



SIGMA

Sprijin pentru îmbunătățirea guvernării și a managementului în țările Europei Centrale și de Est

**SONDAJELE DE OPINIE CA INPUT
PENTRU REFORMELE
ADMINISTRATIVE**

DOCUMENTE SIGMA: No. 25



**SONDAJELE DE OPINIE CA INPUT PENTRU REFORMELE
ADMINISTRATIVE**

DOCUMENTE SIGMA: No. 25

Traducător: Sorin Dan Șandor

ORGANIZAȚIA PENTRU COOPERARE ȘI DEZVOLTARE ECONOMICĂ

Paris 1997

Traducere a textelor din engleză și franceză, care sunt versiunile oficiale ale acestei publicații intitulate:

Public Opinion Surveys as Input to Administrative Reforms

Les sondages d'opinion au service de la réforme de l'administration publique

Copyright OECD, 1997

Sondajele de opinie ca input pentru reformele administrative, Ediția în limba română, Copyright Universitatea "Babeș-Bolyai", 1999

OECD nu este responsabilă pentru calitatea traducerii în limba română și pentru fidelitatea ei față de textul original.

Punctele de vedere prezentate în această publicație nu reprezintă pozițiile oficiale ale Comisiei, țărilor membre OECD, sau ale țărilor din Centrul și Estul Europei ce participă la program.

Traducerea acestor materiale a fost posibilă datorită suportului primit din partea Local Government and Public Service Reform Initiative (afiliată la Open Society Institute)

Această traducere a fost realizată de Departamentul de Administrație Publică al Facultății de Științe Politice și Administrative, Universitatea "Babeș Bolyai"

Copyright OECD, 1997

Cererile pentru permisiunea de a reproduce sau traduce parte din/sau întregul material de față trebuie adresate: Head of Publications Service, OECD 2 rue Andre Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

PROGRAMUL SIGMA

SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries) – Suport pentru îmbunătățirea guvernării și managementului în țările Europei Centrale și de Est – este o inițiativă comună a OECD și Uniunii Europene. Aceasta inițiativă susține eforturile de reformă în administrația publică din cele treisprezece țări aflate în tranziție și este finanțată în principal de către programul Phare al Uniunii Europene.

Organizația pentru cooperare și dezvoltare economică este un organism interguvernamental alcătuit din 29 de țări democratice, cu economii de piață bine dezvoltate. Centrul canalizează consilierea și asistența Organizației, privind o gamă variată de probleme economice, spre țările aflate în curs de reformă din Europa Centrală și de Est și în fosta Uniune Sovietică. PHARE oferă finanțarea unor burse ce urmăresc să suporte țările – partener din Europa Centrală și de Est în efortul lor de a ajunge la stadiul în care pot să-și asume obligațiile statutului de membru al Uniunii Europene.

PHARE și SIGMA deservește aceleași țări: Albania, Bosnia – Herțegovina, Cehia, Estonia, Macedonia, Ungaria, Letonia, Polonia, România, Slovacia și Slovenia.

Înființat în 1992, SIGMA funcționează în interiorul Serviciului de management public al OECD, care oferă informații și analize de specialitate în domeniul managementului public, factorilor de decizie din domeniul politicilor publice și facilitează contacte și schimburi de experiență între managerii din sectorul public. SIGMA oferă țărilor beneficiare accesul la o rețea alcătuită din administratori publici cu experiență, informație comparativă și cunoștințe tehnice privind Serviciul de management public.

SIGMA dorește :

- Să asiste țările beneficiare în căutarea lor pentru o guvernare performantă care să îmbunătățească eficiența administrativă și să promoveze aderarea angajaților sectorului public la valorile și etica democratică, la respectul pentru lege;
- Să ajute la construirea capacităților indigene, la nivelul guvernului central, pentru a face față provocărilor internaționalizării și pentru planurile de integrare în Uniunea Europeană;
- Să susțină inițiativele Uniunii Europene și a elementelor interesate de a asista țările beneficiare în cadrul reformei administrației publice și să contribuie la coordonarea activității tuturor elementelor implicate;

Pe întreg parcursul activității sale se pune accentul pe facilitarea cooperării între guverne. Această practică include oferirea suportului logistic necesar formării rețelelor de specialiști în administrație publică din Europa Centrală și de Est și a celor alcătuite din acești specialiști și corespondenții lor din cadrul altor democrații.

SIGMA își desfășoară activitatea în cinci domenii tehnice: Reforma administrativă și strategii naționale, Managementul procesului de elaborare a politicilor publice, Managementul cheltuielilor, Managementul serviciului public și Supervizare administrativă. În plus, un departament al serviciului de informații distribuie materiale publicate sau on-line (accesibile pe internet) pe teme de management public.

Cuprins

CUVÂNT ÎNAINTE	6
SUMAR Sondajele de opinie sunt instrumente de informare ale administrațiilor în elaborarea și implementarea reformelor	7
SONDAJELE DE OPINIE ȘI REFORMA ADMINISTRATIVĂ, Jak Jabes.....	11
1.Introducere	11
2.Probleme.....	12
3.Măsuri de siguranță	12
4.Rapoartele.....	13
5.Sumar și concluzii	14
SONDAJELE DE OPINIE CA INPUT PENTRU REFORMA ADMINISTRATIVĂ ÎN ȚĂRILE OCCIDENTALE, Elke Löffler	16
1. Prefață.....	16
2.Introducere	17
3. Monitorizarea performanței și popularității instituțiilor, guvernului și administrației publice	17
4.Prioritățile programelor politice	19
5. Opinii asupra integrării în Uniunea Europeană.....	19
6. Folosirea sondajelor de opinie în ciclul politicilor publice	21
6.1. Inițierea politicilor publice	21
6.2. Implementarea politicilor publice.....	23
6.3.Evaluarea politicilor publice	24
7. Imagini și percepții asupra organizațiilor publice	27
8. Unde în sistemul administrativ se găsește informația provenită din sondajele de opinie	29
9. Evaluarea sondajelor de opinie ca instrumente ale reformei administrative	30
Referințe	32
Sondajele de opinie ca input pentru reforma administrativă în <i>Republica Cehă</i> , Michal Illner	34
1.Introducere	34
2.Reforma administrației publice	34
3.Istoria sondajelor de opinie	35
4.Monitorizarea performanțelor și a acceptării instituțiilor, guvernului și administrației publice	37
5.Priorități în materie de politici publice.....	38
6.Opinii cu privire la integrarea europeană.....	39
7.Utilizarea anchetelor de opinie în ciclul politicilor publice	40
7.1. Inițierea politicilor publice	40
7.2. Implementarea politicilor publice.....	41
7.3. Evaluarea politicilor publice	41
8.Imagini și percepții ale organizațiilor publice	44
9.Unde în sistemul administrativ se găsește informația provenită din sondajele de opinie	44
10Concluzii	44
Referințe	47
Anexă. Adresele principalelor agenții de sondare a opiniei publice și ale altor institute de cercetare care efectuează sondaje și au date relevante pentru reforma administrativă.....	49
SONDAJELE DE OPINIE CA INPUT PENTRU REFORMA ADMINISTRATIVĂ ÎN UNGARIA, Julia Szalai.....	50
1. Introducere	50
2. Câteva trăsături decisive ale reformelor administrative post-1989	50
3. O istorie scurtă și câteva caracteristici ale sondajelor de opinie	52
4. Monitorizarea performanței și acceptării instituțiilor, guvernului și a administrației publice	54
5. Priorități în politici: Opinii față de reforma la nivel local	55
6. Opinii despre integrarea în UE.....	56
7. Folosirea sondajelor de opinie în ciclul politicilor publice	58
7.1. Inițierea politicilor: Cazul reformei sistemului sanitar.....	58

7.2. Implementarea politicilor publice: opinii despre reforma bugetară	61
7.3. Evaluarea politicilor publice: Opinii despre câștigurile și pierderile reformei economice	63
8. Imagini și percepții ale organizațiilor publice	65
9. Locurile în care se găsesc cunoștințele provenite din sondajele de opinie.....	66
10. Concluzii	67
SONDAJELE DE OPINIE CA INSTRUMENTE ALE REFORMEI ADMINISTRATIVE ÎN	
LITUANIA, Rasa Alisauskiene	72
1. Introducere	72
2. Reformele administrative	72
2.1. Schimbarea socială în țările baltice	72
2.2. Reforma administrativă	73
3. Istoria sondajelor	73
3.1. Atitudinile politice în Lituania	75
4. Monitorizarea performanței și acceptării instituțiilor, guvernului și administrației publice	75
4.1. Instituții economice, politice și sociale	75
4.2. Administrația centrală, sectorul public și administrația publică.....	76
5. Priorități în politicile publice.....	77
6. Opinii despre integrarea în UE.....	77
7. Folosirea sondajelor de opinie în ciclul politicilor publice	79
7.1. Inițierea politicilor publice	79
7.2. Implementarea politicilor publice.....	79
7.3. Evaluarea politicilor publice	80
8. Imagini și percepții ale organizațiilor publice	81
9. Unde se găsește informația provenită din sondajele de opinie din sistemul administrativ.....	82
10. Concluzii	83
Referințe	84
Anexă. Adrese ale principalelor instituții de sondare a opiniei publice din Lituania.....	85

CUVÂNT ÎNAINTE

Acest raport examinează utilizarea sondajelor de opinie ca instrumente de promovare a reformelor administrative în țările Europei Occidentale și Central și Est-europene. Scopul este să demonstreze administrațiilor și funcționarilor publici din Europa Centrală și de Est utilitatea sondajelor de opinie înaintea, în timpul și după reforme în țările lor și să încurajeze folosirea lor sistematică.

Până acum, sondajele de opinie s-au bucurat de atenția științifică în ceea ce privește problemele metodologice ale colectării datelor, analizei și interpretării datelor. De asemenea există multă literatură asupra reformelor administrative atât în țările OECD cât și în țările central și est-europene. Deși această literatură este folosită pe scară largă, există foarte puține informații despre utilizarea sondajelor de opinie în contextul reformelor administrative. Printr-o prezentare generală a sondajelor în țările occidentale, ca și a unor studii de țară pentru Cehia, Ungaria și Lituania, și folosind exemple din diferite contexte administrative, această publicație poate contribui la o largă înțelegere a modului în care sondajele pot furniza inputuri utile reformelor administrative.

Raportul s-a bazat pe o schemă generală elaborată de autorii celor patru articole în colaborare cu patru experți și sub direcția lui Jak Jabes, Senior Counsellor, Public Administration Development Strategies, SIGMA. Autorii sunt Elke Löffler, Public Management Service (PUMA), OECD; Michal Illner, Academia de Științe a Republicii Cehe; Julia Szalai, Academia de Științe a Ungariei; și Rasa Alisauskiene, Baltic Surveys, Lituania. Experții sunt David Zussman, Președinte a Public Policy Forum și profesor la Universitatea din Ottawa, Canada; Jon Eivind Kolberg, Research Director la Institutul pentru Cercetări Sociale Aplicate, Oslo, Norvegia; Juan Diez-Nicolas, profesor, Universitatea Complutense, Madrid, Spania; și Christian Haerpfer, Research Director, Paul Lazarsfeld Gesellschaft, Viena, Austria. Asistența administrativă a fost furnizată la SIGMA de către Jane Delarue. Prezentările țărilor reflectă situația așa cum era la sfârșitul lui 1997.

Pentru informații suplimentare, vă rugăm să-l contactați pe Jak Jabes la adresa de mai jos.

Acest raport este publicat pe responsabilitatea Secretarului General al OECD.

SIGMA-OECD, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris, Cedex 16, France

Tel. (33.1) 45.24.79.00; Fax (33.1) 45.24.13.00

e-mail: sigma.contact@oecd.org; <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb>

SUMAR Sondajele de opinie sunt instrumente de informare ale administrațiilor în elaborarea și implementarea reformelor

Administrațiile responsabile acționează pe baza informațiilor pe care le primesc. Informațiile despre funcționarea lor și despre mediul extern sunt colectate și prelucrate de toate diferitele organizații (de exemplu ministere, comisii, agenții, etc.) care constituie administrația publică. Informațiile influențează comportamentul populației și organizațiilor. De aceea, informația poate constitui un puternic instrument de schimbare a comportamentelor și de reformare a administrației publice.

Dezvoltarea și modernizarea din țările membre ale OECD a dus la un public mai pretențios care vrea servicii mai bune și un cuvânt de spus în ce servicii sunt furnizate și cum. Dorința publicului de a se implica în modul de luare a deciziilor este și ea în creștere. În Europa Centrală și de Est se recunoaște tot mai mult că un sector public eficient și responsabil față de cetățean va duce la îmbunătățirea performanței economice. Atingerea acestor țeluri necesită o bună informație și input din partea cetățeanului. Sondajele de opinie sunt printre cele mai importante mijloace pentru a atinge aceste țeluri.

