

SOÓS GÁBOR–BÁRTFAI ZSOLT<sup>1</sup>

## Helyi demokrácia a megyei jogú városokban<sup>2</sup>

### A KUTATÁS MÓDSZERTANA

#### *A kutatás célja*

A kutatás célja a helyi demokrácia összehasonlító értékelése a megyei jogú városainkban. Különleges mérete, speciális jogállása és belső felépítése miatt a nagyvárosok között a legnagyobb, Budapest nem volt része a kutatásnak. A sokban kísérleti jellegű kutatásunk számára fontos volt, hogy a nagy változást mutató magyar önkormányzati rendszerben ez a településcsoport elég egyneműnek bizonyult az elemzéshez. A választott településkör jelentőségét nem csak az húzza alá, hogy a magyar népesség ötöde ebben a 22 városban lakik, hanem az a nehezen számszerűsíthető tény is, hogy ezek a városok mutatnak jó vagy rossz mintát a környező településeknek – a demokrácia gyakorlása terén is.

*Helyi demokrácia alatt* – mint a következő oldalak részletesen is kifejtik – *a döntéshozók társadalmi ellenőrzésének és a politikai egyenlőségnek az együttes megvalósulását értjük.* A kutatás arra törekszik, hogy felhívja a figyelmet a helyi demokrácia sikereire és nehézségeire. Míg a helyi önkormányzatok adminisztratív, politikai és gazdálkodási problémái viszonylag gyakran kerülnek a közfigyelem középpontjába, a demokrácia tényleges helyi megvalósulásáról kevés értékelés született ed-

dig. Olyan kutatásról pedig nem tudunk, amely kísérletet tett volna egy településkör rangsorolására a helyi demokrácia szempontjából. Habár tisztában vagyunk a megbízható összehasonlítás feladatának hatalmas nehézségeivel, úgy gondoljuk, hogy *a demokrácia módszertanilag megalapozott összehasonlítása számos szempontból lehet fontos:*

- a közfigyelmet a demokrácia, különösen a helyi demokrácia tényleges megvalósulására irányítja;
- közéleti vitát indít arról, hogy mit várhatnak a helyi polgárok a helyi demokráciától és a települési önkormányzattól;
- módszeres bizonyítékot kínál az önkormányzati reformtörekvésekhez és összehasonlítási alapot szolgáltat a reformok sikerének felbecsüléséhez;
- az önkormányzatok közös problémáira hívja fel a figyelmet, és sikeres gyakorlati megoldásokat mutat be;
- a kutatott önkormányzatok és lakosaik jobban meg tudják határozni településük másokhoz viszonyítva helyét és gondjait.

A tudatosság fokozásán kívül van a jelen kutatásnak egy másik célja is. Mivel az önkormányzatok teljesítménye összehasonlításának módszertana (nemzetközileg is) kialakulatlan, és különösen igaz ez a helyi demokráciára, kutatásunk arra törekszik, hogy hozzájáruljon a mérési módszerek és mutatók fejlesztéséhez. Számos ponton utalunk ezért arra, hogyan lehetne a kutatás minőségét javítani.

#### *A helyi demokrácia fogalma és dimenziói*

Az alábbi rész arra tesz kísérletet, hogy felvázolja a helyi demokrácia főbb fogalmi dimenzióit, és ezzel keretet biztosítson a helyi demokrácia minőségének méréséhez.

Bár a demokrácia vitatott fogalom, és számos definíciója van, valamiféle – akár tág – munkakoncepció szükséges a fogalmi keret kialakításához.

A legtöbb demokráciaértékelés *David Beetham* demokrácia-felfogására támaszkodik; köztük a jelen tanulmány is. Beetham koncepciójában *a demokrácia két alapelve* épül:

- a döntéshozatal vagy még inkább a döntéshozók *társadalmi ellenőrzésére* (popular control), és
- *polgárok egyenlőségére* eme ellenőrzés megvalósításában (political equality).

A beethami megközelítésből öt olyan érték bontható ki, amelyen keresztül a demokrácia két elve megvalósul, és amelyek

megvalósulása ezáltal kritériumként szolgálhat a demokrácia értékelésében. A helyi politikára igazítva ez az öt ismérv alkalmazható a helyi demokrácia értékelésében is. Az önkormányzat is kormányzat, létezhetnek helyi despoták is, ezért a társadalmi ellenőrzés formái ugyanúgy a demokrácia mércéi helyi szinten is.

1. Az önkormányzatok szintjén a „politikai és polgári jogok garantált kerete” (a guaranteed framework of civil and political rights) kategóriában kevésbé fontos a meglévő jogok értékelése (míg egy országos összesítésben jelentős szerepe lenne), de a jogok védelme, vagyis a jogállamiság, mérhető és fontos eleme a helyi demokráciának. Aligha beszélhetünk demokráciáról, vagyis politikai egyenlőségről és a vezetők ellenőrzéséről, ha az önkormányzati vezetők vagy egyes befolyásos lakosok kivételezettek a törvény előtt.
2. A nyílt és elszámoltatható kormányzat (open and accountable government) mércéje szintén közvetlenül alkalmazható a helyi önkormányzatok értékelésében. Az átlátható működés, amelybe a felelősök személyének ismerete is beletartozik, előfeltétele mindenfajta társadalmi ellenőrzésnek. Ha az önkormányzat működéséről az információk könnyen érthetőek és sokféleképpen hozzáférhetőek, akkor az egyenlőség követelménye is teljesül.
3. A választói igényekre érzékeny (responsive) kormányzat követelménye könnyen beláthatóan feltétele az egyenlő kontrollnak. A helyi önkormányzatnak a saját választóit kell képviselnie. A távolság a döntések és az igények között és a döntések társadalmi elfogadottsága mutatja a képviseleti érzékenység mértékét. A vezetőknek nem csak a választási nyilatkozatokban, hanem a napi döntéseikben is a választóikat kell képviselniük.
4. A *választók képviselete* (representation) alapvető eleme a helyi demokráciának. Az egyes csoportok kizárásának mértéke a választott testületekből utal az egyenlőség megvalósulására. A kizárás korántsem csak (és a mai demokráciában elsősorban nem) jogi eszközökkel valósul meg. Sokkal gyakoribb, hogy bizonyos csoportok hangja társadalmi kizárás miatt nem jut el a megfelelő helyekre.
5. A politikai szervezetek témája átvezet a negyedik kritériumhoz, a *demokratikus civil társadalom* mércéjéhez. A helyi társadalom demokratikus szerepe a helyi demokrácia egyik mértéke. A horizontálisan megszervezett társadalmi csoportok képesek a társadalmi igényeket közvetíteni és – az állampolgári jogokat, átláthatóságot és a képviseleti intézményeket kihasználva – képesek a társadalmi akaratot érvényesíteni az önkormányzat felett. Mindehhez közéleti (politikai és társadalmi) önszerveződés és részvétel szükséges.

6. A helyi nyilvánosság része a civil társadalomnak, de különleges szerepe van az említett demokratikus funkciók ellátásában. A média és a „watchdog” szervezetek működése biztosítja mind a döntéshozók külső ellenőrzését, mind a különböző csoportok egyenlőségét.

Összefoglalva: a kutatás a *helyi demokrácia hat dimenzióját* vizsgálja. Ennek megfelelő hat indexet alkotunk:

1. törvényesség index
2. átláthatóság index
3. igénymegfelelés index (*responsiveness*)
4. képviselet index
5. nyilvánosság index
6. közéleti részvétel index

Az első három index az önkormányzat mint intézmény teljesítményét jellemzi. E három indexből hoztuk létre az *demokratikus önkormányzat indexet*, amely azt fejezi ki, az önkormányzati vezetők mennyit tesznek a helyi demokráciáért. A másik három index a helyi társadalom demokratikus hozzájárulását mutatja. Belőlük jön létre a *demokratikus társadalom index*.

#### A mutatók kiválasztása

Míg a fő indexeket a demokrácia elméletéből bontottuk ki, az azokat mérő empirikus mutatók kiválasztásánál elsősorban módszertani elvek és az önkormányzatok valósága játszott szerepet. A *mutatéválasztás szempontjai* a következők:

- ⇒ *Érvényesség*: a mutatónak a megcélzott fogalmat, indexet kell mérnie. A mérés lehet közvetlen (pl. a közigazgatási hivatalok törvényességi észrevételei a törvényesség mértékének felmérésekor). Ilyenkor a mutatót a mérendő fogalom magában foglalja. Gyakoribb azonban az, hogy a mérés közvetett (pl. a képviselők elérhetőségét az önkormányzat lakossági igényekre való nyitottságának mutatójaként használjuk). Ebben az esetben a mutató egy feltételezett kapcsolat révén utal a mérendő fogalomra. Különösen az indirekt mutatók szorulnak ellenőrzésre a helyi döntéshozók megkérdezése útján.
- ⇒ *Megbízhatóság*: a mutatónak megismételt mérések során is ugyanazt az eredményt kell adnia. Bizonyos mutatóknál ez nem probléma, hiszen pl. a választási részvétel mértékét a hivatalos eredmények hitelesítik. Más változók esetében azonban ez nagyobb figyelmet igényel. Például az önkormányzati webszajtok pontszáma – a szigorú meghatározások ellenére – bizonyos mértékig a kódoló értékelésétől

függ. Nem lehet mutató az olyan változó, amelynél a megbízhatóság nem biztosítható. A számszerűsíthető mutatók így feltétlen előnyt élveznek.

- ⇒ *Szóródás*: a kiválasztott mutatók értékeinek kellő mértékben szóródniuk kell. Hiába nagy az érvényessége és megbízhatósága annak a mutatónak, amely minden városban ugyanazt vagy majdnem ugyanazt az értéket veszi fel. Az ilyen mutató nem mutat semmit. Az a mutató sem különösen segít az összehasonlításban, amely csak két vagy három értéket vesz fel.
- ⇒ *Hozzáférhetőség*: gyakorlati szempontból olyan mutatókra van szükség, amelyek viszonylag egyszerűen hozzáférhetőek minden önkormányzat esetében. E követelmény zárja ki például az – amúgy roppant informatív – közvélemény-kutatások használhatóságát.

