demokrácia megbízó-ügynök elméleti kerete számára. Ha nem éppen új lehetőségeket az elméleti keret továbbfejlesztésére.

JEGYZETEK

¹ Tehát nem megbízó-ügynök elméleti *modellekről, mint deduktív, hipotézis-generáló* elméleti keretéről lesz szó. E modellek ugyanis – ahogy azt nevük is jelzi – nem töreksenek általános leírásra. Céljuk szűkebb: egyes politikai gazdaságtani kérdések és területek részegyensúlyait vizsgálják a közgazdaságtanban megszokott formális módszerekkel. A jelen írás ugyanakkor tekinthető egyfajta térképnek az egyes speciális témákkal foglalkozó megbízó-ügynök elméleti modellek tanulmányozásához: ennyiben és csak ennyiben adja a képviseleti demokrácia egy általános modelljét.

² Ez persze messze nem jelenti azt, hogy a politikai elmélettörténetben ne lettek volna klasszikusai a kérdés tárgyalásának. E helyütt csak Webert említjük, aki a bürokratikus igazgatás egyetlen alternatívájának a „dilettáns” igazgatást tartotta, miközben felhívta a figyelmet az így felcserélődött úr-szolga viszonyra is (Lupia, 2001).

³ Strøm (2006: 56.) például három okot különböztet meg: a kapacitás-, a kompetencia-, és a társadalmi választási problémát.

⁴ Ezzel együtt az analógiát találónak tartja. Így lesz pl. az új kormányzati ügynökségek és hivatalok létrehozásának problémája hasonlatos az új cégek létrehozásához, azaz az új „politikai vállalatok” létesítéséhez (Moe, 1995: 121.). Ez egyben azt is jelenti, hogy az állam szerkezeteservezete, mint politikai probléma a képviseleti demokrácia megbízó-ügynök modelljében (annak harmadik szakaszában) ismét felhossa az intézménytervezés, egyáltalán az ügynök-kapcsolat eredetének problémáját.

- ⁵ Ez a tételmondat természetesen csak számos megkötéssel érvényes, így pl. másképp a parlamentáris és prezidenciális rendszerekre, nem beszélve a pártoktól független jelöltekről. Ezek ugyanakkor az elméleti következtetéseken nem módosítanak: a képviseleti funkció hordozója mindig egy személy vagy egy szervezet. Az egyszerűség kedvéért a hangsúly a felvezetésben a pártokon van, de később visszatérünk a személy-központú és pártközpontú elméletek közötti feszültségre.
- ⁶ „Studies of political representation can focus either on its outcome – the representativeness of the legislature in terms of its members’ backgrounds (descriptive representation) or their opinions or votes (policy representation) – or on its nature as a relationship between voters and members of Parliament (MPs)” (Andeweg–Thomassen, 2005: 507).
- ⁷ Jó érvek szólnak így emellett, hogy a mandátumelmélet – szemben pl. Körösi (2007) érvelésével – végső soron elválaszthatatlan a felhatalmazás-elmélettől. A kettő között a különbség fokozati – a mandátumkérdés hermetikus elválasztása a személyek felhatalmazásától empirikusan még a legkarizmatikusabb „vezérek” esetében is nehezen tartható.