Exemplu: Descentralizarea a fost o importantă reformă administrativă pe care multe țări au făcut-o sau au încercat să o facă. În Republica Cehă, sondajele de opinie comandate de guvern încă din 1991 au arătat o inconsistență interesantă. Publicul dorea o formă a statului mult mai deconcentrată dar nu dorea să vadă o multiplicare de organe ale statului pe care le implica un stat mai puțin puternic, sperându-se în principal de costurile economice. Având în vedere că alte sondaje au găsit o tendință similară, nu este surprinzător că următoarele guverne cehe au fost prudente față de reformele teritoriale.

Atunci când se lansează politici noi sau când sunt urmărite cele vechi, în încercarea de a reforma instituțiile și mecanismele administrative de furnizare de servicii, în transformarea serviciilor și programelor publice, și în desființarea și crearea unor agenții, administrațiile din centrul și estul Europei pot trage beneficii din informația furnizată de cetățeni. În vreme ce anumite reforme pot afecta toți cetățenii, multe dintre schimbările propuse de guverne pot avea efecte doar asupra unor anumite grupuri, care sunt afectați, vrând sau nu, de aceste schimbări. Reacțiile unor asemenea grupuri de interes sunt foarte importante pentru administrație în elaborarea sau modificarea reformelor administrative. La fel de importantă este atenția față de client, care distinge o administrație publică responsabilă. Responsabilitatea este o provocare la adresa practicilor organizaționale și de personal ca și la adresa culturii administrației publice. În vreme ce elaborează și implementează o politică nouă din perspectiva unei responsabilități sporite, instituțiile guvernamentale pot trage beneficii de pe urma reacțiilor cetățenilor.

Pe măsură ce tranziția progresează prin stabilirea unor economii de piață și a unor sisteme democratice de guvernare, cetățenii din țările Europei Centrale și de Est își sporesc pretențiile față de administrațiile alese. Cetățenii în calitate de consumatori sunt interesate în caracteristici ale serviciilor cum ar fi calitatea, accesibilitatea, prețul, adecvarea, siguranța ș.a. Cetățenii ca plătitori de impozite vor să aibă un cuvânt de spus în elaborarea și implementarea politicilor. O parte din reforma organizațiilor din sectorul public este să le facă mai sensibile față de interesele cetățenilor. Sondajele de opinie furnizează informații pentru măsurarea gradului în care cerințele de responsabilitate sunt îndeplinite.

Pentru a contribui la progresul reformelor administrative sondajele trebuie să fie bine orientate.

Reformele eșuează deseori să-și atingă țintele pentru că strategiile vizate să avanseze reformele nu includ un plan de implementare potrivit. Implementarea se bazează pe o bună înțelegere a capacității de schimbare a componentelor sistemului (adică structurile organizaționale, personalul de conducere, ș.a.m.d.) Sondajele de opinie constituie o verigă importantă, furnizând date nu numai despre gradul de acceptare pe care-l va avea o strategie de reformă, dar și despre gradul în care sunt pregătiți cei care trebuie să-o implementeze.

Reforma administrativă nu este un domeniu care să capteze interesul publicului. Aceasta înseamnă că sondajele de opinie care au de a face cu reformele administrative trebuie să fie sigure că-și găsesc "adresanții". Un grup evident de adresanți este cel al funcționarilor din administrație și al elitelor care sunt direct interesate de astfel de reforme. După cum arată eșecurile reformelor impuse de sus, este foarte important pentru agenții politici și administrativi ai schimbării să considere reformele administrative ca pe un proces și să încerce să afle opiniile celor care sunt afectați de acestea. Cu alte cuvinte, sondajele în rândul personalului efectuate înainte, în timpul și după intervențiile guvernului sunt un factor esențial pentru succesul unor reforme administrative structurale și culturale.

Exemplu: Confruntat cu datele a două sondaje consecutive care atestau insatisfacția funcționarilor superiori, guvernul canadian a lansat un proces de reformă intitulat Serviciul Public 2000 cu obiectivul de a schimba practicile organizaționale și politicile de personal pentru a îmbunătăți percepția asupra situației. Datele sondajului au constituit motivarea reformei, ale cărei linii mai au fost elaborate cu ajutorul unor focus-grupuri din rândul funcționarilor superiori.

Oricum, nu este suficient doar să cunoști atitudinile și opiniile personalului administrației publice. Având în vedere că organizațiile publice sunt influențate de diferiți factori politici, economici și sociali, sondajele de opinie trebuie să se extindă la diferiții “clienți” ai administrației publice. Clienții administrației publice includ clienții direcți ai agențiilor din serviciul public (de exemplu beneficiarii ajutoarelor sociale sau actorii economici), cetățenii care finanțează serviciile publice (contribuabilii), electoratul și publicul larg.

Exemplu: Consiliul de Stat pentru Tineret a comandat un sondaj de opinie pentru a afla care sunt problemele cele mai importante ale tineretului lituanian. Respondenții au indicat că nivelul de trai scăzut, criminalitatea și șomajul sunt problemele cele mai presante. Rezultatele au fost folosite pentru a elabora proiecte pentru reforma educației vocaționale și profesionale și un program al statului pentru politica în domeniul tineretului.

Administrațiile pot folosi alte metode pentru a completa datele provenite din sondaje.

Desigur, sunt multe căi de obținere a reacțiilor și a informației. Există câteva abordări diferite asupra participării cetățenilor în luarea deciziilor, și guvernele pot folosi mecanisme de luare a deciziilor cu participarea cetățenilor cum ar fi consultări formale, audieri publice, adunări orășenești, grupuri de utilizatori sau focus-grupuri. Dacă colectarea de informații este efectuată în interesul îmbunătățirii serviciilor publice, sondajele în rândul unor informatori de bază, procedurile prin care clienții pot face reclamații, comisii consultative constituite din beneficiari sunt alte mecanisme valide de obținere a unui feedback. Totuși, sondajele de opinie au avantajul de a fi un mod de colectare mai rapid, deseori mai puțin costisitor, prin care poate fi atinsă o populație mai largă. În vreme ce nu este atât de directă ca alte mijloace prin care cetățenii pot influența luarea deciziilor, sondajele pot ajuta la consolidarea unui sentiment de democrație participativă, în special dacă cetățenii sunt conștienți că guvernul urmărește atitudinile și credințele lor.

Valoarea de exercițiu al democrației participative crește atunci când cetățenii își dau seama că nu numai că li se cer părerile, dar și că au o influență asupra alegerii finale între alternativele politice. Guvernele, în nevoia lor de informație, ar trebui să folosească diferitele mecanisme de obținere a unor reacții, în special completând sondajele cu date obținute prin mecanismele menționate anterior care măresc capacitatea administrației publice să diagnosticeze problemele și să intervină eficient. Solicitându-le opiniile, administrația consultă cetățenii dar își păstrează dreptul să ia deciziile. În cele din urmă, guvernele trebuie să aleagă între prioritățile concurente ale reformei și sondajele de opinie devin un input util în acest proces. Guvernele trebuie să se asigure de asemenea că în timpul procesului de sondare nu sunt create speranțe nejustificate.

Exemplu: Din 1989, Suedia a folosit un sondaj de opinie intitulat Barometrul Suedez al Satisfacției Naționale pentru a contacta cetățenii clienți ai celor mai mari întreprinderi publice și a le măsura satisfacția față de serviciile oferite. Posibilitatea de a măsura longitudinal satisfacția oferă informații pertinente asupra succesului reformelor pe care le întreprind firmele de stat. Astfel de date furnizează întreprinderilor publice informația care le permite să-și îmbunătățească furnizarea serviciilor și, în timp, să facă schimbările necesare pentru alte îmbunătățiri.

Utilizarea efectivă a informațiilor din sondaje necesită precauție

Fie că administrația comandă propriul său sondaj, fie că ia cunoștință de un sondaj publicat în presă, trebuie să fie sigur că au fost folosite practici corecte. Unele administrații au înființat unități centrale, deseori cu consilieri specialiști în științe sociale, care pot aviza asupra acurateții unui sondaj, deci asupra validității informațiilor. Înființarea unor astfel de unități în aparatul primului ministru sau în alte agenții centrale nu este prea costisitoare în raport cu avantajele pe care le pot aduce. De exemplu, în Polonia există o astfel de unitate în cadrul Cancelariei Primului Ministru. Ea analizează rezultatele sondajelor, discută acuratețea lor și furnizează administrației informații la zi din sondaje. În unele țări, ministerele au mici unități responsabile cu sondarea

opinie publice. În Canada, Ministerul Serviciilor Guvernamentale are o unitate care evaluează toate contractele de sondare a opiniei publice înainte de a fi încheiate.

Informațiile valide despre opinia publică ajută orientarea reformelor

Guvernele pot înființa unități speciale pentru a fi sigure că datele sunt colectate corect sau pentru a vedea în ce măsură datele colectate independent sunt utile. Acestea sunt foarte importante atunci când sondajele sunt folosite în procesul de reformă administrativă. Sondajele pot și trebuie să fie folosite în toate fazele reformei. Înainte de a întreprinde reformele, sondajele pot să informeze asupra gradului de acceptare al schimbărilor propuse. În timpul implementării opiniile celor pentru care schimbările au fost concepute indică administrației publice cât de (ne)satisfăcuți sunt aceștia. După ce reforma a fost efectuată datele despre opinia publică folosesc ca bază de evaluare a succesului și permit administrației să planifice alte schimbări. Având în vedere dificultățile implicate de încercările de a reforma sisteme complexe este întotdeauna important să cunoști părerile clienților (fie că ei sunt cetățenii, funcționarii publici sau firmele), această informație ajutând la îmbunătățirea reformelor și la reducerea costurilor asociate acestora. Datele colectate corect ajută la orientarea reformelor înainte de începerea lor și facilitează managementul progreselor atât în timpul cât și după procesul de reformă.

Efectuarea sondajelor ar trebui să fie ghidată de metodologia științelor sociale

Sondajele de opinie includ sondaje care se adresează publicului în general, angajaților organizațiilor publice și eşaloanelor superioare din administrația publică sau "elitei". Ele pot să se adreseze și unor populații specifice cum ar fi clienții anumitor servicii. Aceste sondaje pot fi administrate de către cei care fac politicile și de managerii organizațiilor publice. Sondajele de opinie sunt un instrument flexibil care poate fi utilizat pentru scopuri diferite. Totuși, folosirea lor și elaborarea lor trebuie să urmeze metodologia a științelor sociale.

Chiar dacă sondajele de opinie sunt folosite pe scară largă, ele nu constituie răspunsul la orice problemă politică sau organizațională. Următorii factori trebuie luați în considerare înainte de a începe procesul de sondare:

- În primul rând trebuie luat în considerare costul sondajului;
- În al doilea rând trebuie amintit că sunt necesare competențe specializate pentru a conduce un sondaj eficient și eficace;
- În al treilea rând trebuie analizat dacă alte metode de colectare a datelor pot furniza date comparabile mai repede, mai ieftin sau cu mai puține probleme sociale sau organizaționale;
- În al patrulea rând, administrația trebuie să știe dacă există dorința și capacitatea de a acționa în funcție de rezultate;
- În cele din urmă trebuie luată în considerare "oboseala sondajelor", adică faptul că folosirea în abuz a sondajelor poate duce la efecte negative pe termen lung.

Sondajele trebuie să fie corecte din punct de vedere metodologic pentru a produce rezultate valabile. Atunci când un sondaj este conceput formatul și conținutul lui la fel ca și respondenții trebuie selectați cu grijă. Greșelile care derivă dintr-un design greșit al studiului sau al eşantionului, la fel ca și cele făcute în stadiul analizării și interpretării datelor, trebuie evitate. Este important și ca informațiile obținute să fie folosite corect în reformele administrative în procesele de luare a deciziilor și de management al schimbării.

Sondajele furnizează un instantaneu al opiniilor și credințelor populației față de o anumită problemă de politici publice, dar nu studiază componentele structurale ale conștiinței socio-politice de care sunt legate opiniile și credințele. O problemă larg recunoscută, și – în funcție de rezultatele unui sondaj relativ la o anumită problemă – uneori un fapt binevenit, este instabilitatea rezultatelor. În funcție de sondatori și de întrebări rezultatele pot să difere. Puterea analitică derivată din sondaje repetate este mai mare decât cea a unui sondaj izolat. Sondajele repetate permit studii longitudinale care furnizează informații suplimentare despre cum se schimbă în timp rezultatele sondajelor de opinie.

În încheiere, valoarea informațiilor obținute crește atunci când este bine comunicată și ușor de înțeles. Pentru a maximiza inputul potențial al sondajelor de opinie în procesul reformei administrative, datele sondajelor trebuie prezentate într-o formă care să fie înțeleasă de politicieni și administratori.

Construcția instituțională poate beneficia de pe urma folosirii sondajelor de opinie.