#### *Az indexek számolása*

Az indexek sokoldalúan igyekeznek megragadni a demokrácia megfelelő dimenzióit. A több komponens biztosítja, hogy az esetleges mérési hibák vagy a városok egyes mutatókban megjelenő különösségei kiegyenlítsék egymást. Az indexek így megbízható becslést adnak a helyi demokrácia érvényesülésére.

Mivel az indexek több, közvetlenül egymással nem összemérhető skálájú mutatóból állnak össze, szükséges az egyes mutatók standardizálása és súlyozása.

Standardizálás alatt a mutatók egyforma skálára hozását értjük. Két módja lehetséges.

*Abszolút értéket* kaphatnak azok a mutatók, amelyeknél lehetséges valamilyen általánosan elfogadott alapértékhez viszonyítani. Ebben az esetben mind a megyei jogú városok közötti összehasonlítás, mind a más önkormányzatokhoz való viszonyítás, mind az idősoros, fejlődést mérő összehasonlítás lehetséges. Sajnos ilyen mutatók a helyi demokrácia mérésére nem állnak rendelkezésre. Bár a számszerűsíthető adatok természetesen összehasonlíthatóak, azt nehéz lenne megmondani, hogy mely értékek tekinthetőek jónak és melyek gyengének. E nélkül viszont nem lehet a különböző mutatókat összevonni.

A másik mód az *összehasonlító értékek* használata, vagyis a felméréndő kör átlagos teljesítményéhez történő viszonyítás. Feltétlen előnye ennek a módszernek az, hogy teljesen világos a határvonal és a mérték: minden változónál az átlag feletti teljesítmény a jó, és minél nagyobb az átlagtól való eltérés, annál jobb; és ugyanez érvényes az átlag alatti teljesítményekre. Minél több mutatóban minél pozitívabb értékeket gyűjt össze egy önkormányzat, annál jobb lesz az indexe.

Az összehasonlító rangsorolásnak azonban *hátrányai* is vannak. Ha csak egyetlen város egyetlen adata módosul (pl. egy mérési hiba kijavítása miatt) vagy egy új települést adunk hozzá az adatbázishoz, az összes pontszám változik. Az időbeli eltérések is gondot okozhatnak. A különböző önkormányzatoktól különböző években keletkezett adatok átlagolása és összehasonlítási alapként használata aggályokat vethet fel. A relativitás miatt még akkor is nehéz egy másik településcsoporthoz vagy ugyanazon csoport korábbi teljesítményéhez hasonlítani az adatokat, ha ugyanazok a mutatók állnak rendelkezésre. Mivel azonban *más mód nem áll rendelkezésre*, el kell fogadni az összehasonlító rangsorolás módszerét. Észben kell azonban tartani a korlátait, és a módszertani fejlesztést ezen problémák megoldására kell koncentrálni.

A standardizálás során tehát az átlagtól való eltérést kell számolni. Azonban ugyanaz az eltérés az átlagtól más jelentőséggel bír a különböző mutatókban. Ott ahol a legtöbb önkormányzat 30–40 százalékkal is eltér az átlagtól, a –20%-os eltérés csak kicsit gyenge teljesítmény. Viszont abban a mutatóban, amelyben a legtöbb önkormányzat csak 5–10 százalékkal tér el az átlagtól, a –20% kifejezetten rossz teljesítménynek számít. Ezért az egyes önkormányzatok átlagtól való eltérését a **szóráshoz**, vagyis az átlagtól való átlagos eltéréshez fogjuk viszonyítani.

A következő (valós) *példa* talán megvilágítja, hogyan történik az indexszámítás. Sopronban a választók 51,7%-a vette a fáradságot és ment el szavazni a 2002-es önkormányzati választáson. Sok ez vagy kevés? Segít, ha tudjuk, hogy a megyei jogú városokban átlagosan 45,5% volt a részvételi arány. Sopronban tehát az átlagnál 6,2%-kal voltak aktívabbak a választók. Tehát a város pozitív értéket kap, de mennyit? Nagyon jó vagy csak kicsit jó a helyzet Sopronban? Ebben segít a szórás értéke, amely azt mondja, hogy a 45,5%-os átlagtól átlagosan 5,2%-kal tértek el a megfigyelt városok. Vagyis a 6,2%-kal magasabb érték nagyon jó: a szórás 1,2-szerese. Ez az a standardizált viszonyszám, amely már más változókkal is közvetlenül összevethető.

Az egyes indexek a standardizált mutatók átlagai. Megfigyeltük azonban, hogy a végső indexre gyakran túlságosan is rányomták a bélyegüket azok a mutatók, amelyekben egyes városok szélsőségesen jól vagy rosszul szerepeltek. Ha például egy indexben az egyik város az egyik mutatóban rendkívül rossz értéket, –4-et kapott, akkor a másik három mutatóban hiába szerepelt átlagon felül, neki már csak a mezőny második felében juthatott hely. Az ilyen szélsőséges helyzetek elkerülésére a –2 alatti értékeket –2-re hoztuk, a +2 felettieket pedig +2-re. Így a minimális érték –2, a maximális +2 volt minden egyes mutató esetében.

A –1,37 és +0,12 formájú értékek nem tűntek elég olvasóbarátoknak, ezért a számokat 100 fokú skálára hoztuk. Az értékekhez

hozzáadtunk 2-öt (0 és 4 közé hozva így a számokat) és megszo-  
roztuk 25-tel. Ezzel olyan skálát kaptunk, amelyben 0 a lehetsé-  
ges legrosszabb, 100 pedig a legjobb érték. A fenti példánál ma-  
radva Sopron 1,2-es mutatója 80 pont a végső skálán. A skála át-  
lagértéke mindenkor 50, az ennél gyengébb értékek az átlagos-  
nál rosszabbak, az e felettié az átlagosnál jobbak.

*Az indexeket a mutatók átlagértékével számoltuk ki.* Ennek  
megfelelően az indexek is 100-fokúak lettek. Néhány mutató  
esetében egyes városok – a hiányos adatszolgáltatás miatt –  
nem kaphattak értéket. Az index rangsorában azonban szere-  
pelnek mindazok a városok, amelyeknek csak kevés mutatójuk  
hiányzott. Bizonyos mutatók önmagukban is több standardizált  
almutató átlagából állnak. Mivel az (al)mutatók különböző je-  
lentőséggel bírhatnak, néhány esetben egyes (al)mutatóknak  
nagyobb súlyt adunk az indexben. Ezeket a szorzókat is tartal-  
mazza a tanulmány második része, ahol az egyes indexeket és  
mutatókat részletesen leírjuk.

Az eredményeket *háromfajta bontásban* is közöljük. Földraj-  
zilag – a bevettnek tekinthető régió szerinti bontás helyett – a  
kicsi elemszámok miatt csak két egyszerűbb kategóriát hasz-  
náltunk: azt, hogy az adott város a Dunától nyugatra vagy kelet-  
re helyezkedik e el. Ebben a felosztásban 12 megyei jogú város  
található a Dunántúlon, 10 pedig az ország keleti felén. A tele-  
pülésméretet tekintve szintén két kategóriát alkottunk. A 100  
ezer lakos feletti 8 várost (Kecskeméttől Debrecenig) tekintet-  
tük nagynak, és kicsinek a többi 14 várost (amelyek közül a 82  
ezres Szombathely a legnagyobb). Politikailag a közgyűlési  
többség szerint különítettük el a baloldali (MSZP, SZDSZ) és  
jobboldali (Fidesz–MPSZ, MDF) önkormányzatokat. Az eloszlás  
elég szélsőséges volt, mivel csak öt jobboldali vezetésű megyei  
jogú város van és 16 baloldali. A három mutató nem jár együtt  
(nem korrelál), vagyis pl. a Dunántúlon nincs több nagyobb vá-  
ros vagy jobboldali önkormányzat, mint a Duna másik oldalán.

#### *Az adatok forrásai*

A mutatók számszerűsítésére több *adatforrást* is felhasznál-  
tunk, melyek az alábbiak:

1. *Statisztikai* adatok a szóban forgó városokról.
2. *Választási* adatok. Nem csak a helyi választás adatait hasz-  
náltuk fel, hanem az országgyűlési választás helyi eredmé-  
nyeit is.
3. *Önkormányzati weblapok*. A webszájtokat magukat is érté-  
keltük, és az ott fellelhető információkat is használtuk.
4. *Önkormányzati kérdőív*. Legfontosabb adatforrásunk a  
polgármesteri hivatalok által kitöltött kérdőív volt. A 13 ol-

dalas kérdőív a közérdekű adatokról szóló törvény alapján a következőkről kért információt:

- a hivatali döntések statisztikája;
- az önkormányzat költségvetése;
- önkormányzati ülések;
- a közgyűlés működése;
- az önkormányzati közmeghallgatások és fórumok;
- a helyi társadalmi szervezetek és az önkormányzat kapcsolata;
- a helyi média és az önkormányzat kapcsolata;
- az önkormányzat által szervezett vagy megrendelt véleményfelmérések.

A kérdőívet e-mailen és – kérésre – faxon juttattuk el az önkormányzatoknak. A nem válaszoló polgármesteri hivatalokat telefonon, faxon és e-mailen emlékeztettük a kérdőívre. A visszakapott adatok minősége sok szempontból kívánivalót hagyott maga után. Erről a következőkben részletesebben is szólunk. A pontatlan és hiányos adatokat telefonon és e-mailben is próbáltuk tisztázni.

5. *Médiakérdőív.* A helyi újságok, rádiók, (kábel)tévék és internetes lapok szerkesztőit egy négyoldalas kérdőívvel kerestük meg e-mailen és faxon. A kérdőív a következő témákra irányult:

- az újság, rádió vagy tévé szerepe a helyi közéletben;
- az önkormányzat és a helyi sajtó kapcsolatának értékelése;
- a városi közélet jellemzői.<sup>3</sup>

Az adatok gyűjtése még a kötelező esetekben is nehéz volt. A helyi önkormányzatok közfeladatot ellátó szervek, amelyek kötelesek a tevékenységükre, működésükre vonatkozó adatokról kérésre felvilágosítást adni. A közérdekű adatokhoz való hozzáférés – a törvényi rendelkezések ellenére – mégis nehézségekbe ütközött és hosszas utánjárást igényelt. *Nyíregyháza Polgármesteri Hivatala többszöri felszólítás és a közérdekű adatokról szóló törvény egyértelmű rendelkezései ellenére sem volt hajlandó a kérdőív kitöltésére.* Álláspontunk szerint ez nyílt törvénysértés. Nyíregyháza a végső indexből kimaradt, ezért rangsorol a tanulmány mindössze 21 megyei jogú várost. Mivel egyes adatok megbízhatósága is kérdéses volt, a legtöbb polgármesteri hivatalt vissza kellett hívni, hogy pontosítsuk a válaszokat.