IRODALOM

- Alchian, Armen A.–Harold Demsetz (1972): Production, Information Costs, and Economic Organization. *The American Economic Review*, 1972: 777–795.
- Andeweg, Rudy B.–Jacques J. A. Thomassen (2003): *Between Electorate and Executive: Parliament as a Linchpin*. Paper presented at ECPR, Edinburgh 2003.
- Andeweg, Rudy B. (2000): Ministers as Double Agents? The Delegation Process between Cabinet and Ministers. *European Journal of Political Research*, 37., no. 3., (2000): 377–395.
- Andeweg, Rudy B.–Jacques J. A. Thomassen (2005): Modes of Political Representation: Toward a New Typology. *Legislative Studies Quarterly*, 30., no. 4 (2005): 507–528.
- Arnold, Christine–Mark N. Franklin (2012): Introduction: Issue Congruence and Political Responsiveness. *West European Politics*, 35., no. 6., (2012): 1217–1225.
- Balla, Steven J.–Martin Lodge–Edward C. Page (2015): *The Oxford Handbook of Classics in Public Policy and Administration*. Oxford University Press.
- Braun, Dietmar–Fabrizio Gilardi (2006): Delegation in Contemporary Democracies. *Psychology Press*, Vol. 43.
- Cain, Bruce–John Ferejohn–Morris Fiorina (1987): *The Personal Vote: Constituency Service and Electoral Independence*. Harvard University Press.
- Coase, Ronald H. (1937): The Nature of the Firm. *Economica*, 4, no. 16., 386–405.
- Diamond, Larry Jay–Leonardo Morlino (2005): *Assessing the Quality of Democracy*. Cambridge University Press.
- Dovi, Suzanne (2006): Political Representation. Stanford Encyclopedia of Philosophy: <http://plato.stanford.edu/entries/political-representation/> (Letöltve: 2015. 05. 01.)
- Elgie, Robert (2002): The Politics of the European Central Bank: Principal-Agent Theory and the Democratic Deficit. *Journal of European Public Policy*, 9, no. 2.: 186–200.
- Epstein, David–Sharyn O’Halloran (1999): *Delegating Powers: A Transaction Cost Politics Approach to Policy Making under Separate Powers*. Cambridge University Press.

- Erikson, Robert S.–Michael B. MacKuen–James A. Stimson (2002): *The Macro Polity*. Cambridge University Press.
- Esaiasson, P.–H. M. Narud (2013): *Between-Election Democracy*. ECPR PRESS.
- Eulau, Heinz–John C. Wahlke–William Buchanan–Leroy C. Ferguson (1959): The Role of the Representative: Some Empirical Observations on the Theory of Edmund Burke. *American Political Science Review*, 53, no. 03., 742–756.
- Fenno, Richard F. (1978): *Home Style: House Members in Their Districts*. Pearson College Division.
- Gailmard, Sean (2015): McNollGast. Administrative Procedures. In: Balla, Steven J.–Martin Lodge–Edward C. Page (eds.): *The Oxford Handbook of Classics in Public Policy and Administration*. Oxford University Press.
- Hawkins, Darren G.–David A. Lake–Daniel L. Nielson–Michael J. Tierney (2006): *Delegation and Agency in International Organizations*. Cambridge University Press.
- Hirschman, Albert O. (1970): *Exit, Voice, and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Harvard University Press.
- Hooghe, Liesbet, and Gary Marks (2001): *Multi-Level Governance and European Integration*. Rowman & Littlefield.
- Horváth, Péter (2014): *Pártok és koalíciók*. Gondolat.
- Huber, John D., and Charles R. Shipan (2002): *Deliberate Discretion?: The Institutional Foundations of Bureaucratic Autonomy*. Cambridge University Press.
- Ilonszki Gabriella (2011): Képviselési szerepek, politikai intézmények, képviselési deficit. Két évtized változásai. In: Tardos–Enyedi–Szabó (szerk.): *Részvétel, képviselés, politikai változás*. Budapest: Századvég–DKMKA.
- Judge, David, and Gabriella Ilonszki (1995): Member-Constituency Linkages in the Hungarian Parliament. *Legislative Studies Quarterly*, 161–176.
- Judge, David (1999): *Representation: Theory and Practice in Britain*. Psychology Press.
- Körösényi András–Sebők Miklós (2013): Ígélet, mandátum, teljesítés. A választási ígérek politikaelmélete. In: Körösényi–Soós (szerk.): *Azt tették, amit mondtak? Választási ígérek és teljesítésük, 2002–2006*. MTA TK PTI–Új Mandátum.
- Körösényi András (2007): A demokratikus elitizmus konszenzusán túl. *Politikatudományi Szemle*, no. 4., 7–28.
- Körösényi András (2003): Politikai képviselés a vezérdemokráciában. *Politikatudományi Szemle*, no. 4., 5–22.
- Körösényi András (2005): Vezér és demokrácia. L'Harmattan.
- Lane, Jan-Erik (2013): The Principal-Agent Approach to Politics: Policy Implementation and Public Policy-Making. *Open Journal of Political Science*, 3, no. 2., 85.
- Lupia, Arthur (2001): Delegation of Power: Agency Theory. In: Neil J. Smelser–Paul B. Baltes (eds.): *International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences*, 5: 3375–3377. Oxford, Elsevier Science Limited.
- Majone, Giandomenico (2005): Delegation of Powers and the Fiduciary Principle. Paper presented at the Connex Workshop.
- Majone, Giandomenico (2014): From Regulatory State to a Democratic Default. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 52, no. 6., 1216–1223.