Sondajele sunt utile pentru că furnizează celor însărcinați cu reformele administrative informații despre sursele de satisfacție sau insatisfacție exprimate de diferite segmente ale societății. Pe măsură ce procesul de aderare la UE crește în importanță, reacțiile publicului față de integrarea în UE va fi măsurată constant. Guvernele vor fi în măsură să folosească aceste rezultate nu numai pentru a afla nu numai dacă populația este

pregătită dar și dacă propriile pregătiri corespund. Pe măsură ce procesul de construcție instituțională progresează în țările candidate, nevoia de a măsura capacitatea de a aplica *acquis-ul comunitar* va crește și sondajele constituie o importantă metodă de colectare a datelor. Și mai important, în acest domeniu, sondajele de opinie pot fi folosite pentru a măsura și monitoriza avantajele reale sau percepute care însoțesc procesul de aderare. Sondajele vor permite anchetarea unor straturi diferite ale populației dintr-o anumită țară candidată și colectarea unor informații cu scopuri multiple.

Exemplu: În 1996, Ministerul de Externe al Ungariei a comandat un sondaj de opinie pentru a măsura cunoștințele generale și atitudinile față de integrarea europeană. Rezultatele au arătat că majoritatea maghiarilor au o atitudine pozitivă față de viitoarea aderare și că sunt relativ cunoscători ai efectelor acesteia. Ca rezultat al sondajului a fost lansat de guvern un program de comunicare cu scopul de a îmbunătăți cunoașterea diferitelor politici specifice ale UE.

Folosirea efectivă a sondajelor

Sondajele vor fi folosite mult mai bine în Europa Centrală și de Est când:

- Sondatorii și cercetătorii din domeniul socialului vor fi antrenați în comunicarea rezultatelor către politicieni și administratori;
- Proliferarea agențiilor de sondare profesionale creează o piață pentru date sigure și valide;
- Democrația crește nevoia de feedback;
- Rezultatele vor fi dezvăluite de administrația care a comandat sondajul;
- Sondajele sunt folosite în scopul de a învăța.

SONDAJELE DE OPINIE ȘI REFORMA ADMINISTRATIVĂ

Jak Jabes*

Acest articol introductiv subliniază utilitatea sondajelor de opinie în furnizarea de informații pentru reformele administrative, solicită acordarea atenției față de anumite aspecte metodologice care intervin în folosirea lor și prezintă patru rapoarte care analizează modul în care sondajele de opinie au fost folosite de către administrații. Trei rapoarte de țară din Cehia, Lituania și Ungaria au fost comandate împreună cu un articol care reunește exemple din țări membre OECD. În vreme ce situația caracterizată în acest articol este mai mult sau mai puțin comună tuturor țărilor din Europa Centrală și de Est, concluziile generale trebuie construite în referință la rapoartele de țară care urmează.

1. Introducere

Populația are opinii nu numai despre ce face administrația dar și despre ce *ar trebui* să facă. Nu numai că oamenii și le exprimă periodic la urna de vot, dar și sunt dispuși să le împărtășească operatorilor de sondaje atunci când sunt întrebați. Cetățenii și-au format păreri despre economie și despre condițiile de muncă, despre programele sociale și instituțiile politice care le influențează viața. Au încredere în anumite instituții mai mult decât în altele, preferă anumite politici sociale, au păreri despre măsura în care găsesc sistemele educaționale și de asigurare a sănătății satisfăcătoare. În vreme ce indivizii diferă în credințele lor, metodele științelor sociale ne permit să studiem opiniile pentru a vedea dacă în diferitele grupuri de care aparțin putem găsi păreri similare. În cursul ultimilor ani, cercetările au progresat semnificativ, cu ajutorul calculatoarelor care pot stoca, analiza și efectua teste empirice pe cantități masive de date.

Astăzi, ca și cetățenii, putem găsi rezultatele sondajelor în presă. Sondajele sunt folosite pentru a măsura preferințele consumatorilor, opiniile politice, atitudinile față de anumite probleme sociale și presa publică multe tipuri de rezultate ale sondajelor de opinie. Sondajele sunt de asemenea folosite de organizații mari pentru a afla atitudinile angajaților despre locul lor de muncă și satisfacția clienților față de serviciile și produsele pe care le furnizează organizația. Astfel de rezultate sunt mai apoi folosite pentru a spori satisfacția angajaților, designul locului de muncă și productivitatea și furnizarea serviciilor. Astfel de sondaje în rândul clienților și angajaților sunt foarte importante în sectorul privat ca un mod de a asigura satisfacerea atât a clientului cât și a angajaților; acolo unde sunt identificate probleme, sondajele furnizează organizației informația necesară pentru a localiza și a trata aceste probleme în timp util.

Sondajele au devenit importante pentru că administrațiile au o mare nevoie de informații despre modul în care inițiativele lor sunt percepute. Sondajele pot furniza o astfel de informație prin analizarea răspunsurilor date de grupuri de cetățeni la întrebări importante. Sondajul clasic desfășurat în fiecare țară este recensământul, de obicei la fiecare cinci sau zece ani, care furnizează administrației date statistice semnificative despre populație. Presa întreabă cetățenii despre preferințele lor politice și de gradul de încredere în și de acceptare a politicienilor. Administrațiile solicită cetățenilor părerile și preferințele lor față de anumite politici. Alte sondaje sunt efectuate și de administrația centrală cât și de cele locale pentru a măsura satisfacția față de serviciile furnizate.

Guvernele efectuează sondaje când cer informații despre atitudinile, credințele, percepțiile și comportamentul cetățenilor lor. Analiza acestor date subliniază gradul în care aceste opinii sunt împărtășite (sau nu) de către diferite grupuri socio-demografice. Prin repetarea sondajelor la intervale regulate guvernele pot afla dacă astfel de atitudini sau credințe se schimbă în timp.

Atunci când sunt lansate noi politici sau când sunt urmate altele mai vechi, încercarea de a reforma instituțiile și mecanismele guvernamentale de furnizare a serviciilor, transformarea serviciilor și programelor publice și în desființarea sau înființarea de agenții administrațiile pot beneficia de pe urma feedbackului cetățenilor. În vreme ce unele reforme afectează toți cetățenii, multe dintre schimbările propuse de guverne au efect doar asupra unor anumite grupuri care, cu voia lor sau fără, devin ținta schimbărilor. Reacțiile din partea unor astfel de grupuri de interes este foarte importantă pentru guvern în elaborarea sau modificarea politicilor.

Desigur, există multe căi de a obține feedback. Există câteva abordări diferite pentru participarea cetățenilor în luarea deciziilor și administrațiile folosesc mecanisme de participare cum ar fi consultările formale și întâlniri cu cetățenii. Totuși, sondajele de opinie au avantajul de a fi mijloace de strângere a informației mai rapide și, deseori, mai ieftine. Sondajele de opinie permit administrației să atingă o audiență mai largă și, dacă

* Jak Jabes este Senior Counsellor, Public Administration and Development Strategies (Administrație Publică și strategii de dezvoltare), SIGMA, OECD, Paris, Franța

eșantionarea este corectă, să extrapoleze rezultatele la întreaga populație. Atunci când mecanisme suplimentare de feedback sunt folosite obținem deseori o mai bună șansă de a pătrunde mai în interiorul problemelor și a testa mai bine câteva dintre rezultate.

În vreme ce nu este la fel de direct ca alte mijloace prin care cetățenii pot influența luarea deciziilor, sondajele totuși contribuie la un anumit grad de participare publică și la un sentiment de democrație participativă, în special dacă cetățenii sunt conștienți că atitudinile și credințele lor sunt urmărite activ de administrație. Valoarea acestui exercițiu participativ crește și mai mult dacă cetățenii își dau seama că nu numai că le sunt solicitate opiniile, dar că și au un impact asupra alegerii finale între diferitele politici alternative.

Sondajele de opinie furnizează administrațiilor informații și cunoștințe despre reacțiile cetățenilor la politicile curente sau propuse. Sondajele care sunt desfășurate în concordanță cu standardele științifice acceptate și legitimează informația. Desigur, administrațiile pot folosi informația pentru scopuri partizane, dar este întotdeauna dificil să manipulezi opinia publică.

2. Probleme

În vreme ce sondajele sunt folosite pe scară tot mai largă, împotriva lor s-au ridicat critici semnificative – cea mai importantă fiind aceea că sondajele pot fi eronate. Această critică este făcută deseori de acei politicieni sau funcționari superiori cărora nu le place ceea ce relevă sondajele. Această critică este fondată doar atunci când sondajul în chestiune nu este riguros din punct de vedere științific: dacă, de exemplu, eșantionarea este greșită sau eșantionul nu este reprezentativ, dacă chestionarul este prost conceput sau dacă datele au fost colectate greșit și analizate eronat. Atunci când este efectuat un sondaj de opinie întotdeauna se face eșantionarea din populația mai largă. Întotdeauna există o margine de eroare statistică în datele astfel obținute, și aceasta trebuie luată în considerare în explicarea rezultatelor.

Analizând rezultatele sondajelor nu trebuie presupus că răspunsurile celor sondați reprezintă adevăratele lor percepții, neinfluențate de nimeni. Imagini și opinii pot fi răspândite în presă sau pe piața de specialiști foarte profesioniști ai informației care sunt sau lucrează pentru clienți care sunt interesați în răspândirea unor mesaje sau imagini specifice. Uneori, deci, un sondaj doar încearcă să afle doar ceea ce un actor puternic sau influent (administrația sau lumea afacerilor) vrea ca respondenții să se gândească. În vreme ce aceasta nu ruinează folosirea sondajelor, este totuși o altă trăsătură metodologică și o îngrijorare care complică și mai mult interpretarea rezultatelor sondajelor.

În zilele noastre, având în vedere marile progrese făcute în științele sociale și ale comportamentului, este foarte ușor să ne apărăm împotriva a astfel de erori. Aceasta înseamnă că, în fața rezultatelor unui sondaj de opinie, cititorul trebuie să încerce să obțină informații despre modul de elaborare al studiului, metoda de eșantionare și analiza datelor. Deseori, în presă, se furnizează puține informații despre aceste aspecte ale sondajelor. Totuși, când administrațiile comandă sondaje, ele au acces la aceste informații și sunt în poziția să-și dea seama de gradul de acuratețe al acestora.

Problema acurateții este mult mai importantă în regiunea centrului și estului Europei. Încrederea populației în guvernare a fost întotdeauna mică în fostele regimuri comuniste. În plus, informația, în special cea statistică era eronată. Acesta se datora prea puțin faptului că statisticienii nu ar fi fost calificați ci mai degrabă faptului că politicul determina ce trebuia măsurat și ce trebuia omis din măsurătorile statistice. Aceasta a dus în țările post-comuniste la scepticism față de valoarea informației, în special dacă era produsă și difuzată de guvern. De aceea, acuratețea are un caracter ambivalent. Oficialii din guvern tind să nu ia în considerare datele pentru că cred că sondajele nu sunt corecte și publicul are tendința să nu aibă încredere în guvern și, în consecință, au puțină încredere în rezultatele sondajelor guvernului.

O altă critică sugerează că sondajele au un efect negativ asupra procesului politic, influențând cetățenii să-și schimbe opiniile despre politicieni și probleme datorită efectului de contaminare. Această critică este ridicată mai mult împotriva sondajelor care au de a face cu popularitatea candidaților politici și este adevărată în special în timpul alegerilor. Faptul că un sondaj poate crea opinii asupra unui subiect care să fie artificiale sau manipulate politic este o posibilitate care nu poate fi negată. Sondajele de opinie pot, în cazuri particulare să ofere politicienilor posibilitatea să manipuleze atitudinile unui public mai larg care primește rezultatele prin canale oficiale sau ale presei.

3. Măsuri de siguranță

În cele din urmă, totuși, putem afla ce gândește populația mai mult prin intermediul sondajelor. Una dintre cele mai bune măsuri de siguranță împotriva criticilor adresate sondajelor este existența unei piețe. Avansul tehnologic și informațional ca și posibilitățile educaționale și de instruire disponibile pentru cei

interesați în domeniu, au făcut ca piața din țările OECD și a celor din centrul și Estul Europei să fie saturată de oameni și organizații care au intrat în afacerea cu sondarea opiniei: cercetători din învățământ, instituții care fac cercetări pe bază de contracte, “think tank”-uri, agenții guvernamentale, organizații de sondare din sectorul privat și companii de cercetare a pieței, ca să numim doar câteva. Avantajul pieței este generarea unei surse alternative de expertiză, stabilirea unor standarde și norme, ca și crearea unei nevoi pentru stabilirea și menținerea unei reputații pentru a face sondaje după toate regulile, valide din punct de vedere științific.

Ușurința cu care poate fi folosită tehnologia care permite efectuarea sondajelor și costul relativ redus al colectării informațiilor a dus la o proliferare a sondajelor. După cum am subliniat mai sus, când presa publică rezultatele sondajelor rareori publică informații suplimentare asupra modului în care sondajul a fost efectuat, cu excepția indicării marginii de eroare a sondajelor. Atunci când un guvern comandă un sondaj propriu sau vrea să se inspire după un sondaj publicat în presă, trebuie să-și ia măsuri de siguranță în ceea ce privește acuratețea acestora. Unele guverne au înființat unități centrale, deseori cu consilieri specialiști în științe sociale care pot să avizeze asupra acurateții unui sondaj, deci asupra validității informațiilor. Înființarea unităților în cadrul cabinetului primului ministru sau a altei agenții centrale nu sunt investiții costisitoare atunci când le comparăm cu avantajele pe care le aduc. De exemplu, în Polonia există o astfel de unitate în cadrul Cancelariei Primului Ministru. Ea analizează rezultatele sondajelor, verifică acuratețea lor și furnizează guvernului informații actualizate din sondajele de opinie. În unele țări ministerele pot avea mici unități responsabile cu sondajele (de exemplu în Canada Ministerul în Canada Ministerul Serviciilor Guvernamentale are o unitate care evaluează toate contractele de sondare a opiniei publice înainte de a fi încheiate).