## AZ ÖNKORMÁNYZAT DEMOKRATIKUSSÁGA

*A törvényesség index*

A törvényességi index segítségével azt kívánjuk felmérni, hogy az önkormányzat szervei mennyiben tartják be a – központi állami szervek, illetve az adott önkormányzat által alkotott – jogszabályok rendelkezéseit.

Az „önkormányzat” *tevékenységét három alapvető kategóriába* soroltuk: (1) tipikusan a jegyző hatáskörébe tartoznak az államigazgatási hatósági ügyek; (2) az ún. önkormányzati hatósági ügyekben a képviselő-testület, vagy – átruházás alapján – a bizottságok, illetve a polgármester járhat el; (3) a képviselő-testület hatáskörébe tartozó ügyek másik csoportja az ún. helyi közügyek kategóriája, azaz a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásával, a közhatalom önkormányzati típusú helyi gyakorlásával, valamint mindezek szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek helyi megteremtésével kapcsolatos ügyek.

Az említett ügycsoportokban részben eltérő eljárási rend biztosítja a törvényesség érvényesülését, amelyet az alábbi *mutatók* segítségével jellemzünk.

- A törvényes határidőben be nem fejezett államigazgatási hatósági ügyek aránya (a 2001. és 2002. év súlyozott átlaga százalékban): 1. Szolnok 0,00; 2. Pécs 0,02; 3. Dunaújváros 0,02; 4. Tatabánya 0,08; 5. Szombathely 0,09; 6. Debrecen 0,14; 7. Miskolc 0,46; 8. Veszprém 0,47; 9. Salgótarján 0,48; 10. Székesfehérvár 0,78; 11. Békéscsaba 0,93; 12. Szekszárd 0,97; 13. Sopron 1,10; 14. Zalaegerszeg 2,76; 15. Nagykanizsa 2,80; 16. Győr 3,33; 17. Eger 4,07; 18. Szeged 4,29; 19. Hódmezővásárhely 8,83; 20. Kaposvár 11,41; 21. Kecskemét 15,92.
- A jogorvoslati kérelem alapján megváltoztatott vagy megsemmisített államigazgatási *hatósági határozatok aránya* (a 2001. és 2002. év súlyozott átlaga százalékban): 1. Kaposvár 0,04; 2. Kecskemét 0,24; 3. Salgótarján 0,34; 4. Tatabánya 0,41; 5. Dunaújváros 0,46; 6. Szekszárd 0,53; 7. Pécs 0,56; 8. Békéscsaba 0,64; 9. Hódmezővásárhely 0,65; 10. Debrecen 0,69; 11. Eger 0,75; 12. Zalaegerszeg 0,84; 13. Miskolc 0,86; 14. Szeged 0,87; 15. Sopron 0,88; 16. Veszprém 0,96; 17. Szolnok 1,08; 18. Nagykanizsa 1,54; 19. Székesfehérvár 1,60; 20. Szombathely 2,87; 21. Győr 3,09.
- A törvényes határidőben be nem fejezett önkormányzati hatósági ügyek aránya (a 2001. és 2002. év súlyozott átlaga százalékban): 1–2. Dunaújváros 0,00; 1–2. Szolnok 0,00; 3. Békéscsaba 0,02; 4. Zalaegerszeg 0,03; 5. Pécs 0,06; 6. Tatabánya 0,06; 7. Sopron 0,19; 8. Szombathely 0,34; 9. Miskolc 0,48; 10. Veszprém 0,86; 11. Kecskemét 1,64; 12. Szekszárd 1,64; 13. Szeged 2,14; 14. Győr 3,54; 15. Eger 4,23; 16.

Kaposvár 6,39; 17. Salgótarján 7,70; 18. Hódmezővásárhely 10,13; 19. Nagykanizsa 19,79. (Az összehasonlításból két város – Debrecen és Székesfehérvár – azért hiányzik, mert – közlésük szerint – a mutató megítéléséhez nem tudtak adattal szolgálni.)

- A jogorvoslati kérelem alapján megváltoztatott vagy megsemmisített önkormányzati hatósági ügyek aránya (a 2001. és 2002. év súlyozott átlaga százalékban): 1–2. Kaposvár 0,00; 1–2. Veszprém 0,00; 3. Sopron 0,03; 4. Zalaegerszeg 0,06; 5. Szombathely 0,07; 6. Miskolc 0,15; 7. Dunaújváros 0,25; 8. Szolnok 0,31; 9. Békéscsaba 0,38; 10. Nagykanizsa 0,42; 11. Pécs 0,56; 12. Eger 0,79; 13. Győr 1,26; 14. Hódmezővásárhely 1,58; 15. Salgótarján 1,65; 16. Kecskemét 2,69; 17. Szeged 3,13; 18. Szekszárd 3,93; 19. Székesfehérvár 4,18; 20. Tatabánya 5,89. (Debrecen e mutatóhoz sem tudott adattal szolgálni.)
- A közigazgatási hivatal vezetőjének a közgyűlés által tárgyalt napirendekhez tett törvényességi észrevételeinek aránya (a 2001. és 2002. év súlyozott átlaga százalékban): 1–8. Dunaújváros 0,00; 1–8. Győr 0,00; 1–8. Hódmezővásárhely 0,00; 1–8. Kaposvár 0,00; 1–8. Szolnok 0,00; 1–8. Tatabánya 0,00; 1–8. Veszprém 0,00; 1–8. Zalaegerszeg 0,00; 9. Eger 0,30; 10. Szekszárd 0,34; 11. Kecskemét 0,36; 12. Pécs 0,46; 13. Nagykanizsa 0,51; 14. Debrecen 0,65; 15. Békéscsaba 0,72; 16. Szombathely 1,03; 17. Szeged 1,59; 18. Miskolc 3,39; 19. Sopron 3,53; 20. Salgótarján 18,08. (A mutató kiszámításához Székesfehérvár nem tudott adattal szolgálni.)
- A lakossági panaszok aránya (2001. és 2002. évi panaszok aránya 10 000 lakosra): 1–2. Szekszárd 0,00; 1–2. Szombathely 0,00; 3. Szeged 0,46; 4. Tatabánya 0,55; 5. Dunaújváros 0,93; 6. Veszprém 2,52; 7. Kecskemét 4,43; 8. Győr 5,57; 9. Eger 6,50; 10. Szolnok 8,35; 11. Békéscsaba 10,39; 12. Zalaegerszeg 10,95; 13. Miskolc 14,34; 14. Nagykanizsa 16,14; 15. Pécs 21,93; 16. Hódmezővásárhely 41,45; 17. Sopron 46,91; 18. Debrecen 62,67. Az összehasonlítást nehezíti, hogy három város (Kaposvár, Salgótarján és Székesfehérvár) nem közölt erre vonatkozó adatot, két további városban (Szekszárd, Szombathely) a panaszok számát irreálisan alacsonyan, 0-ban jelölték meg.

#### *A városok sorrendje a törvényességi index alapján*

A fenti mutatókat a korábban már említett módszerrel külön-külön standardizáltuk annak érdekében, hogy az index megkonstruálása során összehasonlíthatóak legyenek. A *törvényességi indexet* e standardizált mutatók átlaga alapján képeztük.

Székesfehérvár eredménye – mivel a mutatók felében nincs értékelhető adata – csak korlátozottan érvényes, s Debrecen esetében is figyelembe kell venni, hogy két mutató nem volt mérhető. Megjegyzendő, hogy *adataink teljes mértékben az önkormányzatok statisztikáin és önbevallásán alapultak.*

Egyértelmű összefüggést találtunk a várost vezető koalíció pártállása és a törvényességi teljesítmény között. Mivel az adataink a 2001–2002-es periódusra vonatkoznak, célszerű a 2002 előtti politikai viszonyokat figyelembe venni. A baloldali vezetésű önkormányzatok egy mutatót kivéve (közigazgatási hivatalok észrevételei) jobban szerepeltek ebben az indexben, mint a jobboldaliak.

1. Dunaújváros 65; 2. Veszprém 62; 3. Békéscsaba 60; 4. Szolnok 60; 5. Zalaegerszeg 59; 6. Pécs 59; 7. Miskolc 56; 8. Tatabánya 54; 9. Szombathely 54; 10. Szekszárd 54; 11. Eger 53; 12. Debrecen 53; 13. Kaposvár 52; 14. Székesfehérvár 49; 15. Szeged 49; 16. Sopron 48; 17. Kecskemét 47; 18. Salgótarján 46; 19. Győr 45; 20. Nagykanizsa 41; 21. Hódmezővásárhely 35.

#### *Az átláthatóság index*

Átláthatóságon tehát azt értjük, hogy elsősorban a választópolgárok, illetve a közgyűlésben kisebbségben lévő politikai erők mennyiben, milyen formában és – részben – milyen minőségben juthatnak hozzá az önkormányzat működéséről szóló információkhoz. Az átláthatósági index három mutatója a képviselő-testület üléseinek nyilvánosságát méri fel, három az önkormányzat kapcsolatait, egy pedig a belső politikai ellenőrzés lehetőségét.