- Majone, Giandomenico (2001): Nonmajoritarian Institutions and the Limits of Democratic Governance: A Political Transaction-Cost Approach. *Journal of Institutional and Theoretical Economics (JITE)/Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*. 57–78.
- Majone, Giandomenico (2001): Two Logics of Delegation Agency and Fiduciary Relations in EU Governance. *European Union Politics*, 2, no. 1., 103–122.
- Mayhew, David R (1974): *Congress: The Electoral Connection*. Yale University Press.
- McCubbins, Mathew D (2014): Common Agency? Legislatures and Bureaucracies. *Oxford Handbook of Legislative Studies*. Oxford. 567–587.
- McCubbins, Mathew D., Roger G. Noll, and Barry R. Weingast (1987): Administrative Procedures as Instruments of Political Control. *Journal of Law, Economics, & Organization*, 243–277.
- McCubbins, Mathew D., Roger G. Noll, and Barry R. Weingast (1998): Political Control of the Bureaucracy. *The New Palgrave Dictionary of Economics and the Law*, 50–54.
- McCubbins, Matthew D.–Roger G. Noll–Barry R. Weingast (1989): Structure and Process, Politics and Policy: Administrative Arrangements and the Political Control of Agencies. *Virginia Law Review*, 431–482.
- McNamara, Kathleen (2002): Rational Fictions: Central Bank Independence and the Social Logic of Delegation. *West European Politics*, 25, no. 1., 47–76.
- Meszerics, Tamás (2008): Demokratikus-e a felhatalmazáselmélet? Megjegyzések Körösi Andrást tanulmányához. *Politikatudományi Szemle*, no. 4., 147–159.
- Miller, Wakken E.–Donald E. Stokes (1963): Constituency Influence in Congress. *American Political Science Review*, 57, no. 1. 45–56.
- Mitnick, Barry M (1975): The Theory of Agency. *Public Choice*, 24, no. 1. 27–42.
- Moe, Terry (1995): The Politics of Structural Choice: Toward a Theory of Public Bureaucracy. In: Williamson, Oliver E.: *Organization Theory: From Chester Barnard to the Present and Beyond*. Oxford University Press.
- Müller, Wolfgang C. (2000): Political Parties in Parliamentary Democracies: Making Delegation and Accountability Work. *European Journal of Political Research*, 37, no. 3. 309–333.
- Müller, Wolfgang C.–Torbjörn Bergman–Kaare Strøm (2006): Parliamentary Democracy: Promise and Problems In: Strøm, Kaare–Wolfgang C. Müller–Torbjörn Bergman (eds.): *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*. Vol. 42. Oxford University Press.
- Niskanen, William A. (1974): *Bureaucracy and Representative Government*. Transaction Publishers.
- Önnudóttir, Eva H (2014): Policy Congruence and Style of Representation: Party Voters and Political Parties. *West European Politics*, 37, no. 3.
- Papp, Zsófia (2011): A választókerület helye a magyar parlamenti képviselők szerepfelfogásában. In: Tardos–Enyedi–Szabó (szerk.): *Részvétel, képviselet, politikai változás*. Budapest, Századvég-DKMKA.
- Pitkin, Hanna Fenichel (1967): *The Concept of Representation*. University of California Press.
- Pokol Béla (1992): Aktivista alapjogász vagy parlamenti törvénybarát? *Társadalmi Szemle*, 47, no. 5. 47–78.
- Pollack, Mark A. (1997): Delegation, Agency, and Agenda Setting in the European Community. *International organization*, 51, no. 1. 99–134.