4. Rapoartele

Am încercat să efectuăm o apreciere preliminară a gradului în care sondajele de opinie sunt folosite de guvernele țărilor membre OECD și în țările din centrul și estul Europei. Obiectivele rapoartelor care urmează sunt multiple. Am vrut să înțelegem modul de folosire a sondajelor de opinie în reformele administrative în general și în interiorul guvernului și să verificăm folosirea lor în îmbunătățirea managementului resurselor umane. Un obiectiv legat de acesta a fost să stabilim măsura în care sondajele sunt folosite ca surse de informare și ca instrumente ale reformei, în special în țările în tranziție. Un al treilea obiectiv a fost să folosim rezultatele rapoartelor pentru a lansa instrumente pilot, a mări interesul pentru folosirea sondajelor și, dacă se poate, să facem o muncă comparativă între țările Europei Centrale și de Est.

Pentru a îndeplini aceste obiective am comandat un număr de studii din țările central și est europene. Pentru a avea o perspectivă comparativă ne-am gândit să includem și o trecere în revistă a situației din țările OECD. Pentru a avea un scop comun în efectuarea rapoartelor ne-am înțeles cu autorii asupra unui plan și a unor domenii care să fie incluse.

Între problemele la care răspund rapoartele sunt următoarele: Cum folosesc guvernele sondajele pentru a monitoriza și influența reforma? În ce măsură sunt guvernele interesate să obțină părerile cetățenilor lor ca și ale angajaților, adică ale funcționarilor publici? Satisfacerea clienților, cetățenilor, funcționarilor publici este importantă?

Cititorul va găsi în rapoartele care urmează aceeași structură care a fost articulată în jurul unui număr de probleme cheie. În primul rând, ne vom uita la felul în care sunt monitorizate performanța și acceptarea instituțiilor economice, politice și sociale. Care este gradul de încredere în instituțiile economice, politice și sociale? Cum este apreciată performanța acestor instituții de către cetățeni? Analiza diferitelor nivele de încredere în administrația centrală, funcționarii publici, poliția, armata, parlamentul, partidele politice, justiția, etc., furnizează un indiciu asupra modului în care populația din societățile post-comuniste se identifică cu părți ale sistemului administrativ.

În al doilea rând, autorii încearcă să înțeleagă sondajele care au de a face cu prioritățile între politici. Care sunt prioritățile populației în ceea ce privește politicile de reformă? Unde percep cetățenii nevoile cele mai urgente pentru pornirea unor reforme? Populația are preferințe pentru anumite sectoare sau probleme (de exemplu sănătatea, educația, programe de menținere a veniturilor, protecția socială printre altele) ca ținte pentru reforme administrative?

În al treilea rând este discutată integrarea în UE, unde instrumente ca Eurobarometrul Central și Est European au fost folosite pe larg.

În al patrulea rând, o largă secțiune a fost dedicată folosirii sondajelor de opinie în ciclul politicilor, fie la nivelul inițierii politicilor, implementării sau evaluării. Aici, vom analiza sondaje care tratează opiniile pe care le au cetățenii asupra schimbării dimensiunii administrației și asupra numărului de miniștri. Abordarea

conceptuală a cercetării politicilor publice privește comportamentul administrativ în general și reformele administrative în particular nu ca procese lineare ci ca procese cu feedback între instituțiile administrative și actorii sociali și politici. Interacțiunea dintre actorii instituționali și reacțiile actorilor cheamă la observarea comportamentului instituțional și măsurarea atitudinilor actorilor în timp, la anumite intervale. Sondajele incluse sub acest titlu sunt cele efectuate pe măsură ce reforma ia loc, astfel încât elemente ale reformei pot fi schimbate în cursul procesului de implementare, împreună cu sondajele care au de a face cu satisfacția cetățenilor față de inițiative. Atunci când studiem satisfacția, sondajele care raportează satisfacția și tipurile de atitudini ale funcționarilor publici sunt de asemenea importante și, ca urmare, incluse. Motivarea funcționarilor publici (simțul îndeplinirii profesionale, succesul în carieră și țelurile personale), ca și nivelul satisfacției funcționarilor superiori sunt esențiale pentru guvern în efectuarea unor reforme ale serviciului public.

În cele din urmă vom privi imaginile interne și externe și percepția asupra guvernului și a administrației publice. Acestea sunt sondaje în care imaginea de sine (imaginea internă) a instituțiilor făurită de cei care lucrează acolo este comparată cu cea a publicului larg (imaginea externă). Foarte des, ne putem aștepta la diferențe considerabile între aceste două fațete ale imaginii instituțiilor.

În plus, toate rapoartele de țară din Europa Centrală și de Est includ scurte introduceri în care există o perspectivă generală asupra reformei administrative ca și o scurtă istorie a sondajelor din țara respectivă. În fiecare caz, o comparație între răspunsurile populației și a elitelor sunt furnizate, atunci când este posibil. Un scurt paragraf identifică sursele de informații disponibile despre țara respectivă.

Rapoartele de țară subliniază diferențele și asemănările semnificative între cele trei țări selectate. Republica Cehă și Ungaria au o puternică tradiție în sociologie și institute care au efectuat sondaje la nivel național înainte și în timpul erei comuniste. Ca urmare a tranziției personalul care lucra pentru aceste institute s-a mutat rapid în sectorul privat formând organizații de sondare a opiniei publice. Existența unei puternice tradiții și a unui personal calificat a avut un rol important în numărul de sondaje efectuate în ambele țări. Lituania, un satelit sovietic, nu pare să aibă o astfel de tradiție și majoritatea sondajelor au apărut după 1990.

Câteva asemănări trebuie subliniate. În toate cele trei țări este greu să se obțină accesul la sondajele comandate de guvern firmelor private de sondare. Este rareori posibil să fie obținute rezultatele tuturor analizelor datelor și chiar mai dificil să știm cum au fost utilizate rezultatele în luarea deciziilor. În vreme ce poate fi înțeleasă relația privilegiată cu clientul pe care o pot invoca companiile acestea, este mult mai greu de înțeles de ce guvernele nu fac aceste informații publice. Dreptul la informare și cerințele de transparență vor face mult mai multe date publice în viitor pe măsură ce țările în tranziție vor rezolva problemele accesului la informații. În multe țări membre OECD, atunci când guvernul comandă un sondaj publicul are acces la informația obținută în scurt timp. De exemplu, Serviciul Norvegian pentru Date din Științele Sociale primește toate datele de la Oficiul Statistic Norvegian. Aceste date sunt documentate și făcute disponibile nu numai comunității norvegiene a științelor sociale ci și cercetătorilor din alte țări. Accesul la astfel de date este liber. Mai mult, datele obținute din sondaje efectuate de firme private sunt de asemenea disponibile (cu excepția unor date privitoare la preferințele consumatorilor).

Aici trebuie subliniat un punct important. În țările membre OECD, la fel ca și în țările din centrul și estul Europei există o mare cantitate de informații provenite din sondaje. Universitari, cercetători aparținând unor think-tank-uri, agenții private de sondare, institute guvernamentale de sondare a opiniei publice, oficii statistice și multe altele efectuează sondaje în care cetățenilor li se pun întrebări care au de a face cu atitudinile, credințele și percepțiile lor legate de activitatea guvernului. Scriind aceste articole a devenit repede clar că trebuie efectuată o alegere între o multitudine de exemple. Ca și consecință, cititorul trebuie să privească exemplele din casete din fiecare raport ca pe un exemplu reprezentativ. Fiecare exemplu a fost ales din cauză că autorul a simțit că reprezintă bine problema în cauză, că sondajul a fost riguros din punct de vedere științific (adică în ceea ce privește eșantionarea și reprezentativitatea), că elaborarea chestionarului și a anchetei a fost conformă standardelor științifice și că a fost comandat de autorități guvernamentale care aveau în minte obiective clare. În această manieră, prin intermediul fiecărui raport de țară și prin prezentarea modului în care sunt folosite sondajele în țările OECD, autorii prezintă o largă panoramă a sondajelor.

5. Sumar și concluzii

Am prezentat exemple ale felului în care sondajele de opinie au fost folosite ca instrumente de rezolvare a unor aspecte de pe agenda administrației publice din țările OECD ca o oglindă a cum am înțeles că sunt folosite în țările din centrul și estul Europei. Rapoartele ne arată că în țările în tranziție se folosesc pe scară largă sondajele de opinie. Sondajele sunt folosite pentru a aduna opinii despre toate aspectele vieții administrative –

pentru a găsi dacă cetățenii au încredere în instituțiile lor, ce aspecte ale politicilor preferă și cât de satisfăcuți sunt de realizările guvernelor lor. Totuși, am observat că această activitate foarte variată nu este coordonată sistematic de guverne.

Pe măsură ce se pregătesc pentru aderarea la UE și NATO, țările din centrul și estul Europei vor beneficia de informații sistematice și longitudinale despre cum văd cetățenii lor realizările guvernului. Una dintre cele mai bune căi de a afla aceste atitudini este prin sondaje convergente, sprijinite prin crearea unei unități la nivelul administrației centrale care să monitorizeze și să sponsorizeze activitatea de sondare în beneficiul propriu. Sondajele vor fi folosite mai bine atunci când cei care le efectuează pot comunica mai clar și mai bine rezultatele lor politicianilor și funcționarilor superiori. În plus, guvernele trebuie să facă publice rezultatele sondajelor pe care le-au comandat în interesul asigurării transparenței și obținerii unor reacții utile.

SONDAJELE DE OPINIE CA INPUT PENTRU REFORMA ADMINISTRATIVĂ ÎN ȚĂRILE OCCIDENTALE

Elke Löffler*

1. Prefață

Acest articol examinează sondajele de opinie ca instrument al reformei în administrația publică mai ales în țările vest-europene. Sondajele de opinie includ anchete care se adresează publicului în general, angajaților organizațiilor publice și eşaloanelor superioare sau nivelului “de elită” din cadrul administrației publice. Aceste sondaje pot fi administrate de guvernanți și de managerii organizațiilor publice. Sondajele de opinie sunt un instrument flexibil care poate fi folosit pentru scopuri variate.

Chiar dacă sondajele de opinie publică sunt larg folosite, ele nu sunt răspunsul la fiecare problemă politică și organizațională. Înaintea procesului de sondare trebuie luați în considerare următorii factori (Edwards, Thomas, Rosenfeld and Booth-Kewley 1997):

- În primul rând, trebuie luat în considerare costul realizării sondajului.
- În al doilea rând, trebuie ținut minte că sunt necesare abilități speciale pentru a desfășura un sondaj eficient.
- În al treilea rând, trebuie examinate alte metode de colectare a datelor pentru a determina dacă ele pot furniza date comparabile mai repede, mai ieftin sau cu mai puțin deranj social sau organizațional.
- În fine, utilizarea prea frecventă a sondajelor poate avea efecte negative pe termen lung.

Sondajele de opinie au devenit un instrument important în realizarea politicilor atât în țările OECD, cât și în țările est-europene. Dacă apare (sau este anticipată) o problemă politică, sondatorii sunt capabili să furnizeze decidenților fapte și cifre. Acest material este folosit pentru a susține politici noi și/sau a aboli politici vechi. Scopul sondării opiniei publice, în acest context, este de a descrie opiniile și atitudinile populației (sau ale unor segmente ale populației) cu privire la probleme legate de politici.

Sondajele furnizează un fel de instantaneu al opiniilor și credințelor oamenilor referitor la o anumită politică publică, dar ele nu studiază componentele structurale ale conștiinței publice la care sunt legate opiniile și credințele. O problemă larg recunoscută și –în funcție de rezultatul unui sondaj referitor la o politică - uneori chiar un fapt binevenit este instabilitatea rezultatelor: rezultatele pot varia în funcție de institutul de sondaj și de întrebări. Posibilitățile de analiză oferite de sondajele repetate sunt mult mai viabile decât cele ale unui sondaj izolat. Sondajele repetate permit studii de durată care vor aduce informații adiționale

Sondajele trebuie să fie solide din punct de vedere metodologic pentru a oferi rezultate de încredere. În momentul în care este pregătit un sondaj formatul și conținutul, precum și persoanele care vor răspunde la sondaj trebuie alese cu grijă (pentru indicații vezi, de exemplu, Czaja and Blair 1995). Cele mai multe greșeli sunt în mod obișnuit făcute în stadiile de analiză și interpretare a datelor (Klages 1997). Este de asemenea important ca informațiile extrase din sondaje să fie utilizate corespunzător în procesul de luare a deciziilor și de management al schimbării din cadrul reformelor din administrația publică.