- Üzleti érdekből zárt ülésen megtárgyalt napirendi pontok aránya: 1. Salgótarján 0,00; 2. Kaposvár 0,16; 3. Győr 0,47; 4. Debrecen 0,81; 5. Veszprém 1,50; 6. Dunaújváros 2,16; 7. Tatabánya 2,38; 8. Békéscsaba 2,55; 9. Sopron 3,26; 10. Kecskemét 4,64; 11. Hódmezővásárhely 6,47; 12. Szolnok 6,70; 13. Szeged 7,83; 14. Zalaegerszeg 8,06; 15. Pécs 11,00; 16. Miskolc 11,02; 17. Székesfehérvár 11,96; 18. Szombathely 12,62; 19. Szekszárd 14,33; 20. Eger 16,10; 21. Nagykanizsa 23,38.
- A titkos szavazások aránya: 1–4. Nagykanizsa 0,00; 1–4. Salgótarján 0,00; 1–4. Szeged 0,00; 1–4. Szekszárd 0,00; 5. Kecskemét 0,09; 6. Békéscsaba 0,11; 7. Zalaegerszeg 0,11; 8. Tatabánya 0,15; 9. Kaposvár 0,16; 10. Székesfehérvár 0,20; 11. Szolnok 0,21; 12. Pécs 0,22; 13. Szombathely 0,47; 14. Győr 0,47; 15. Hódmezővásárhely 0,47; 16. Dunaújváros 0,48; 17. Veszprém 0,60; 18. Debrecen 1,95; 19. Eger 4,62; 20. Miskolc 10,17. (Sopron e mutatóhoz nem tudott

adattal szolgálni. Miskolc kiugróan magas adata miatt a városok több mint négyötöde átlag feletti teljesítményt nyújtott.)

*A nyilvános közgyűlési ülések rádiós vagy televíziós közvetítése:*

A helyi sajtó munkatársai által egy, e célra szerkesztett kérdőív kitöltésével szolgáltatott adatok nem mutatnak lényeges eltérést az egyes városok között, mindössze Győrött, Salgótarjánban és Veszprémben nem közvetítik élőben vagy felvételtől a közgyűlés üléseit, hanem csak összefoglaló(ka)t készítenek róluk.

*A lakosság tájékoztatására szolgáló fórumok rendszeressége*

- A városok sorrendje (közmeghallgatások száma + lakossági fórumok = összesen): 1. Salgótarján  $1+14=15$ ; 2. Hódmezővásárhely  $1+11=12$ ; 3. Szeged  $1+10,5=11,5$ ; 4. Eger  $1+8,5=9,5$ ; 5. Győr  $0,5+8=8,5$ ; 6. Veszprém  $1+3=4$ ; 7. Dunaújváros  $1+2,5=3,5$ ; 8. Sopron  $1+1,5=2,5$ ; 9-10. Kecskemét  $1,5+0=1,5$ ; 9-10. Zalaegerszeg  $1,5+0=1,5$ ; 11-17. Debrecen  $1+0=1$ ; 11-17. Kaposvár  $1+0=1$ ; 11-17. Nagykanizsa  $1+0=1$ ; 11-17. Székesfehérvár  $1+0=1$ ; 11-17. Szekszárd  $1+0=1$ ; 11-17. Szolnok  $1+0=1$ ; 11-17. Szombathely  $1+0=1$ ; 18-21. Békéscsaba  $0,5+0=0$ ; 18-21. Miskolc  $0,5+0=0,5$ ; 18-21. Pécs  $0,5+0=0,5$ ; 18-21. Tatabánya  $0,5+0=0,5$ . A 2001-es és 2002-es adatok átlaga

*Az önkormányzat sajtókapcsolatainak rendszeressége:*

- A sajtókapcsolatok rendszeressége a fentiek alapján az alábbi rangsort adta: a városok sorrendje (sajtótájékoztatók száma + sajtóközlemények száma = sajtótájékoztatók és sajtóközlemények együttes száma): 1-2. Kaposvár  $5+5=10$ ; 1-2. Debrecen  $5+5=10$ ; 3-4. Nagykanizsa  $3+4=7$ ; 3-4. Szeged  $4+3=7$ ; 5-7. Sopron  $3+3=6$ ; 5-7. Szolnok  $4+2=6$ ; 5-7. Zalaegerszeg  $4+2=6$ ; 8-11. Győr  $4+1=5$ ; 8-11. Pécs  $3+2=5$ ; 8-11. Veszprém  $3+2=5$ ; 8-11. Székesfehérvár  $3+2=5$ ; 12-17. Szombathely  $3+1=4$ ; 12-17. Eger  $2+2=4$ ; 12-17. Békéscsaba  $3+1=4$ ; 12-17. Miskolc  $3+1=4$ ; 12-17. Salgótarján  $3+1=4$ ; 12-17. Hódmezővásárhely  $2+2=4$ ; 18-20. Tatabánya  $1+2=3$ ; 18-20. Kecskemét  $1+2=3$ ; 18-20. Dunaújváros  $2+1=3$ ; 21. Szekszárd  $1+1=2$ .

*Az önkormányzat működésére vonatkozó információknak az interneten történő megjelentetése.*

Az ellenzéki képviselőknek juttatott bizottságok közül kétszeres szorzóval vettük számításba a pénzügyi bizottsági elnöki posztot, míg minden más ellenzéki bizottság (tanácsnokok és bizottsági elnökök) 1-1 pontot kapott.

- A városok rangsora az ellenzéki vagy független vezetésű bizottságok és tanácsnokok arányát tekintve: 1. Nagykanizsa

62,5; 2. Sopron 55,6; 3. Zalaegerszeg 50,0; 4. Salgótarján 45,5; 5. Eger 43,8; 6. Miskolc 38,9; 7. Debrecen 38,5; 8. Győr 37,5; 9. Szolnok 37,5; 10. Szeged 36,4; 11. Hódmezővásárhely 35,7; 12. Veszprém 35,7; 13. Kecskemét 33,3; 14. Kaposvár 33,3; 15. Dunaújváros 30,8; 16. Szekszárd 28,6; 17. Pécs 25,0; 18. Szombathely 25,0; 19. Tatabánya 20,0; 20. Békéscsaba 10,0; 21. Székesfehérvár 0,0.

- A városok sorrendje az átláthatósági index alapján: 1. Szeged 68; 2. Kaposvár 64; 3. Sopron 58; 4. Debrecen 56; 5. Győr 55; 6. Nagykanizsa 55; 7. Salgótarján 54; 8. Szolnok 54; 9. Hódmezővásárhely 54; 10. Veszprém 53; 11. Zalaegerszeg 52; 12. Kecskemét 51; 13. Dunaújváros 49; 14. Szombathely 48; 15. Pécs 48; 16. Tatabánya 46; 17. Eger 43; 18. Miskolc 42; 19. Székesfehérvár 40; 20. Békéscsaba 37; 21. Szekszárd 34.

Összességében sem földrajzi elhelyezkedés, sem városméret szerint nem találtunk jelentős különbségeket. A pártállás alapján történt bontás viszont kifejezetten nagy eltérést eredményezett: a 16 baloldali város átlaga jóval alacsonyabb az öt jobboldali önkormányzaténál. Az összefüggés ráadásul teljesen konzisztens, hiszen a hét mutatóból mindössze a weblapok információtartalmát tekintve szerepelt kifejezetten jobban a baloldal, egyben (fórumok) közel voltak az értékek, a másik ötben meggyőzően jobb teljesítményt mutattak a jobboldali vezetésű önkormányzatok.

#### *Az igénymegfelelés index*

*Az igénymegfelelés index azt értékeli, hogy mennyire törekszik a helyi önkormányzat megismerni a választók, illetve azok csoportjainak véleményét és a döntéseikben figyelembe venni. Elvárjuk az általunk választott önkormányzattól, hogy a két választás között is odafigyeljenek a választók véleményére és azok változására, illetve az újonnan felmerült problémák esetén igyekezzenek azokat a választópolgárok igényeinek megfelelően megoldani. Az igénymegfelelés index azt méri, hogy mennyire követik az önkormányzati döntések a helyi lakosság elvárásait. A helyi igények érvényesülésének mértéke közvetlenül leginkább közvélemény-kutatási adatok és az önkormányzati döntések összehasonlításával lenne mérhető. Mivel ilyen nem áll rendelkezésre (különösen nem egységes módon minden önkormányzatnál), számos közvetett mutatót használunk. Feltételezésünk az, hogy a készség a konzultációra utal arra, hogy a döntéshozatalban mennyire igyekeznek a lakossági igényeknek megfelelni. A három mutató a következő volt:*

*A bizottságok nem képviselő tagjainak aránya az összes bizottsági hely arányában:* 1. Kaposvár 46,4; 2. Hódmezővásárhely 44,9; 3. Salgótarján 44,4; 4. Miskolc 44,3; 5. Szombathely 44,1; 6. Békéscsaba 43,8; 7. Nagykanizsa 43,8; 8. Székesfehérvár 43,6; 9. Tatabánya 43,1; 10. Dunaújváros 43,0; 11. Kecskemét 42,6; 12. Zalaegerszeg 42,5; 13. Eger 41,1; 14. Sopron 40,4; 15. Szolnok 40,3; 16. Győr 38,5; 17. Debrecen 38,1; 18. Veszprém 37,7; 19. Szeged 35,3; 20. Szekszárd 30,3; 21. Pécs 0,0.

*A civil szervezetek intézményes bevonása a döntéshozatalba.*

- E törvényi szabály érvényesülését elsősorban a szervezeti és működési szabályzatok rendelkezéseinek egybevetésével, az azokból kiolvasható megoldások típusainak pontozásával mértük: a civil szervezetek terjeszthetnek-e önálló indítványokat a közgyűlés elé; a közgyűlésen való részvételük, tanácskozási, hozzászólási joguk terjedelme; a velük kapcsolatot tartó önkormányzati vezető, szerv szintje; a közgyűlés előterjesztéseinek előkészítésében való részvétel (véleményezési jog) mértéke. Az összpontszámok a következők voltak: 1. Győr 11; 2–3. Szolnok 9; 2–3. Zalaegerszeg 9; 4–9. Hódmezővásárhely 7; 4–9. Nagykanizsa 7; 4–9. Pécs 7; 4–9. Sopron 7; 4–9. Székesfehérvár 7; 4–9. Szombathely 7; 10–16. Békéscsaba 6; 10–16. Eger 6; 10–16. Kaposvár 6; 10–16. Kecskemét 6; 10–16. Miskolc 6; 10–16. Szekszárd 6; 10–16. Tatabánya 6; 17–20. Debrecen 5; 17–20. Salgótarján 5; 17–20. Szeged 5; 17–20. Veszprém 5; 21. Dunaújváros 4.