- Przeworski, Adam (2003): *States and Markets: A Primer in Political Economy*. Cambridge University Press.
- Ranney, Austin (1962): *The Doctrine of Responsible Party Government: Its Origins and Present State*. University of Illinois Press.
- Rehfeld, Andrew (2009): Representation Rethought: On Trustees, Delegates, and Gyroscopes in the Study of Political Representation and Democracy. *American Political Science Review*, 103, no. 2., 214–230.
- Ross, Stephen A. (1973): The Economic Theory of Agency: The Principal's Problem. *The American Economic Review*, 134–139.
- Sappington, David E. M. (1991): Incentives in Principal-Agent Relationships. *The Journal of Economic Perspectives*, 45–66.
- Saward, Michael (2010): *The Representative Claim*. Oxford University Press.
- Schattschneider, Elmer Eric (1942): *Party Government*. Transaction Publishers.
- Sebők Miklós (2014): *Hatalom szabályok nélkül. Kormány és törvényhozás viszonya pénzügyi válság idején*. Új Mandátum–MTA TK.
- Sebők Miklós (2015): Jó és rossz mandátumszivárgás. A mandátumteljesítés normatív elmélete. In: Soós G. (szerk.): *Ígéret, felhatalmazás, teljesítés: Választási programok és kormányzati megvalósításuk, 1998–2010*. MTA TK, (megjelenés alatt).
- Shapiro, Susan P. (2005): Agency Theory. *Annual Review of Sociology*, 263–284.
- Spence, Michael, and Richard Zeckhauser (1971): Insurance, Information, and Individual Action. *The American Economic Review*, 380–387.
- Stiglitz, Joseph E. (1975): The Theory of „Screening”, Education, and the Distribution of Income. *The American Economic Review*, 283–300.
- Stimson, James A.–Michael B. MacKuen–Robert S. Erikson (1995): Dynamic Representation. *American Political Science Review*, 89, no. 3, 543–565.
- Strøm, Kaare–Wolfgang C. Müller–Torbjörn Bergman (2006): *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*. Vol. 42., Oxford University Press.
- Strøm, Kaare (2006): Parliamentary Democracy and Delegation. In: Strøm, Kaare–Wolfgang C. Müller–Torbjörn Bergman: *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*. Vol. 42., Oxford University Press.
- Sweet, Alec Stone, and Mark Thatcher (2004): *The Politics of Delegation*. Routledge.
- Sweet, Alec Stone (2004): Constitutional Courts and Parliamentary Democracy. In: Sweet, Alec Stone–Mark Thatcher (eds.): *The Politics of Delegation*. Routledge.
- Thatcher, Mark (2004): Delegation to Independent Regulatory Agencies: Pressures, Functions and Contextual Mediation. In: Sweet, Alec Stone–Mark Thatcher (eds.): *The Politics of Delegation*. Routledge.
- Urbinati, Nadia (2000): Representation as Advocacy: A Study of Democratic Deliberation. *Political Theory*, 758–786.
- Urbinati, Nadia (2006): *Representative Democracy: Principles and Genealogy*. University of Chicago Press.
- Vieira, Mónica Brito, and David Runciman (2008): *Representation*. Polity.
- Wlezien, Christopher, and Stuart N. Soroka (2012): Political Institutions and the Opinion–Policy Link. *West European Politics* 35, no. 6., 1407–1432.