Sondajele fac mai mult decât să ofere pur și simplu o dare de seamă științifică și reprezentativă a sentimentului popular. Înlocuirea sondajului cu alte mijloace de obținere a opiniilor populației a avut ca efect influențarea unor caracteristici cheie ale opiniei publice. Pe de o parte, sondajele pot influența convingerile indivizilor cărora li se cere să răspundă la întrebările sondajului; pe de altă parte, sondajele au de asemenea un impact asupra atitudinilor celor care citesc rezultatele sondajului. Dar principalul impact al sondajelor provine din maniera în care sunt acumulate și traduse convingerile individuale în opinii publice colective (Ginsberg, 1986).

Sondajele de opinie sunt foarte importante în domeniul administrației publice, din moment ce aceste reforme nu au pur și simplu un caracter tehnic. Totuși reforma administrativă nu este un domeniu de activitate care să capteze interesul publicului larg. Aceasta înseamnă că sondajele de opinie din domeniul administrației publice trebuie să se asigure că își găsesc “interlocutorii”. Un grup foarte evident de interlocutori sunt angajații din administrație și elitele administrative care sunt direct preocupați de reformele administrative. După cum arată eșecul celor mai multe reforme realizate din vârful ierarhiei către bază, este foarte important pentru agenții

*Elke Löffler este Administrator, Multi-Level Governance, Public Management Service (PUMA), OECD, Paris, Franța

de schimbare politică și administrativă să considere reformele ca un proces și să cunoască opiniile celor preocupați de reformele administrative. Cu alte cuvinte, sondajele asupra personalului efectuate înainte, în timpul și după reformele administrative structurale și culturale constituie un factor esențial al succesului lor.

Cu toate acestea, este insuficient a se limita doar la cunoașterea atitudinilor și a opiniilor personalului din administrația publică. De vreme ce organizațiile publice sunt expuse la variați factori politici, economici și ai societății, sondajele de opinie trebuie să se extindă la diferiți “clienți” ai administrației publice. Clienții administrației publice includ clienții direcți ai serviciilor publice (de exemplu, beneficiarii ajutoarelor sociale și actorii economici), cetățenii care plătesc pentru serviciile publice (contribuabilii), electoratul și publicul larg. Date fiind varietatea grupurilor țintă ale administrației publice și aspectele numeroase ale reformelor administrative, de la schimbări organizaționale până la cele legale sau chiar constituționale, sondajele publice prezintă un potențial real în procesul de reformă administrativă.

Până acum sondajele de opinie au primit foarte multă atenție din partea cercetătorilor, mai ales în domeniul metodologiei legate de colectarea datelor, analizarea datelor și interpretarea datelor. Există de asemenea o importantă cantitate de publicații despre reformele în administrația publică atât în țările OECD, cât și în țările Europei Centrale și de Est. Totuși există puține informații referitor la folosirea sondajelor de opinie în contextul reformelor administrative.

2. Introducere

Sondajele de opinie au câștigat în importanță în țările Europei Centrale și de Est în contextul reformelor administrative și construcției instituționale. Deși atenția presei a fost în special reținută de sondajele legate de preferințele de vot, precum și de cele legate de atitudini sociale în general, sondajele sunt folosite și de agențiile guvernamentale și de alte organizații publice pentru a măsura satisfacția și starea de spirit a funcționarilor publici. În aceste condiții, popularitatea sondajelor publice este datorată, într-o anumită măsură, varietății de scopuri pe care le servesc aceste instrumente. Acest articol va da o privire de ansamblu asupra utilizărilor sondajelor publice în diferitele stadii ale elaborării de politici și ale procesului de implementare a reformelor administrative, făcând referire la importante sondaje de opinie din țările OECD și ale Europei Centrale și de Est. Accentul va fi pus pe strategia de anchetă folosită de decidenții politici și administrativi, precum și pe funcția sondajelor în ciclul reformei.

3. Monitorizarea performanței și popularității instituțiilor, guvernului și administrației publice

Sondajele publice de masă măsoară orientările politice ale societății în ceea ce privește guvernul și administrația publică în general și în ceea ce privește diferite instituții, cum ar fi ministerele, parlamentul și tribunalele, în particular. Din punctul de vedere al responsabililor de politici aceste sondaje permit să fie percepute atitudinile populației și să se țină cont de ele –chiar dacă e vorba de atitudinile grupurilor celor mai puțin accesibile ale populației – înainte ca ele să se materializeze în vreo formă neplăcută, deranjantă sau amenințătoare de acțiune politică. Desigur în democrațiile stabile amenințarea curentă reprezentată de opinia publică constă într-o decizie ostilă manifestată în cabina de vot și sondajele au devenit unul din mijloacele principale ale elitelor politice democratice de a încerca să anticipeze și să evite nemulțumirea electoratului (Ginsberg 1986).

Mai ales în țările Europei Centrale și de Est, nivelul de încredere și neîncredere din electorat și din publicul larg este foarte important pentru funcționarea democrației, pe de o parte și pentru dezvoltarea societății civile, pe de altă parte (Mishler și Rose 1995). Unul din obiectivele comunicării în sistemele administrative postcomuniste este îmbunătățirea încrederii cetățenilor în guvernul lor național în general și în ministere și în alte unități centrale administrative în special. În Europa de Est “Barometrul Noilor Democrații” măsoară anual nivelurile diferite de încredere într-o varietate de instituții din zece țări postcomuniste. Distribuirea răspunsurilor în al patrulea “Barometru al Noilor Democrații” organizat anual pentru cele zece țări de către societatea austriacă Paul Lazarsfeld în toamna anului 1995 arată că instituțiile politice nu beneficiază de încrederea cetățenilor, în timp ce respondentul median tinde să fie mai degrabă sceptic decât categoric neîncredător (Rose 1997).

Într-o situație ideală, măsurarea încrederii sau a neîncrederii se raportează la performanța instituțiilor politice, după cum sunt percepute de societate, dar adesea rezultatele sondajelor reprezintă evaluarea realizată de oameni pe termen lung a sistemului guvernamental, independent de performanțele curente ale aceluși sistem. Aceasta poate fi explicat prin faptul că opiniile, atitudinile și valorile nu sunt entități separate, ci sunt legate între ele într-o manieră complexă. Mai mult, opiniile oamenilor referitor la instituții, guvern și administrație publică pot fi influențate nu doar de credințe personale adânc înrădăcinate, ci pot fi și distorsionate de imagini generate de presă fără nici o legătură cu performanțele reale. Drept consecință, rezultatul sondajelor de opinie care monitorizează performanța și popularitatea sistemului politic și al administrației publice trebuie să fie interpretate foarte atent.

Analiza variației nivelurilor de încredere a populației în instituții poate fi folositoare ca indicator al schimbării culturii politice în țările Europei Centrale și de Est; aceasta prin ea însăși este de natură să condiționeze eficacitatea guvernului și administrației publice din aceste țări. Țări ale Europei Occidentale, precum Grecia, Portugalia și Spania, au experimentat tranziția de la un regim autoritar la un regim democratic și sondajele au jucat un rol major înainte, în timpul și după tranziția în sine (vezi exemplul 1).

În Germania Institutul pentru Cercetări Orientate spre Practică (IPOS) realizează în fiecare an sondaje de masă (finanțate de Ministerul de Interne federal) referitor la probleme care se raportează la politicile naționale. În contextul reunificării Germaniei, IPOS a fost însărcinată să realizeze un sondaj comparativ referitor la instituțiile politice din Germania de Vest și din Germania de Est (pentru rezultate, vezi Walz 1996). Acest exemplu arată că, în special în timpuri de transformări politice și economice fundamentale, decidenții guvernamentali țin să dispună de date furnizate de sondaj referitor la încrederea societății în instituțiile politice, în guvern și în administrația publică.

EXEMPLUL 1: ATITUDINI REFERITOARE LA EVOLUȚIA POLITICĂ ÎN SPANIA

Spania a sărbătorit în 1997 a 20a aniversare alegerilor democratice care au urmat după moartea generalului Franco și dispariția regimului său. Cu această ocazie au fost realizate mai multe sondaje de opinie referitor la atitudinea populației spaniole vizavi de democrație. Conform rezultatelor sondajului de opinie recent¹ realizat pe ansamblul populației spaniole (1214 bărbați și femei peste 18 ani) 45% din persoanele chestionate estimau că evoluția pe ansamblu a Spaniei a fost pozitivă, deși au fost comise unele greșeli. Mai mult, 29% din persoanele chestionate considerau că nivelul de dezvoltare atins după moartea lui Franco făcea mai mult decât să compenseze greșelile comise. Doar 15% din cei chestionați credeau că bilanțul pe ansamblu era mai degrabă negativ: 9% au declarat că “trebuie să recunoască ceea ce a fost realizat cu succes din numeroase puncte de vedere” și o minoritate de 6% considera că erorile contrabalansau succesele din cei 20 de ani de dezvoltare politică ai Spaniei. Același sondaj le-a cerut respondenților să indice evenimentul cel mai bun și cel mai rău care cred că s-a întâmplat în Spania de la moartea lui Franco. 42% din respondenți au indicat că restaurarea democrației a fost evenimentul pozitiv și 14% au perceput recâștigarea libertății ca eveniment pozitiv. Alte evenimente politice și instituții politice erau citate doar de 5% sau mai puțin din cei chestionați. Răspunsurile nu au arătat nici o diferență cu privire la adeziunea socială. Referitor la evenimentele politice negative, cele mai frecvente răspunsuri erau: terorism, ETA, omoruri, etc.(30%). Mult mai puțini respondenți considerau șomajul (10%), corupția (10%) și rata crescândă a criminalității urbane (9%) ca fiind o dezvoltare negativă.

Rezultatele acestui sondaj au fost confirmate de alte sondaje naționale referitoare la atitudinile politice ale populației spaniole. Datele reunite și analizate cu ocazia unui proiect condus împreună de trei institute importante de sondaj din Spania furnizează un tablou mai precis al opiniei publice cu privire la evoluția economică și politică a Spaniei moderne². Proiectul CIREs a ridicat regulat, între 1991 și 1996, problema gradului de satisfacție al spaniolilor referitor la funcționarea democrației în țara lor. Datele indică că o mare majoritate a persoanelor chestionate (63%) erau mai degrabă satisfăcuți de calitatea democrației în 1996. Referitor la realizările guvernului, 39% erau mai degrabă satisfăcuți de guvernul la putere în 1996. Această cifră făcea pară că democrația era bine înrădăcinată în cultura politică și că populația realiza o diferență între sistemul politic în ansamblu și guvernul din acel moment.

1. Diez-Nicolas, Juan (1997), *Commemoration of the 20th Anniversary of the First Democratic Elections*, National Survey Report of the ASEP (Análisis Sociológicos, Económicos y Políticos), Madrid.

2. CIREs (1996), *La Realidad Social en España*, Gestingraf, Madrid.

4. Prioritățile programelor politice

Sondajele politice adună și informații pentru guvernanți despre măsura în care populația este preocupată de reformă și care sunt prioritățile de reformă ale populației. Datele despre preferințele politice ale populației îi pot ajuta pe politicieni să înțeleagă mai bine o anumită problemă sau situație. Analiza datelor colectate poate fi folositoare și ca o contribuție la procesul politic de luare a deciziilor când politicienii trebuie să aleagă între mai multe alternative de reformă. Sondajele despre prioritățile reformei pot totuși să-i dea unui guvern o mai bună oportunitate de a manipula și de a modifica opinia publică și astfel de a evita să se conformeze la preferințele cetățenilor. Aceasta este mai probabil să fie cazul cu cât e mai puțin popular programul de reforme.

În contextul sondajelor de opinie în masă referitor la prioritățile de reformă este în mod special important să fie studiat cu grijă publicul a cărui opinie este considerată (Kohr 1989). În special cu privire la reformele administrative, de la cei mai mulți dintre indivizi lipsesc informații, precum și saliența (sau relevanța) pentru că administrația și reformele administrative nu reprezintă subiecte importante pentru cei mai mulți indivizi. Aceasta înseamnă că aceste sondaje trebuie să fie croite înspre “publicul” asupra căruia se concentrează.

Data fiind complexitatea reformelor administrative, cele mai multe sunt de obicei limitate la anumite sectoare administrative. În aceste condiții, guvernul național are nevoie de informații pentru a decide în care parte a administrației publice trebuie să înceapă cu reformele. În sondajele care adresează aceste întrebări, publicul este întrebă în care domeniu al politicilor publice percepe cele mai urgente nevoi de a începe schimbarea. De altfel, constrângerile bugetare impun guvernanților să stabilească priorități de reformă. Astfel sondajele de opinie de masă evaluează și prioritățile în ceea ce privește cheltuielile publice (Smith 1995). De exemplu, în sondaje publicul este întrebă dacă cheltuielile publice în domeniul educației, al sănătății, al asistenței sociale și al securității, al transportului public, al armatei și al altor instituții sunt prea mari, suficiente sau insuficiente.