*Közvélemény-kutatások és véleményfelmérések.*

- Kétszeres súllyal szerepel a mutatóban a közvélemény-kutatások száma és egyszeres súllyal az egyéb elégedettségvizsgálatok. Az összpontszámok: 1. Dunaújváros 6; 2. Győr 4; 3–6. Békéscsaba 3; 3–6. Hódmezővásárhely 3; 3–6. Kecskemét 3; 3–6. Pécs 3; 7–8. Székesfehérvár 2; 7–8. Zalaegerszeg 2; 9–10. Kaposvár 1; 9–10. Sopron 1; 11–21. Debrecen 0; 11–21. Eger 0; 11–21. Miskolc 0; 11–21. Nagykanizsa 0; 11–21. Salgótarján 0; 11–21. Szeged 0; 11–21. Szekszárd 0; 11–21. Szolnok 0; 11–21. Szombathely 0; 11–21. Tatabánya 0; 11–21. Veszprém 0.

*A városok sorrendje az igénymegfelelés index alapján.*

1. Győr 79; 2. Zalaegerszeg 69; 3. Hódmezővásárhely 65; 4. Székesfehérvár 59; 5. Békéscsaba 59; 6. Kecskemét 58; 7. Szolnok 57; 8. Dunaújváros 57; 9. Sopron 52; 10. Kaposvár 52; 11. Szombathely 50; 12. Nagykanizsa 50; 13. Miskolc 45; 14. Tatabánya 44; 15. Pécs 44; 16. Eger 42; 17. Salgótarján 40; 18. Debrecen 35; 19. Veszprém 34; 20. Szekszárd 33; 21. Szeged 32.

A városnagyság szerint a végső mutatóban nincs különbség, de ez elfedi a véleményfelmérések és a külső tagok bevonásának ellentétes tendenciáját. A dunántúli önkormányzatok jobban törekednek a civil szervezetek és a lakosság véleményének megismerésére, míg az alföldi és észak-magyarországi városok nagyobb számban vonnak be külső bizottsági tagokat. Az átláthatósági indexhez hasonlóan a képviselő terén is a jobboldali vezetésű önkormányzatok teljesítettek jobban. A különbség konzisztensen megtalálható mindhárom mutatóban.

*Első összegzés: a demokratikus önkormányzat index*

A törvényesség, átláthatóság és a választói véleményekre való érzékenység a helyi demokrácia azon dimenziói, amelyekre a helyi önkormányzat közvetlenül is hathat és köteles is hatni. E három dimenzióban mutatott együttes teljesítmény a helyi demokrácia összteljesítményének azon része, amely az önkormányzat mint intézmény eredményét mutatja. Az demokratikus önkormányzat index – amelyet a törvényességi, átláthatósági és igénymegfelelési indexek átlagaként hoztunk létre – az önkormányzati vezetők képességét és készségét mutatja a demokrácia településszintű gyakorlására.

Az önkormányzatok demokratikus teljesítménye alapján a következő sorrend jött létre: 1. Zalaegerszeg 60; 2. Győr 60; 3. Szolnok 57; 4. Dunaújváros 57; 5. Kaposvár 55; 6. Sopron 53; 7. Békéscsaba 52; 8. Kecskemét 52; 9. Hódmezővásárhely 51; 10. Szombathely 51; 11. Pécs 50; 12. Veszprém 50; 13. Szeged 49; 14. Nagykanizsa 49; 15. Tatabánya 48; 16. Miskolc 48; 17. Eger 46; 18. Salgótarján 45; 19. Debrecen 45; 20. Székesfehérvár 44; 21. Szekszárd 38.

Feltűnő a dunántúli városok dominanciája a lista élén: az első hatból csak egy város, Szolnok található a Duna másik oldalán. Mivel azonban a lista végét is dunántúli városok foglalják el, összességében alig van különbség az ország két fele között. A városnagyság a törvényességi indexben mutat csak nagyobb különbséget a kisebb városok javára, a fordított irányú különbség az átláthatósági indexben kisebb. Összességében a méret kevés hatást gyakorol a demokratikus teljesítményre.

A bal- és jobboldali vezetésű városok között markáns eltérés van. A baloldaliak sokkal törvényesebben működnek, a különbség majdnem 10 pontos. (Az adataink az önkormányzati választás előtti időszakból származnak, így az akkori megosztottságot kell figyelembe venni.) Ezzel szemben az átláthatóság és a választói vélemények figyelembe vétele terén a jobboldali koalíciós többségű városok hat, illetve hét ponttal jobban teljesítettek. A jelenlegi pártállás szerinti megoszlás alapján hárompontos

különbséggel a demokratikus önkormányzat indexben is a jobb-  
oldali városok teljesítettek jobban. Ha azonban a törvényességi  
indexben a korábbi pártállás szerinti értékeket vesszük, az eltér-  
és kevesebb mint két pontra zsugorodik.

1. táblázat. A vizsgált városok demokratikus önkormányzati indexe  
az elhelyezkedés, a város nagysága és a helyi koalíciók szerint

Átlagos pontszámok		Törvé- nyesség index	Átlátható- ság index	Igény- megfele- lés index	Demokra- tikus ön- kormány- zat index
Elhelyez- kedés	<i>Dunántúl</i> (N = 12)	51	50	52	<b>51</b>
	<i>Dunától keletre</i> (N = 9)	50	51	48	<b>50</b>
Város- nagyság	<i>Kisebb</i> (N = 14)	52	50	50	<b>51</b>
	<i>Nagyobb</i> (N = 7)	48	51	50	<b>50</b>
Koalíció	<i>Bal</i> (N = 16)	52	49	49	<b>50</b>
	<i>Jobb</i> (N = 5)	47	55	56	<b>53</b>
Koalíció 2002 előtt	<i>Bal</i> (N = 10)	56	48	50	<b>51</b>
	<i>Jobb</i> (N = 11)	46	53	50	<b>50</b>

## A HELYI KÖZÉLET DEMOKRATIKUSSÁGA

### *A képviselőlet index*

Az önkormányzati választásokon olyan képviselőket és polgár-  
mestereket törekszünk választani, akik döntéseikben az értéke-  
inket és érdekeinket a lehető legjobban képviselik. A helyi de-  
mokrácia akkor előnyös mindenki számára, ha minden csoport  
(de legalább azok, akik elmennek választani) valamilyen képv-  
iselethez jut. *A képviselőlet index azt méri fel, hogy a helyi társad-  
alom mekkora része jut képviselőlethez a döntéshozó testüle-  
tekben.*

A képviselet index két, nagy megbízhatóságú mutatóból áll:

– A képviselet arányossága (a ténylegesen képviselőre nem jutott szavazók aránya): 1. Pécs 27,60; 2. Tatabánya 31,20; 3. Zalaegerszeg 31,22; 4. Miskolc 32,08; 5. Székesfehérvár 33,24; 6. Kaposvár 33,94; 7. Debrecen 34,00; 8. Győr 34,54; 9. Veszprém 34,71; 10. Szolnok 35,43; 11. Hódmezővásárhely 35,92; 12. Szeged 36,81; 13. Eger 39,65; 14. Salgótarján 40,00; 15. Szombathely 40,28; 16. Sopron 43,11; 17. Nagykanizsa 44,03; 18. Kecskemét 45,13; 19. Dunaújváros 47,72; 20. Békéscsaba 48,51; 21. Szekszárd 57,10.

A városok összesített átlaga szerint a szavazatok 38,4%-a nem hasznosul, ennél szavazat esik olyan jelöltekre, akik nem lesznek képviselők.

– A nők aránya a közgyűlésben: 1. Zalaegerszeg 21%; 2. Hódmezővásárhely 21%; 3. Salgótarján 20%; 4. Miskolc 19%; 5. Dunaújváros 19%; 6. Szekszárd 17%; 7. Pécs 16%; 8. Debrecen 16%; 9. Sopron 15%; 10. Kecskemét 15%; 11. Szolnok 15%; 12. Kaposvár 14%; 13. Szeged 14%; 14. Győr 11%; 15. Nagykanizsa 11%; 16. Eger 8%; 17. Veszprém 7%; 18. Békéscsaba 7%; 19. Tatabánya 7%; 20. Székesfehérvár 6%; 21. Szombathely 3%.

Mint ahogy a választók többsége nő, az átlagosan 13%-os arányuk a megyei jogú városok közgyűléseiben igencsak alacsonynak tűnik.

– A városok sorrendje a képviseleti index alapján: 1. Zalaegerszeg 80; 2. Pécs 75; 3. Miskolc 74; 4. Hódmezővásárhely 72; 5. Debrecen 64; 6. Salgótarján 62; 7. Kaposvár 59; 8. Szolnok 59; 9. Szeged 54; 10. Győr 51; 11. Tatabánya 48; 12. Dunaújváros 47; 13. Sopron 45; 14. Székesfehérvár 42; 15. Kecskemét 42; 16. Veszprém 42; 17. Eger 35; 18. Nagykanizsa 34; 19. Szekszárd 33; 20. Szombathely 23; 21. Békéscsaba 17.

A földrajzi helyzet szerint nem találunk jelentős különbséget. A település nagyság azonban nem kevés hatással van a képviseletre: a nagyobb önkormányzatokban kevesebb szavazat veszik el és a kisebbségi csoportok (jelen esetben a nők) arányosabb képviselőre jutnak, mint a kisebb városokban. A várost vezető koalíció pártállásával is látható összefüggés. A jobboldali városokban a képviselet arányosabb összességében és társadalmi csoportok szerint is.

### *A nyilvánosság index*

*Nyilvánosság alatt a közösségi problémák mindenki által hozzáférhető módját értjük. A nyilvánosság fő intézménye a nyomtatott és elektronikus média. Míg az átláthatósági index azt mé-*

ri, hogy az önkormányzatok mennyire készségesek a tevékenységük nyilvánossá tételére (amely így természetesen részben szintén a médián keresztül zajlik), a nyilvánosság index a helyi társadalom azon képességét méri, hogy plurális közéleti médiapiacot tartson fenn.