În Statele Unite ale Americii în special, sondajele au fost folosite în mod tradițional ca un consultant în realizarea de politici. Cu toate acestea, în ultimii ani sondajul a devenit un aspect de rutină al procesului de realizare de politici în multe țări OECD, iar țările central și est-europene folosesc și ele sondaje de opinie când pregătesc reforme legate de politici publice. Sondajele asupra atitudinilor sociale ale britanicilor (British Social Attitudes Surveys) sunt un bun exemplu al sondajelor repetate care combină sondaje atitudinale continue cu sondajele realizate o singură dată, concentrându-se asupra unor probleme politice de actualitate (vezi exemplul 2). Unele module ale sondajelor asupra atitudinilor sociale ale britanicilor sunt inițiate de către Institutul de Cercetări pentru Planificare Socială și Comunitară, altele sunt inițiate de ministere ale guvernului, de autorități locale sau de organizații cvasi-guvernamentale pentru a furniza informații asupra aspectelor politicilor sociale și economice. Institutul pentru Planificare Socială și Comunitară găzduiește de asemenea, împreună cu Universitatea Southampton, Centrul pentru Sondaje Sociale Aplicate a cărui principală funcție este de a organiza cursuri despre metodologia sondajelor și de a stabili și administra o bancă electronică de întrebări ale sondajelor sociale.

5. Opinii asupra integrării în Uniunea Europeană

Procesul de integrare europeană este o preocupare majoră atât pentru țările Europei Centrale și de Est, cât și pentru țările Europei occidentale (Loffler 1997). Este evident că noile membre ale Uniunii Europene trebuie să-și adapteze procesul lor de luare a deciziilor și de implementare precum și structurile și procedurile lor organizaționale la sistemul politicilor UE. Țările membre ale UE de mai mult timp trebuie și ele să se preocupe de procesul de integrare în UE care se află în desfășurare. Lărgirea UE face necesare reforme ale sistemului financiar actual al UE, precum și ale procesului de luare a deciziilor al UE, acestea din urmă având, la rândul lor, repercusiuni asupra sistemelor politice și administrative naționale. Adâncirea UE solicită ca nivelul regional să fie încorporat în sistemul UE și el necesită promovarea unei cooperări orizontale între administrațiile europene la nivel infranațional sau încă o elaborare constituțională la nivel European, pentru a da UE o mai puternică calitate politică. Chiar țările care nu sunt membre UE, precum Elveția, trebuie să-și ajusteze reglementările economice naționale la legislația europeană pentru a participa la piața intraeuropeană. Aceasta

înseamnă că procesul de integrare în UE a devenit catalizatorul internaționalizării sistemelor administrative naționale atât în țările occidentale, cât și în țările Europei centrale și de est.

EXEMPLUL 2: VITORUL PROTECȚIEI SOCIALE A BRITANICILOR

Seria de anchete “Atitudini sociale ale britanicilor” (BSA) a fost lansată în 1993 și a fost realizată în toți anii de după această dată. Această serie are ca obiect să furnizeze anual elemente cuantificabile referitor la evoluția atitudinilor care vor completa sondajele la scală mare desfășurate de guvern, precum Sondajul general asupra menajului și Sondajul referitor la forța de muncă. Unul din principalele scopuri este de a permite monitorizarea tiparelor de continuitate și de schimbare, precum și de a studia diferitele rate la care atitudinile se schimbă în timp, ținând cont de o serie de parametri de natură socială.

Dintre principalele subiecte de studiu seria BSA evaluează evoluția atitudinilor în Marea Britanie referitor la impozite și cheltuieli. Sondajele anuale despre cheltuielile statului sunt concepute în așa fel încât să furnizeze indicații asupra rolului viitor al stării de bunăstare în Marea Britanie. În măsura în care populația este dispusă să suporte o fiscalitate mai grea și dacă dezvoltarea regimurilor concurențiale din sectorul privat nu privează protecția socială de susținerea populară, viitorul apare relativ sigur. Dacă, dimpotrivă, ostilitatea față de impozite crește, protecția socială din Marea Britanie poate să fie privată de resurse și poate rezulta într-o “stare de abilitare” care nu va furniza decât o plasă de siguranță pentru cei care sunt complet lipsiți de resurse și bazându-se în mare parte pe asigurările private.

În fiecare an sondajele BSA constă în întâlniri de o oră, față în față, cu un eșantion reprezentativ de aproximativ 3 600 adulți de naționalitate britanică, urmat de un supliment mult mai redus. Există trei variante de chestionar, fiecare fiind propus unei treimi a eșantionului. Unul din seturile de întrebări se referă la cheltuielile extrabugetare.

Este interesant de constatat că aceeași întrebare, formulată diferit – cu sau fără implicații bugetare – obține rezultate diferite: sondajele BSA au cerut celor chestionați să indice cele două priorități principale ale lor, în contextul cheltuielilor extrabugetare pe mai mulți ani. În domeniul sănătății, al educației, al apărării și al ajutorului dat industriei. Rezultatele au arătat că educația și sănătatea beneficiază de susținere mai mare (în fiecare caz mai mult de 50% în fiecare an de când există sondajul), dar susținerea manifestată pentru cheltuielile suplimentare pentru aceste domenii era net superior 1995 (66% pentru educație și 77% pentru sănătate) în raport cu 1983 (50% pentru educație și 63% pentru sănătate). În schimb susținerea pentru cheltuielile suplimentare în domeniile ajutorului pentru industrie și apărării a scăzut pe parcursul acestei perioade. Alte întrebări se refereau la acceptarea plății pentru alocații suplimentare. Sondajele BSA au cerut oamenilor și dacă le-ar plăcea să vadă o creștere sau o scădere a nivelului cheltuielilor și a impozitelor în domeniul sănătății, al educației și al protecției sociale. Rezultatele au arătat că, dacă cele două sunt puse în legătură în acest fel, majoritatea persoanelor chestionate aleg să plătească impozite mai mari pentru a permite cheltuieli mai mari. De fapt, majoritatea a trecut de-a lungul anilor de la o susținere a situației existente la o voință de a vedea crescând cheltuielile în același timp cu impozitele. În 1995, 61% din persoanele chestionate erau în favoarea unei creșteri a impozitelor și a cheltuielilor pentru aceste trei rubrici și doar 31% preferau menținerea impozitelor și a cheltuielilor pentru aceste servicii la același nivel. În 1995 seria a introdus un set de întrebări detaliate care au specificat incidența unor posibile creșteri ale impozitelor care vor fi necesare pentru a susține creșterile din cheltuielile publice. Sondajul asupra atitudinilor sociale ale britanicilor a adresat respondenților seturi de întrebări separate, dar legate: în primul rând cât de mult depind cererile pentru cheltuieli publice mai mari de țintele așteptate ale creșterilor de impozite necesare pentru a le finanța? În al doilea rând, în ce măsură sprijinul popular pentru starea de bunăstare se bazează pe percepțiile interesului propriu în opoziție cu noțiunile bunului public mai larg? În al treilea rând, folosirea serviciilor private influențează sprijinul oamenilor pentru starea de bunăstare? Deloc surprinzător rezultatele au arătat că, deși oamenii tind mai puțin să susțină creșteri mari în cheltuielile publice când consecințele impozitelor personale le sunt precizate detaliat, o majoritate confortabilă susține încă creșteri în cheltuieli cel puțin în unul sau mai multe domenii al educației, al sănătății și al beneficiilor de bunăstare universală. Prioritățile pentru cheltuieli extrabugetare s-au dovedit a fi o combinație de interes propriu și altruism. A existat o dovadă că consumarea sănătății private a afectat sprijinul oamenilor pentru grija pentru sănătatea națională, dar nu a existat nici o dovadă de acest fel în cazul educației.

Această serie de sondaje asupra cheltuielilor publice și a impozitelor a încercat să clarifice o întrebare importantă referitoare la guvern, care se pune întotdeauna în Marea Britanie în momentul campaniilor electorale. În acel moment multe sondaje de opinie lasă să se înțeleagă că publicul este în favoarea unei creșteri a cheltuielilor statului, nu a arătat niciodată că electoratul era gata “să-și plaseze banii unde are gura”.

Rezultatele sondajelor BSA indică guvernanților că statul bunăstării beneficiază încă de sprijinul unei mari majorități a contribuabililor. Acest rezultat poate fi util pentru cele două partide politice principale din Marea Britanie în momentul în care își elaborează programele politice pentru campania electorală

1. Pe lângă principalul sondaj britanic, există și un sondaj anual despre atitudinile sociale din Irlanda de Nord (NISA) fondat de ministerele nord-irlandeze. Domeniul de lucru este realizat de Unitatea Centrală de Sondaj a Agenției de Statistică și cercetări a Irlandei de Nord, folosind cam același chestionar ca în Britania.

2. Jowell, R., J. Curtice, A. Park, L. Brook & K. Thomson, (editori) (1996), *British Social Attitudes — The 13th Report*, Cambridge University Press. Această ediție acoperă sondajele BSA 1995 — datele din 1995 nu vor fi disponibile din arhiva de date până în 1997.

3. Brook, L., J. Hall and I. Preston (1996), “Public Spending and Taxation”, în Jowell, R., J. Curtice, A. Park, L. Brook & K. Thomson (eds.), *British Social Attitudes — The 13th Report*, Cambridge University Press, pp. 185-202.

Data fiind importanța procesului de integrare în UE pentru sistemele politice și administrative naționale, nu e deloc surprinzător că sondajele de opinie care studiază opinia publică cu privire la integrarea europeană și la Uniunea Europeană au fost lansate de către Comisia europeană încă din anii '70. În vreme ce primele sondaje se concentrau asupra cunoștințelor și opiniilor despre Piața Comună și alte instituții europene, sondajele au dobândit o sferă mai largă, în conținut, cât și ca acoperire geografică după 1973, cu măsuri ale satisfacției subiective și a calității percepute a vieții devenind astfel elemente obișnuite ale sondajelor de opinie ale Comisiei europene.

În 1974 Comisia Comunității Europene a lansat o serie de sondaje sub denumirea de Eurobarometru, concepute pentru a permite o supraveghere regulată a atitudinilor sociale și politice ale cetățenilor celor nouă țări membre de atunci. Aceste Eurobarometre sunt efectuate în primăvara și în toamna fiecărui an de către Unitatea de Cercetări și de Sondaje (B.X.7) a Direcției Generale X (Informații, Comunicații și Cultură). Pe lângă obținerea regulată de date despre sprijinul pentru integrarea europeană și despre calitatea percepută a vieții, fiecare din Eurobarometre conține sondaje despre opinii publice în general, sondaje despre grupuri țintă specifice și sondaje calitative pe o varietate de subiecte.

În prezent sondajele Eurobarometrului sunt diferențiate în funcție de cinci tipuri diferite:

- a) Eurobarometrul standard tradițional, realizat în primăvara și în toamna fiecărui an, după normele stabilite;
- b) Sondajele continue de urmărire (Continuous Tracking Surveys –CTS), cu rapoarte trimestriale publicate de Unitatea X.A.2;
- c) Eurobarometrul telefonic Flash, folosit în principal pentru sondaje asupra unor grupuri țintă speciale;
- d) Eurobarometrul pentru guvernanți și decidenți, pentru monitorizarea vederilor liderilor politici, administrativi, de presă și de afaceri;
- e) Eurobarometrul pentru țările din Europa Centrală și de Est, destinat monitorizării schimbărilor și atitudinilor economice și politice referitoare la Europa și la Uniunea Europeană din cel mult 19 țări ale regiunii.

6. Folosirea sondajelor de opinie în ciclul politicilor publice

6.1. Inițierea politicilor publice

Sondajele de opinie în masă permit analiza atitudinilor și a așteptărilor populației adulte înainte ca reforma administrativă să înceapă propriu-zis. În comparație cu sondajele la nivel organizațional din cadrul administrației publice, sondajele publice de masă arată în ce măsură reformele sunt susținute de către public în comparație cu personalul administrativ. Asemenea sondaje indică și care grupuri ale populației, după vârstă, sex, și clasă socială, sprijină reformele administrative și care grupuri formează bariere în calea schimbării din structura și din procesul administrării publice.

Sondajele asupra angajaților sunt folosite în mod obișnuit ca instrument de diagnosticare la începutul reformei (Klages, Gensicke and Haubner 1994). Obiectivul diagnosticului organizațional este de a obține informații sistematice și complete despre situația în lucru și despre stilul de lucru al superiorilor, după cum este perceput de către angajați. Aceasta înseamnă că scopul principal al acestui tip de sondaj este de a identifica problemele și punctele slabe din cadrul unei organizații publice și de a analiza cauzele lor (vezi exemplul 3) Dincolo de calitatea metodologiei folosite, sondajele asupra angajaților presupun că toți respondenții sunt dispuși să își exprime părerile și problemele, fie ele deschise sau latente. Aceasta implică că

trebuie asigurate anonimul și participarea voluntară a persoanelor chestionate. În fine, rezultatele sondajelor asupra angajaților trebuie folosite pentru dezvoltarea organizațională și pentru alte măsuri de îmbunătățire din cadrul organizației publice (Töpfer and Funke 1985).

Sondajele de opinie care sunt desfășurate în general în stadiul de lansare de politici sunt cele care au drept obiect planificarea urbană. Datele furnizate de aceste sondaje pot contribui la calitatea procesului de planificare pe termen mediu sau lung pentru autoritățile locale și pentru alte unități administrative sub-regionale prin furnizarea de date despre importanța relativă a unui număr de probleme ale comunității și regionale. Un exemplu de “cea mai bună practică” pentru sondajele de opinie ce să fie folosit în planificarea strategică este sondajul “viitorului urban 1990” al regiunii Vancouver ca parte a programului “Alegeți-vă viitorul” realizat de districtul regional al acestei circumscripții (Hardwick, Torchinsky and Fallick 1991). Sondajul din 1990 se bazează pe sondajul din 1973 care era intitulat “Viitorul urban al Vancouverului” și făcea parte din Planul regional pentru calitatea vieții. Ambele sondaje tratează cu probleme urbane și atitudini referitoare la o serie de probleme economice, sociale, de mobilitate și de stil de viață. Rezultatele sondajului au furnizat Consiliului Districtului lărgit al Vancouver indicații despre importanța pe care rezidenții circumscripției o atașează diferitelor probleme sociale și ale comunității. Ca rezultat al sondajului, Consiliul Districtului lărgit Vancouver a luat 54 de dispoziții în iulie 1990.

EXEMPLUL 3: NEVOIA DE PREGĂTIRE MANAGERIALĂ A ȘEFILOR DIN ADMINISTRAȚIE

Ministrul de Interne din Baden-Württemberg a comandat în 1983 un sondaj general realizat pe angajații săi pentru a evalua măsura în care reformele desfășurate în domeniul managementului resurselor umane. Scopul programului de reforme era de a îmbunătăți motivarea personalului administrativ și de a dezvolta o nouă cultură organizațională. Pe ansamblu, sondajul a acoperit cinci agenții publice de la nivel de land cu mai mult de 1000 de angajați. Proiectul de sondaj a durat aproximativ 24 de luni și era structurat pe cinci faze, începând cu decizia Comisiei de Reformă guvernamentală de a comanda chiar implementarea sondajului unui institut de cercetări independent, unde a fost stabilit un grup de lucru pentru a defini măsuri concrete de îmbunătățire.

Chestionarul standardizat¹ conținea 29 de pagini și punea întrebări referitoare la situația de la locul de muncă, structura motivațională, evaluarea superiorilor, calitatea cooperării din cadrul agențiilor publice și identificarea agențiilor publice, precum și întrebări legate de respondent. De vreme ce cei mai mulți dintre angajați din agențiile selectate au acceptat sondajul, rata de răspunsuri a fost relativ ridicată (variind între 54% și 83%). Pe lângă analiza de bază a datelor pentru fiecare agenție publică, au fost realizate analize ale datelor specifice, diferențiind între gradele serviciilor publice, vârsta angajaților și departamentele. Referitor la stilurile de conducere ale superiorilor², unul din subiectele principale ale sondajului, rezultatele au arătat tendințe asemănătoare pentru cele cinci agenții publice. Pentru a putea evalua stilul de conducere, angajaților li s-a cerut să parcurgă 33 de rubrici și să indice, pe o scală numerică de 7 puncte, în ce măsură ipotezele erau corespunzătoare pentru superiorul lor imediat. Concluzia principală era că stilul de cooperare și cel de provocare sunt prea puțin folosite.

Drept consecință a acestui deficit recunoscut, așa-numitele dialoguri de consultare și de promovare pentru șefi au fost inițiate în cinci agenții publice. Acest dialog între angajat și superior este bazat pe elemente de consultare, de acord asupra scopurilor, și de dezvoltare personală și a fost programată să aibă loc o dată pe an³.

După o fază de pregătire, noul instrument de conducere a fost aplicat în patru proiecte pilot. În acest stadiu, a fost realizat un nou sondaj printre liderii administrativi pentru a testa acceptarea dialogului cu angajații în rândul managerilor de nivel mediu⁴.

1. Klotz, E. & S. Mauch (1994), “Personalmanagement in Baden-Württemberg. Die Implementierung einer Konzeption in der Landesverwaltung” (Teil 3), in *VOP*, Vol. 16, No. 6, pp. 431-434.

2. Klotz, E. & S. Mauch (1995), “Personalmanagement in Baden-Württemberg. Die Implementierung einer Konzeption in der Landesverwaltung” (Teil 4), in *VOP*, Vol. 17, No. 1, pp. 28-31.

3. Klotz, E. & S. Mauch (1995), “Personalmanagement in Baden-Württemberg. Die Implementierung einer Konzeption in der Landesverwaltung” (Teil 5), in *VOP*, Vol. 17, No. 7, pp. 116-119.

4. Klotz, E. & S. Mauch (1995), “Personalmanagement in Baden-Württemberg. Die Implementierung einer Konzeption in der Landesverwaltung” (Schluß), in *VOP*, Vol. 17, No. 4, pp. 210-220.

Aceste exemple arată că sondajele publice de masă și sondajele realizate în interiorul organizației produc ambele informații de calitate care permit responsabililor politici și administrativi să inițieze reforme ale politicilor guvernamentale.

Aceste exemple poartă dovada faptului că atât sondajele publice de masă, cât și cele de la nivel organizațional furnizează o mai bună bază de informare pentru decidenții politici și administrativi pentru a iniția mai bune reforme în ceea ce privește politicile publice.

6.2. Implementarea politicilor publice

Abordarea conceptuală a cercetărilor politicilor publice, care este urmărită în această lucrare cadru, se raportează la comportamentul administrativ în general și la reformele administrative în special, nu ca la un proces liniar, ci ca la un proces de interacțiune între instituțiile administrative, pe de o parte, și actorii administrativi, pe de altă parte. La nivel organizațional această abordare orientată spre proces își găsește corespondența în conceptul de “organizație care învață”

EXEMPLUL 4: POSIBILITĂȚILE DE ÎMBUNĂȚĂȚIRE A MANAGEMENTULUI CALITĂȚII ÎN ADMINISTRAȚIILE MUNICIPALE FINLANDEZE

Proiectul pilot pentru îmbunătățirea calității administrației și serviciilor municipale a fost parte a “Proiectului comunitar de calitate” (Quality and the Community Project) al Asociației Finlandeze a Autorităților Locale¹. Proiectul include cinci municipalități de dimensiuni diferite și din diferite părți ale Finlandei: serviciile sociale și de sănătate al orașului Espoo (186.507 locuitori), operațiunile legate de folosirea limbii suedeze efectuate în orașul Vantaa (164.376 locuitori), administrația generală a Pori (76.561), serviciile locative din Hämeenkyrö (9.676 locuitori) și administrația financiară la Kannus (6.291 locuitori)². Obiectivul proiectului a fost de a verifica posibilitatea aplicării seriilor de standarde ISO-9000 în îmbunătățirea calității serviciilor municipale și de a testa sistemele de calitate dezvoltate pe baza acelor standarde. Proiectul pilot a început în primăvara anului 1993 și până în februarie 1995 fiecare municipalitate și-a realizat propriul său manual de calitate³ care a fost introdus în munca de zi cu zi. De atunci municipalitățile au continuat să muncească independent pentru a-și dezvolta în continuare sistemele proprii de standarde. În primăvara anului 1996 a fost realizat un sondaj intermediar pentru a evalua progresul și experiența câștigată prin acest proiect pilot. Acest sondaj a urmărit munca de standardizare realizată de către municipalitățile pilot și a evaluat muncile de îmbunătățire a calității după încheierea fazei pilot. Sondajul s-a bazat pe interviuri semi-structurate a managerilor de calitate ai proiectelor pilot și cu managerii de oraș din municipalitățile implicate în proiect. Temele chestionarelor erau structurate în conformitate cu manualul de calitate destinat municipalității. Ele se refereau la angajamentul managementului de vârf și la funcționarea sistemului de calitate, la voința aplicată furnizării de servicii și activităților de achiziționări publice, la auditurile calității și dezvoltarea managementului resurselor umane, precum și la satisfacția clienților și la managementul procesului. Rezultatele sondajului⁴ au arătat că manualele de calitate erau aplicate pe ansamblul organizației și că ele au fost examinate de către conducători. Potrivit sondajului, aplicarea manualelor de calitate a avut și efecte pozitive asupra satisfacției clienților. Totuși măsurarea și monitorizarea costurilor calității s-a dovedit a fi deficientă. Drept consecință, a fost inițiat un sub-proiect de către Asociația Finlandeză a Autorităților Locale pentru a dezvolta indicatori pentru costuri legate de calitate.

1. Mustonen, M. (1996), “The ISO 9000 Project: Trial of Applicability of an ISO 9000 Quality Management System in five Municipal Service Function in Finland”, în Hill, H., H. Klages, și E.Löffler (editori), *Cquality, Innovation and Measurement in the Public Sector*, Lang, Frankfurt, pp. 65-76.

2. Numărul de locuitori datează din 31 decembrie 1994.

3. Asociația Autorităților Locale Finlandeze(1995), *Total Quality Management in Municipal Service Provision*, Helsinki.

4. Sundquist, S. (1998), “Interim Report on the ISO 9000 Pilot Project”, în Hill, H., H. Klages, și E.Löffler (editori), *Assesing and Evaluating Public Management Reforms*.

care accentuează ciclurile de interacțiune și continua învățare din cadrul organizației. Interacțiunea dintre acțiunile instituționale și reacțiile actorilor implică observarea comportamentului organizațional și măsurarea atitudinilor actorilor în timp, la anumite intervale. În cazul unei anume activități de reformă, este în mod deosebit important să fie realizate sondajele în timpul procesului de reformă pentru a permite actorilor să

reacționeze la procesul de reformă cât timp este în desfășurare. Nu este suficient să fie început procesul de reformă și să se măsoare și să se evalueze rezultatul după ce s-a încheiat.

Conceptul de sondaje ca instrument al managementului schimbării implică, în această perspectivă, folosirea sondajelor de opinie în cursul procesului de reformă pentru accelera sau a întârzia ritmul reformelor sau pentru a schimba elemente cruciale, în cazul în care informațiile dobândite în procesul de interacțiune semnaleză probleme și obstacole serioase în calea reformei până la punctul de a reprezenta o amenințare. Acest tip de sondaj este încă destul de rar deoarece aceste sondaje au cel mai puternic impact asupra politicilor. Organizarea de sondaje legate de politicile guvernamentale în cadrul unui ciclu de politici în desfășurare cere activități continue de învățare și de asumare a riscurilor într-un climat de teamă. Problema este că, o dată ce a fost lansat un proces de reformă, tot felul de probleme de implementare devin imediat vizibile, dar rezultate tangibile sunt atinse, de obicei, la sfârșitul ciclului politicii. Aceasta înseamnă că decidenții politici și administrativi vor avea probleme în vinderea rezultatelor sondajului către public. Paradoxul aici este că condiția prealabilă utilizării sondajelor pentru scopuri de învățare este crearea unei "administrații publice care învață" din punct de vedere structural și cultural.

Chiar dacă cele mai multe reforme administrative sunt realizate încă din vârful piramidei către bază, există o conștiință a dimensiunilor procesului reformelor administrative. Un exemplu încurajator al conceperii reformelor administrative ca ciclu de învățare este proiectul pilot de îmbunătățire a calității în municipalități finlandeze selectate. Contextul proiectului de îmbunătățire a calității în Finlanda a fost popularitatea crescândă a așa-numitelor serii ISO-9000 din sectorul privat. ISO-9000-9004 este un set de modele recunoscute internațional care ajută organizațiile în definirea și aplicarea într-o manieră riguroasă a normelor de calitate pentru procesele organizaționale și pentru produse. Obiectivul primar al proiectului novator al Asociației Finlandeze a Autorităților Locale era de a transfera acest sistem al standardelor de calitate din contextul său industrial originar în contextul administrației publice (vezi exemplul 4).

6.3. Evaluarea politicilor publice

6.3.1. Măsurile ale satisfacției

Măsurarea satisfacției poate fi legată de satisfacția funcționarilor publici în ceea ce privește mediul de lucru, precum și la satisfacția clienților în ceea ce privește serviciile publice.

În ceea ce privește primul tip de sondaj asupra satisfacției, evaluarea satisfacției, măsurarea satisfacției personalului administrativ trebuie întotdeauna să se confrunte cu frica de represalii, în ciuda garantării anonimității și confidențialității. Din aceasta rezultă o rată destul de scăzută a răspunsurilor, variind între 20% și 30% (Klages 1997). Există o dovadă empirică că angajamentul vizibil al cadrelor mijlocii și superioare în procesul de evaluare are efect pozitiv asupra ratei de răspuns și asupra calității informațiilor furnizate de angajații și de elitele administrative. Un sondaj efectuat în Canada a obținut cote mari de răspuns (vezi exemplul 5.A).