A helyi nyilvánosság index a *médiapiacot* méri fel, mivel érvényes és megbízható módon a nyilvánosság eme dimenziója ragadható meg a legjobban. Csak a közéleti jellegű médiumokat vettük figyelembe. Az egyes sajtótermékeket aszerint értékeltük, hogy mennyiben kínálnak helyi közéleti tartalmat. Nyolc tipikus tartalomkategóriát mértünk fel. Ebből négy az önkormányzat döntéshozatalával foglalkozott: a közgyűlés napirendjének közlése, beszámoló a testületi ülésekről, az önkormányzati döntések ismertetése és az önkormányzati vezetőkkel folytatott interjúk. Az ellentétes véleményű résztvevők közötti sajtóviták szervezése és közlése fontos eleme (lenne) a helyi nyilvánosság formál(ód)ásának. A helyi politikai ügyekről és eseményekről szóló tájékoztatás volt az ötödik kategória. A lakossági vélemények közlése és a helyi polgárok számára internetes fórumok fenntartása további két lehetőséget jelentett a pontszerzésre. A közös tulajdonlás esetén csak a médiacsoport legnagyobb pontszámot elért sajtótermékét vettük teljes egészében figyelembe, a további médiumok csak a pontszámuk felével járulhattak hozzá a város összpontszámához. A helyi nyilvánosság index az egyes médiumok fent ismertetett módon kiszámolt pontszámainak egyszerű összege. A felmért sajtótermékek listája a teljes tanulmányban található.

- A nyilvánosság *indexben* szerzett pontszámok a következők: 1. Debrecen 53,0; 2. Tatabánya 51,0; 3. Sopron 48,0; 4. Szeged 42,5; 5. Veszprém 42,0; 6. Nagykanizsa 39,0; 7. Pécs 38,5; 8. Békéscsaba 37,0; 9. Zalaegerszeg 37,0; 10. Székesfehérvár 36,5; 11. Kecskemét 36,0; 12. Dunaújváros 35,5; 13. Győr 35,0; 14. Hódmezővásárhely 35,0; 15. Szolnok 35,0; 16. Szombathely 33,0; 17. Miskolc 32,0; 18. Salgótarján 31,5; 19. Kaposvár 29,5; 20. Szekszárd 26,5; 21. Eger 26,0.

A dunántúli városok jobb módúak, ezért kissé gazdagabb a helyi médiapiac (42 pontos átlag), mint keletebbre (38). A nagyobb lakosság nagyobb közönséget is jelent, ez magyarázhatja a nagyvárosok jobb átlagát (47 pont a kisebb városok 37-es átlagával szemben). A jobboldali többségű városokban valamilyest szélesebb a közéleti mediaválaszték (44 pont), mint a baloldaliakban (39).

#### *A közéleti részvétel index*

Demokratikus közéletéről, avagy az önkormányzatiságról is csak akkor beszélhetünk igazán, ha a polgár nem csak „elviseli” a

köz hatalom ténykedéseit, de maga is aktívan részt kíván venni annak munkájában, legalább befolyásolni akarja, személyesen vagy más, hasonló érdekű polgárral karöltve, saját szervezeti útján. Ez a részvétel a feltétele annak, hogy a hatalom egyenlő társadalmi ellenőrzése megvalósuljon.

A közéleti részvétel indexében a megyei jogú városok választópolgárainak a helyi közösséget érintő ügyekben való politikai és társadalmi részvételét mértük.

- Választási részvételi arány (2002-es önkormányzati választás): 1. Hódmezővásárhely 54,72; 2. Kaposvár 52,64; 3. Sopron 50,86; 4. Veszprém 49,83; 5. Szolnok 49,66; 6. Székesfehérvár 49,45; 7. Szekszárd 48,60; 8. Győr 48,44; 9. Szombathely 47,61; 10. Zalaegerszeg 47,08; 11. Eger 46,88; 12. Pécs 43,43; 13. Debrecen 42,96; 14. Miskolc 42,85; 15. Szeged 41,35; 16. Tatabánya 41,10; 17. Salgótarján 40,14; 18. Kecskemét 39,88; 19. Békéscsaba 38,65; 20. Nagykanizsa 38,33; 21. Dunaújváros 35,82.
- A civil társadalom szervezettsége (nonprofit szervezetek száma 1000 főre vetítve): 1. Veszprém 12,94; 2. Szekszárd 11,99; 3. Kaposvár 11,23; 4. Eger 11,17; 5. Zalaegerszeg 10,59; 6. Salgótarján 9,51; 7. Szolnok 9,15; 8. Békéscsaba 8,78; 9. Pécs 8,64; 10. Szombathely 8,37; 11. Miskolc 8,21; 12. Debrecen 8,00; 13. Kecskemét 7,72; 14. Szeged 7,70; 15. Győr 7,68; 16. Sopron 7,66; 17. Nagykanizsa 6,92; 18. Székesfehérvár 6,59; 19. Tatabánya 6,49; 20. Hódmezővásárhely 5,92; 21. Dunaújváros 4,46.
- A városok sorrendje a közéleti részvétel alapján: 1. Veszprém 86; 2. Kaposvár 84; 3. Szekszárd 78; 4. Eger 69; 5. Zalaegerszeg 66; 6. Szolnok 64; 7. Sopron 58; 8. Hódmezővásárhely 57; 9. Szombathely 55; 10. Győr 52; 11. Székesfehérvár 48; 12. Pécs 46; 13. Salgótarján 43; 14. Miskolc 42; 15. Debrecen 41; 16. Szeged 36; 17. Békéscsaba 36; 18. Kecskemét 32; 19. Tatabánya 28; 20. Nagykanizsa 24; 21. Dunaújváros 3.

A településméret és nagyrégió szerint is található különbség a megyei jogú városok részvételi indexében. A kisebb városok mindkét mutatóban jobb értéket mutattak, mint a nagyok. Ugyanígy, a dunántúli városok lakossága mind politikailag, mind társadalmilag aktívabbnak bizonyult, mint az ország keleti részén fekvő városoké.

Az átlagok között jelentősen különböznek a jobboldali és baloldali városok. A közéleti részvételi index mutatói azonban az önkormányzatnak mint az adott területen élő választópolgárok közösségének a teljesítményét mutatják, nem pedig a közgyűléseit vagy általánosabban a városvezetését. Ez utóbbiak tevékenysége természetesen kihatással lehet mindegyik mutatóra, ez a hatás azonban csak közvetetten érvényesülhet. A fordított hatás legalább annyira elképzelhető.

*Második összegzés: a demokratikus társadalom index*

A képviselő, nyilvánosság és a részvétel a helyi demokrácia három olyan dimenziója, amelyhez a helyi társadalom járulhat hozzá. A helyi társadalom demokratikusságát fejezi ki a három index átlagából számolt demokratikus (helyi) társadalom index.

– A városok rangsora ebben az összesített indexben a következő: 1. Debrecen 68; 2. Zalaegerszeg 65; 3. Veszprém 65; 4. Sopron 64; 5. Pécs 59; 6. Tatabánya 58; 7. Hódmezővásárhely 57; 8. Kaposvár 55; 9. Szolnok 55; 10. Szeged 53; 11. Miskolc 49; 12. Győr 49; 13. Székesfehérvár 46; 14. Salgótarján 45; 15. Szekszárd 41; 16. Kecskemét 40; 17. Eger 38; 18. Nagykanizsa 38; 19. Szombathely 38; 20. Békéscsaba 34; 21. Dunaujváros 31.

Mivel a nyilvánosság index egyetlen mutatóból állt, a többmutató indexekkel ellentétben a kiugró különbségek nincsenek letompítva. Ezért ez az index nagyobb hatást gyakorol az összesített indexre, mint a másik kettő. Debrecen is ennek köszönheti kiugróan jó helyezését.

Az ország két fele között csak a nyilvánosságot biztosító médiapiac nagyságában van különbség a jobb módú Dunántúl javára. Szintén a nagyobb potenciális piac magyarázhatja a nagyobb városok szélesebb közéleti médiapiacát. Mivel azonban a képviselő terén is a nagyobb városok társadalma demokratikusabb, a demokratikus társadalom index is jobb a 100 ezer lakosnál nagyobb városokban. Mindhárom mutatóban és a végső indexben is a jobboldali koalíciók uralta városok szerepeltek jobban.

2. táblázat. A vizsgált városok demokratikus társadalmi indexe az elhelyezkedés, a város nagysága és a helyi koalíciók szerint

Átlagos pontszámok		Képviselő index	Nyilvánosság index	Közéleti részvétel index	Demokratikus társadalom index
Elhelyezkedés	<i>Dunántúl</i> (N = 12)	48	52	52	<b>51</b>
	<i>Dunától keletre</i> (9)	53	47	47	<b>49</b>
Városnagyság	<i>Kisebb</i> (N = 14)	47	47	54	<b>49</b>
	<i>Nagyobb</i> (N = 7)	57	56	43	<b>52</b>
Koalíció	<i>Bal</i> (N = 16)	46	49	48	<b>48</b>
	<i>Jobb</i> (N = 5)	63	52	56	<b>57</b>

## A HELYI DEMOKRÁCIA ÁLLAPOTA A MEGYEI JOGÚ VÁROSOKBAN

### *Az összesített rangsor*

A tanulmány hat indexben értékelte a megyei jogú városok helyi demokráciájának hat dimenzióját. A helyi demokrácia index a *hat index átlaga*. A 3. táblázat mutatja be a megyei jogú városok helyi demokrácia index szerinti helyét.

3. táblázat. A vizsgált városok helyi demokrácia indexe

Sorrend	Város	Helyi demokrácia index
1.	Zalaegerszeg	63
2.	Sopron	58
3.	Veszprém	57
4.	Debrecen	57
5.	Szolnok	56
6.	Kaposvár	55
7.	Pécs	54
8.	Hódmezővásárhely	54
9.	Győr	54
10.	Tatabánya	53
11.	Szeged	51
12.	Miskolc	48
13.	Kecskemét	46
14.	Salgótarján	45
15.	Székesfehérvár	45
16.	Szombathely	44
17.	Dunaújváros	44
18.	Nagykanizsa	43
19.	Békéscsaba	43
20.	Eger	42
21.	Szekszárd	40

Megfigyelhető, hogy a helyi demokrácia index viszonylag kis sávban mozog (40 és 63 pont között) és gyakran csak az (itt nem feltüntetett) tizedes jegyek rangsorolják a városokat.

Érdeemes összevetni a demokrácia dimenzióinak két fő csoportját összegző demokratikus önkormányzat és demokratikus társadalom indexeket. Ez az összehasonlítás rávilágíthat arra, hogy az önkormányzati teljesítmény és a helyi társadalom adottságai összefüggenek-e egymással.

4. táblázat. A demokratikus önkormányzat és demokratikus társadalom indexek a vizsgált városokban

Sorrend	Város	Demokratikus önkormányzat index	Sorrend	Város	Demokratikus társadalom index
1.	Zalaegerszeg	60	1.	Debrecen	68
2.	Győr	60	2.	Zalaegerszeg	65
3.	Szolnok	57	3.	Veszprém	65
4.	Dunaújváros	57	4.	Sopron	64
5.	Kaposvár	55	5.	Pécs	59
6.	Sopron	53	6.	Tatabánya	58
7.	Békéscsaba	52	7.	Hódmezővásárhely	57
8.	Kecskemét	52	8.	Kaposvár	55
9.	Hódmezővásárhely	51	9.	Szolnok	55
10.	Szombathely	51	10.	Szeged	53
11.	Pécs	50	11.	Miskolc	49
12.	Veszprém	50	12.	Győr	49
13.	Szeged	49	13.	Székesfehérvár	46
14.	Nagykanizsa	49	14.	Salgótarján	45
15.	Tatabánya	48	15.	Szekszárd	41
16.	Miskolc	48	16.	Kecskemét	40
17.	Eger	46	17.	Eger	38
18.	Salgótarján	45	18.	Nagykanizsa	38
19.	Debrecen	45	19.	Szombathely	38
20.	Székesfehérvár	44	20.	Békéscsaba	34
21.	Szekszárd	38	21.	Dunaújváros	31

A táblázatból látható, hogy az önkormányzat teljesítménye és a helyi társadalom demokratikussága nem feltétlenül jár együtt. Mindkét indexben csak négy város, Zalaegerszeg, Kaposvár, Sopron és Hódmezővásárhely került az első tízbe. Dunaújváros az egyik indexben negyedik, a másikban utolsó lett.

Földrajzilag az ország két fele az önkormányzatok teljesítményét tekintve nem különbözik, de a helyi társadalom demokratikusabbban működik a Dunántúlon, mint az ország középső és keleti felén. A településméret csak a társadalmi indexre hat. A jobboldali vezetésű önkormányzatok jobb teljesítményt mutatnak mindkét indexben és összességében is, mint a baloldaliak.

Az *elhamarkodott politikai következtetéseket elkerülendő*, néhány megjegyzést szükséges tenni:

1. A megyei jogú városok baloldali/jobboldali csoportosítása nem jár együtt a városok méretével, gazdagságával vagy földrajzi elhelyezkedésével. Tehát valamely más tényező hatásával állunk szemben.
2. Azonban az, hogy mi a magyarító mechanizmus, amely összekötné a városvezető koalíció színét és a demokratikus

5. táblázat. A vizsgált városok demokratikus önkormányzat indexe, demokratikus társadalom indexe valamint a helyi demokrácia index az elhelyezkedés, a város nagysága és a helyi koalíciók szerint

Átlagos pontszámok:		Demokratikus önkormányzat index	Demokratikus társadalom index	Helyi demokrácia index
A város elhelyezkedése	<i>Dunántúl</i> (N = 12)	51	51	<b>51</b>
	<i>Dunától keletre</i> (9)	50	49	<b>49</b>
Városnagyság	<i>Kisebb</i> (N = 14)	51	49	<b>50</b>
	<i>Nagyobb</i> (N = 7)	50	52	<b>51</b>
Irányító pártkoalíció	<i>Bal</i> (N = 16)	50	48	<b>49</b>
	<i>Jobb</i> (N = 5)	53	57	<b>55</b>
Koalíció 2002 előtt	<i>Bal</i> (N = 10)	51	48	<b>50</b>
	<i>Jobb</i> (N = 11)	50	51	<b>51</b>

teljesítményét, korántsem nyilvánvaló, és egy önálló kutatás tárgya kellene legyen.

3. Viszont az egyértelmű, hogy a jelen tanulmányban talált összefüggés a bal–jobb megosztottság és a demokratikus teljesítmény között nem általánosítható az összes önkormányzatra. Ennek oka az, hogy a megyei jogú városok csoportja nem reprezentatív mintája a magyar önkormányzatok összességének.

Viszonylag könnyű a jobb gazdasági helyzettel megmagyarázni az ország két fele közötti különbséget, amely egyes mutatókban megjelenik. Hasonlóképpen ésszerű az ügyek nagyobb komplexitására és a nagyobb lakosság nyújtotta szélesebb piacra utalni, ha a településméret okozta eltéréseket akarjuk magyarázni. *Miért van azonban jól látható különbség a jobb- és baloldali vezetésű önkormányzatok között? Két hipotézis kínálkozik:*

1. A baloldali vezetésű városok *heterogénabb* csoportot képviselnek, mint a kevés számú jobboldali városok alkotta

csoport. Ha abból indulunk ki, hogy a választók a múltbeli teljesítményt (is) figyelembe veszik, mikor döntést hoznak, feltételezhetjük, hogy csak azok a jobboldali városvezetők éltek túl a nagy baloldali hullám idején, akik kiváló teljesítményt mutattak. Ebből következően az öt megmaradt jobboldali város a legkiválóbbak közé tartozik, míg a baloldaliak között lehet, hogy van ugyan öt kiváló, de van még több közepeszerű is. A baloldaliak átlaga így szükségszerűen alacsonyabb. A hipotézist alátámasztja az a tény, hogy a 2002 előtti pártviszonyokra vetítve alig van különbség a jobb- és baloldali városok között. Ez a gondolatmenet azonban nagyon nehezen tesztelhető, és nem ad magyarázatot arra, hogy a jobboldali vezetésű városok miért mutatnak jobb eredményeket a helyi társadalom demokratikusságát mérő mutatókban.

2. A másik hipotézis azt mondja, hogy a jobboldal értékei miatt ott tudott győzni a kedvezőtlen körülmények között is, ahol a helyi társadalom *polgárosultabb*: a polgárok jobban hajlandóak a város ügyeiben részt venni, újságokat vásárolni és – ebből következően – a képviselőiket biztosítani. Az ilyen társadalom jobban rákényszeríteni akarátát a képviselőire (ezért igyekszik jobban kapcsolatot tartani az önkormányzat a legkülönbözőbb csoportokkal) és – a fejlettebb nyilvánosság révén – kikényszeríti az önkormányzat átláthatóságát. A nagyobb lakossági aktivitás megnyilvánul a panaszok nagyobb számában és az ügyek elhúzásában is; gyengébbé téve így a hivatali törvényességet, mint a helyi társadalom kisebb aktivitásával szembesülő baloldali városokban. A hipotézis ellen szól, hogy szinte semmilyen kapcsolat nem mutatható ki a társadalmi és önkormányzati demokratikusság között.

Mindkét hipotézis erősen spekulatív jellegű és nem támasztható alá vagy vethető el empirikus bizonyítékok alapján. A következtetés csak a további kutatások szükségszerűsége lehet.

## A TANULMÁNY MÓDSZERTANI KORLÁTAI ÉS TANULSÁGAI

Ez a tanulmány a helyi demokrácia állapotáról a megyei jogú városokban több szempontból is korlátozott érvényű. Mindezekelőtt két általános körülmény akadályozta a szerzőket. Elsősorban a *felmérés újszerű jellege* kívánt számos olyan kreatív megoldást a szerzőktől, amelynek kipróbálatlansága, kísérleti jellege gyengítette a megállapítások érvényességét és megbízhatóságát. A mutatók eme specifikus nehézségeiről később szólunk. A hasonló, számszerűsítésre és rangsorolásra törekvő de-

mokráciakutatások – a módszertani előzmények hiányában – várhatóan továbbra is jelentős erőforrást (elsősorban kutatói időt) fognak igényelni.

A másik általános probléma a kutatásra fordítható *idő rövidsége* volt. A teljes kutatásra – amely mindkét felmérést, a választási és egyéb adatok összegyűjtését, az adatelemzést és a tanulmányírást is magában foglalta – jutott 90 nap (2003. október 1-je és 2003. december 31-e között). Ez a gyakorlatban azt jelentette, hogy az adatok beérkezésével párhuzamosan folyt a tanulmány írása, és még az utolsó pillanatban is változtak a mutatók és rangsorok. A határidő különösen erős nyomása nagyban akadályozta az alaposabb feldolgozást, a mélyebb összefüggések keresését és pontatlanabbá tette a közölt megállapításokat. Fontos tanulságnak tartjuk azt, hogy a tanulmányíráshoz és – különösen – az adatgyűjtésre kellő időt kell hagyni. Mind a jól végiggondolt interpretáció, mind a jó minőségű adatok összeszedése időigényes feladat.

Ha a mutatók kiválasztásával szemben támasztott követelményeket sorra vesszük, a következő specifikus korlátokat találhatjuk:

1. *Érvényesség.* A mutatók kiválasztása majdnem teljes mértékben íróasztal mellett született. A szerzők a tapasztalataik és a szakirodalom alapján meg vannak győződve arról, hogy a mutatók valóban a demokrácia megjelölt dimenzióit (pl. nyilvánosság vagy törvényesség) mérik. Az önkormányzati kérdőívet az egyik kiválasztott városban néhány interjú segítségével ugyan teszteltük, de ez csak az adatgyűjtés egy elemére vonatkozott és erősen korlátozott jellegű volt. Idő hiányában nem került sor ennél alaposabb kvalitatív (pl. fókuszcsoportos) előkutatásra, amely a kérdések érvényességét bizonyította volna. Így nem tudható, mi az esélye annak, hogy egyes mutatók bizonyos esetekben esetleg nem mérik a helyi demokrácia mértékét vagy – ami sokkal valószínűbb – nem csak azt mérik. Utókutatással a mutatók érvényességét jól lehetne tisztázni.
2. *Megbízhatóság.* Bizonyos adatok teljesen megbízhatóak. Ilyen például a választási részvétel mértéke. Eredetileg ilyennek tekintettük a közigazgatási statisztikákat is, de – talán egyszerű kommunikációs nehézségek miatt – az önkormányzatok által visszaküldött kérdőívek ebben a tekintetben (is) szolgáltatottak „gyanús”, meglepő adatokat. Más esetekben a kérdőívek hiányosan érkeztek vissza. *Felhívjuk tehát a figyelmet arra, hogy az önkormányzatok által szolgáltatott adatokból dolgoztunk.* Bár nagy erőfeszítéseket tettünk, hogy a hiányzó válaszokat kipótoljuk, néhány esetben ez nem sikerült. Nyíregyháza – törvényellenesen – egyáltalán nem szolgáltatott adatot.

3. *Szóródás.* Számos ígéretes mutatót voltunk kénytelenek ki-venni (gyakran az utolsó pillanatban), mert a városok között nem mutattak elegendő különbséget. Ezekből néhányról beszámolunk a jelentés második részében.
4. *Hozzáférhetőség:* Gyakran ez a praktikus szempont döntött a mutatók sorsáról. A mérhetőség és az adatok gyors összegyűjtésének kívánalma maga alá rendelte a megbízhatósági és érvényességi igényeket. Több idő és egy alaposabb terepmunkát lehetővé tevő kutatási stratégia jelentősen enyhített volna a praktikum uralmán a szakszerűség felett.

Jelentősen javíthatná az adatminőséget a *kutatói terepmunka* az egyes városokban. Néhány napos látogatás során számos olyan interjú lehetne készíteni, amely többféle irányból világítana rá a helyi demokrácia állapotára. A terepmunka azonban nem csak a megbízhatóságot javítaná, hanem a mutatók érvényességét (validitását) is, vagyis azt, hogy a mutatók ténylegesen a megmérni szándékozott fogalmat mérik-e. Új mutatókat lehetne bevezetni, amelyek a mostani kutatásban technikai okokból nem voltak elérhetők. Végül, de korántsem utolsósorban a terepmunka során szerzett tapasztalatok segítenék az értelmezést. Nem csak arra adna a terepmunka választ, hogy például valóban jobban működnek-e a jobboldali vezetésű önkormányzatok (ez a megbízhatósági kérdés), hanem arra is, hogy (ha valóban jobbak) miért működnek jobban (az érvényességi kérdés). Az ilyen terepmunka határa a jelen kutatás 22-es elemszáma, ennél nagyobb körre kiterjedő vizsgálat esetén már csak a zárt kérdőíves módszer marad. De még az ilyen esetben is sokat segít a mutatók kiválasztásában és az interpretációban néhány eset közvetlen tanulmányozása.

Az eredmények és módszerek szembesítése a *szakmai közvéleménnyel* segítheti a módszertan finomítását. Az indexkészítés módszere az egyik olyan terület, ahol további finomítások szükségesek. Elsősorban a törvényességi index és az átláthatósági index egyes mutatói esetében egy-két város kiugró adata jelentősen eltolta az átlagot. A törvényességi index esetében ez az átlag fölé kerülő városok javára, az átláthatósági index egyes mutatói (különösen a lakosság tájékoztatására szolgáló fórumok, illetve a sajtókapcsolatok) esetén pedig az átlag alá kerülő városok hátrányára szolgált. Az ilyen esetek kiküszöbölése további módszertani vizsgálatokat igényel.

*A rangsorolás újdonsága és az ebből fakadó módszertani korlátok miatt a szerzők óvatosságot javasolnak a tanulmány eredményeivel kapcsolatban.*

A tanulmányban ismertetett rangsorok a szerzők által a kutatás zárásakor ismert helyzetet tükrözik. A végleges és teljes (Nyíregyháza adatait is tartalmazó) eredmények a [www.helyi-demokracia.hu](http://www.helyi-demokracia.hu) weblapon találhatóak.

## JEGYZETEK

- <sup>1</sup> A szerzők köszönetet mondanak Ignits Györgyinek (Tocqueville Kutatóközpont) a tanulmány készítésében nyújtott sokirányú segítségéért.
- <sup>2</sup> A teljes hosszúságú tanulmány elérhető az Eötvös Károly Intézet internetcímén ([www.ekint.org](http://www.ekint.org)).
- <sup>3</sup> Mindkét kérdőív szövege olvasható a teljes tanulmány végén.

## BIBLIOGRÁFIA

- Beetham, David, Sarah Bracking, Iain Kearton, Nalini Vittal and Stuart Weir eds. 2002. *The State of Democracy*. The Hague: Kluwer Law International.
- Beetham, David, Sarah Bracking, Iain Kearton, Nalini Vittal and Stuart Weir. 2002. *International IDEA Handbook on Democracy Assessment*. The Hague: Kluwer Law International.
- Beetham, David. 1994. „Key Principles and Indices for a Democratic Audit”. In: David Beetham. ed. *Defining and Measuring Democracy*. London: Sage.
- Beetham, David. 1999. *The Idea of Democratic Audit in Comparative Perspective*. Parliamentary Affairs. No. 4.
- Beetham, David. 2004. “Towards a Universal Framework for Democracy Assessment”. *Democratization*, Vol. 11, No. 2., pp. 1-17.
- Center for Democracy and Governance. 2000. “Conducting a DG Assessment: A Framework for Strategy Development”. Technical Publication Series, Center for Democracy and Governance, Bureau for Global Programs, Field Support, and Research, U.S. Agency for International Development, Washington DC 20523-3100.
- Cruz, Bernardo Ivo. 2004. „Auditing Democracy in the European Union’s Member States: A Framework for Analysis” ECPR Joint Sessions of Workshops (13-18 April 2004) Workshop 12 (National Tradition of Democratic Thought)
- Dahl, Robert. 1982. *Dilemmas of Pluralist Democracy: Autonomy vs. Control*. New Haven: Yale University Press.
- Fogarasi József szerk. 1999. *Önkormányzati kézikönyv*. Budapest: HVG-ORAC.
- Freedom House. 2001. *Freedom in the World. The Annual Survey of Political Rights and Civil Liberties 2000-2001*. New York: Freedom House.
- Hofmeister, Dr. Albert E. 2000. *Critères d’appréciation: Extrait du catalogue des critères du groupe politique et administration du concours de qualité de Speyer. Questionnaire*.
- Inkeles, Alex. 2001. „Measuring Social Capital and Its Consequences”. In: John D. Montgomery and Alex Inkeles ( eds.) *Social Capital as a Policy Resource*. London: Kluwer Academic Publishers.
- Inkeles, Alex. ed. 1991. *On Measuring Democracy: Its Consequences and Concomitants*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.
- Keane, John. 1991. *The media and democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Központi Statisztikai Hivatal 2002. *Az önkormányzatok és nonprofit szervezetek kapcsolata 2000*. Budapest, KSH.
- Központi Statisztikai Hivatal. 2001. *Területi Statisztikai Évkönyv 2000*. Budapest: Központi Statisztikai Hivatal.
- Központi Statisztikai Hivatal. 2003. *Az önkormányzatok döntéshozói 1990-2002*. Budapest: KSH.
- Manin, Bernard, Adam Przeworski, Susan C. Stokes. 1999. *Democracy, Accountability, Representation*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Pratchett, Lawrence. 2001. "Toward a separation of local autonomy and local democracy." ECPR Joint Sessions of Workshops (6-11 April 2001) Workshop 21 (Local Autonomy and Local Democracy).
- Soós Gábor and Judit Kálmán. 2002. "Country Report – Hungary". In Soós Gábor, Tóka Gábor, and Glen Wright. eds. *The State of Local Democracy in Central Europe.* Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative.
- Soós, Gábor. 2001. "Dimensions of Local Government Performance" Paper prepared for the Workshop on Local Autonomy and Local Democracy: Exploring the Link" Paper prepared for the ECPR Joint Sessions of Workshops for the Workshop on "Local Autonomy and Local Democracy: Exploring the Link" Grenoble, 6-11 April 2001.
- Soós, Gábor. 2003. "Local Government Reforms and the Capacity for Local Governance in Hungary." In Norbert Kersting and Angelika Vetter. eds. *Reforming Local Government in Europe. Closing the Gap between Democracy and Efficiency.* Opladen: Leske+Budrich.
- Stoiber, Michael and Heidrun Abromeit. 2004. "Measuring Democracy: The Inclusion of the Context" paper presented at the 62nd annual meeting of the Midwest Political Science Association, April 14th to 18th, Chicago, IL
- Sükösd, Miklós. 2002. "Conceptual Alternatives: Values, Choices and Innovation in Democracy Ranking." Presentation on the Open Society Workshop Session 1: "Ranking open societies: conceptual frames" CEU February 7-8. 2002.

ADATFORRÁSOK (a saját adatgyűjtésen kívül):

Választási adatok: [www.valasztas.hu](http://www.valasztas.hu)

A helyi elektronikus média: (<http://www.ortt.hu/nyilvantartas.htm>).

Városok statisztikai adatai: T-Star (központi Statisztikai Hivatal)

#### NÉHÁNY FONTOSABB DEMOKRÁCIAÉRTÉKELŐ PROJEKT INTERNETES ELÉRHETŐSÉGE:

International IDEA's programme on the "State of Democracy" [http://www.idea.int/ideas\\_work/14\\_political\\_state.htm](http://www.idea.int/ideas_work/14_political_state.htm)

The Democratic Audit of the Institutions of European Integration

<http://www.one-europe.ac.uk/cgi-bin/esrc/world/db.cgi/proj.htm?id=29>

The SNS Democratic Audit of Sweden [www.const.sns.se/dr/english/](http://www.const.sns.se/dr/english/)

The UK Democratic Audit <http://www.democraticaudit.com/>

The Human Rights Centre, University of Essex <http://www.charter88.org.uk/www.democratic.org.uk/sites/demaudit/>

The Canada Democratic Audit <http://www.canadiandemocraticaudit.ca>

The Democratic Audit of Australia <http://democratic.audit.anu.edu.au>