Sondajele asupra clienților sunt foarte obișnuite în afara sistemului administrativ și sunt larg folosite de companiile comerciale pentru studiile lor de piață și pentru cercetările legate de satisfacția consumatorilor. Sondajele asupra clienților sunt totuși din ce în ce mai frecvent folosite de serviciile statului care intră în contact direct cu clienții. Acest tip de sondaj constituie un instrument folositor pentru evaluarea bunurilor și serviciilor furnizate de sectorul public în funcție de un anumit număr de criterii, cum ar fi eficacitatea și impactul, precum și calitatea și productivitatea. Totuși, evaluările de către clienți a anumitor servicii tind să fie mai pozitive decât cotarea aceluiași servicii de către publicul larg (Poister și Henry 1994). Această influență poate fi depășită prin folosirea unei eșantionări aleatorii.

Mai mult, cetățenilor cărora li se cere să răspundă la aspecte mai generale legate de satisfacția lor ignoră cel mai adesea metodele obiective și directe de măsurare a prestărilor de servicii. Legarea sondajelor de indici mai obiectivi poate ajuta la îmbunătățirea calității și permite o evaluare echilibrată a performanțelor programului. Datele sondajelor asupra clienților pot fi în mod special de ajutor în stabilirea agendei în șapte mari domenii: așteptările consumatorilor, munca în materie de cultură, elaborarea muncii, cerințele angajaților, orele de funcționare, costurile, remunerația și evaluarea.

Este evident că sondajele asupra clienților sunt mai ales folosite în sectoarele administrației care sunt în contact direct cu clienții. Aceasta înseamnă că măsurarea satisfacției clienților este executată în principal la nivel local. În orașul olandez Tilburg, administrația orașului realizează “cercetări ale pieței orașului” (Arntzen 1994).

EXEMPLUL 5.A: ATITUDINILE ȘI SATISFACȚIILE FAȚĂ DE MUNCĂ ALE CADRELOR SUPERIOARE DIN SERVICIUL PUBLIC FEDERAL CANADIAN

În 1986 și apoi din nou în 1988, guvernul Canadei a sponsorizat două sondaje asupra cadrelor superioare din serviciul public¹. Studiile au fost concepute pentru a supraveghea și a înțelege valorile legate de muncă, exercițiul autorității, cultura organizațională, recompensele și mediul de lucru. Din moment ce nu au mai fost realizate anterior asemenea studii, nu exista nici o măsură drept bază de reper. Cercetătorii, în 1986, și-au extins studiul la un eșantion de cadre comparabile în sectorul privat. Peste 70% din persoanele chestionate au răspuns la un chestionar cu peste 200 de variabile. În 1986, respondenții din sectorul public au fost selecționați, folosind un eșantion stratificat aleatoriu, din rândul cadrelor superioare până la nivelul de vice-ministru² al funcției canadiene publice canadiene, în 20 de ministere operaționale precum și în 13 de întreprinderi din sectorul privat. În 1988, sondajul a fost reluat doar în cadrul sectorului public și chestionarul a fost trimis tuturor cadrelor superioare. În 1988 rata răspunsurilor a fost de asemenea de peste 70%.

Respondenții au primit chestionarul prin poștă și li s-a cerut să-l completeze personal. Itemii dezvoltăți foloseau scale de cinci puncte și cereau respondenților să răspundă într-o gamă pornind de la acord total la dezacord total. Au fost incluse și unele întrebări deschise. Studiul a relevat discrepanțe serioase între percepțiile pe care le au managerii din sectorul public și cei din sectorul privat cu privire la calitatea practicilor de management din organizațiile lor. Mai important, atât sondajul din 1986, cât și cel din 1988 au relevat diferențe considerabile de percepție în cadrul serviciului public între cei care lucrează la cele mai înalte niveluri ale structurii organizaționale și cadrele superioare lucrând la câteva niveluri mai jos. Această situație, pe care cercetătorii au calificat-o drept “singurătate verticală”, se pare că nu există în sectorul privat. Analize de date complementare au sugerat că satisfacția profesională era mai redusă printre cadrele superioare din sectorul public canadian decât printre omologii lor din sectorul privat. De exemplu, 42% din cadrele superioare de rang înalt estimau că promovarea era bazată pe merit și doar 19% din respondenții cu cinci niveluri mai jos erau de acord cu această opinie. 78% din cadrele de rang înalt din funcția publică credeau că subordonații erau încurajați să participe la decizii, însă doar 47% din respondenții cu cinci niveluri mai jos erau de acord cu aceasta. Asemenea variații nu existau în sectorul privat. La acest ultim item, 78% dintre cadrele superioare de rang înalt din sectorul privat credeau că exista încurajare pentru subordonați de a participa la luarea deciziilor și 74% din cei cu cinci niveluri mai jos erau de acord cu acest punct de vedere. Sondajul din 1988, folosind aceleași întrebări, a găsit că diferențele dintre cadrele superioare din sectorul public nu doar s-au păstrat, ci au devenit mai acute.

Rezultatele din 1986, care au arătat existența “singurătății verticale” în serviciul public, dar nu și în sectorul privat, au condus la discuții serioase referitoare la măsurile care trebuie luate de către guvern. Sondajul din 1988 a confirmat faptul că există serioase probleme legate de motivație și de satisfacție profesională. Analiza întrebărilor deschise a demonstrat că, chiar și la niveluri superioare, angajații nu împart aceleași valori și aceeași cultură organizațională. În răspuns la aceste sondaje indicând o anomalie, guvernul Canadei a introdus un program de reforme administrative numit Serviciul Public 2000³ pentru care au fost create zece grupe de muncă având ca îndatorire sugerarea de mijloace pentru reformarea serviciului public prin suprimarea stratificării, prin îmbunătățirea standardelor de serviciu, prin crearea de practici adaptate de angajare și prin întărirea carierelor. Guvernul a reacționat rapid în sensul aplicării recomandărilor venite de la unitățile de muncă și a adoptat, când a fost cazul, noi reglementări.

1. Zussman, D. și J. Jabes (1989), *The Vertical Solitude: Managing in the Public Sector*, Institute for Research on Public Policy, Halifax, Nova Scotia; Jabes, J. și D. Zussman (1988), “Motivation, Rewards and Satisfaction in the Canadian Federal Public Service”, *Canadian Public Administration*, Vol. 31, No. 2, p. 204-225.

2. Vice-ministrul este cadrul superior de cel mai înalt rang într-un minister canadian

3. Tellier, P.M. (1992), *Public Service 2000: A Report on Progress*, Ministry of Supply and Services, Ottawa, Canada.

Sondajele anuale de cercetare a pieței sunt realizate pe un eșantion probabilistic de 1000 de cetățeni peste 18 ani care sunt întrebați în legătură cu 15 subiecte legate de administrarea orașului, întrebări care se schimbă în fiecare

an. Rezultatele sondajului nu numai că sunt publicate în ziarele locale, ci sunt și folosite de Consiliul municipal și de administrația orașului în procesul de “control și stabilire a bugetului” al orașului Tilburg. Aceasta înseamnă că rezultatele sondajelor continue de cercetare a pieței din orașul Tilburg formează parte integrantă a răspunderii politice și manageriale a aceluia oraș.

Măsurarea satisfacției clienților începe să aibă loc și la nivel național, după cum arată exemplul Barometrului Național Suedez de Satisfacție a Consumatorilor (vezi exemplul 5.B).

Sondajele legate de satisfacția clienților sunt folosite în principal ca instrument pentru a asigura controlul intern al organizației. Ele permit evaluarea regulată și sistematică a bunurilor și serviciilor furnizate de agențiile publice care sunt în contact direct cu publicul, din punctul de vedere subiectiv al clienților. Nivelul de satisfacție al clientului reflectă utilitatea lor, capacitatea lor de a răspunde nevoilor, măsura în care corespund nevoilor și obiectivelor, fie ele individuale sau colective. După cum e cazul multor servicii publice, producerea și folosirea serviciilor coincide și măsurarea satisfacției clienților permite emiterea de judecăți mai juste legate de performanța acelor “birocrati de la nivelul străzii” (Lipsky 1980), care interacționează direct cu publicul și au o mare putere discreționară asupra alocării resurselor și aplicării sancțiunilor publice.

Datele legate de satisfacția subiectivă a clienților și rezultatul perceput al serviciilor publice pot fi folosite și pentru a crește responsabilitatea organizațiilor afectate serviciului public față de părți interesate din exterior. În special în Marea Britanie, dar și în Portugalia, Franța și în alte țări OECD, cartele cetățenilor publică nivelurile și tendințele momentului în măsurătorile cheie și/sau indicatorii de satisfacție sau insatisfacție a consumatorilor. Părțile externe care ar putea fi interesate în asemenea date include utilizatorii serviciilor, electoratul, contribuabilii, guvernul central sau auditorii externi acționând în numele unei sau mai multor părți interesate. Intenția este de a crește presiunea politică asupra reprezentanților aleși sau numiți în consiliile de guvernare prin îmbunătățirea conștientizării performanțelor de către cetățeni. Folosirea externă a sondajelor legate de satisfacția clienților servește deci interesele nivelului superior (politic) de control organizațional în ierarhia controalelor organizaționale exercitate în sectorul public (Smith 1997).

EXEMPLUL 5.B: PERFORMANȚA SERVICIULUI PUBLIC MĂSURATĂ ÎN SUECIA DE BAROMETRUL NAȚIONAL DE SATISFACȚIE

Într-un efort de a promova calitatea, Suedia a devenit prima țară care a măsurat satisfacția clienților în mai mult de 30 de industrii și în peste 100 de corporații, inclusiv întreprinderi publice, ca serviciile de poștă și telecomunicații, și sectoare ale administrației publice, cum ar fi poliția¹. În 1989 consumatorii celor mai mari companii suedeze din 28 industrii au fost selectați ca populație țintă pentru a construi Barometrul Suedez Național de Satisfacție. În 1990 numărul corporațiilor a crescut la 32. Aceasta însemna că anual aproximativ 100 000 de respondenți erau contactați pe o bază aleatorie. După câteva întrebări menite să determine dacă respondentul este client al vreunei întreprinderi sau organizații prestatoare de servicii din cele selecționate, eșantionul anual era alcătuit, în ansamblul său, din aproximativ 25 000 de respondenți anual care sunt chestionați telefonic timp de opt minute. Cu excepția câtorva sectoare, fiecare respondent este întrebat despre o singură organizație.

Ratele medii de satisfacție (pe o scala de la 0 la 100) din 1989 până în 1991 arată că serviciile obțin punctaj inferior celui al produselor, atât în cazul monopolurilor, cât și în cazul întreprinderilor comerciale din sectorul privat. În timp ce alimentele de primă necesitate și automobilele erau situate, în 1991, în partea de sus a Barometrului Satisfacției Consumatorilor, căile ferate, poliția și televiziunea erau în partea de jos. Cotele medii obținute de poliția suedeză erau de 56, 55 și 58 pentru anii 1989, 1990 și 1991, în comparație cu 77, 76 și 78 pentru automobile. Media mare pentru toate sectoarele era de 64 în 1989 și în 1990 și de 65 în 1991.

Aceste rezultate sugerează că clienții serviciilor furnizate de stat nu sunt prea satisfăcuți. Totuși tendința pare a fi ușor ascendentă pentru unele monopoluri de stat care par să-și schimbe viteza pentru a putea face față unei eventuale dereglări. SUA se dotează în prezent și ea cu un indice național de calitate comparabil cu prototipul suedez. Sunt întreprinse eforturi în acest sens și în Japonia și în mai multe țări UE.

1. Fornell, C. (1997), “A National Customer Satisfaction Barometer”, în Holloway, J., J. Lewis & G. Mallory (editori), *Performance Measurement and Evaluation*, Sage, London, pp. 192-216.

6.3.2. Alte măsuri ale rezultatelor

Sondajele publice pot fi folosite și ca instrument de evaluare pentru a evalua succesul sau eșecul reformelor după încheierea ciclului unei politici. Acest tip de sondaj poate fi condus atât la nivelul populației,

cât și la nivelul personalului. Sondajele de evaluare a reformelor administrative trebuie să rezolve o dificultate provenind din faptul că efectele acestor reforme nu pot fi percepute decât după o perioadă destul de lungă de timp, care nu corespunde întotdeauna perioadelor de mandat legislativ al guvernului responsabil de lansarea reformelor (Trosa 1992). Această observație corespunde rezultatelor empirice ale sondajelor realizate după reforme, care arată că angajații din administrație se percep ca fiind insuficient informați în legătură cu consecințele acestor reforme asupra muncii lor. Un exemplu din Italia ilustrează acest lucru (vezi exemplul 6).

Exemplul italian arată că evaluările interne pot promova învățatul la locul de muncă, în măsura în care agențiile publice sunt direct implicate în interogarea a “de ce” și “cum” ale activităților lor. Totuși pentru multe evaluări ex-post, evaluările interne pot să fie nepractice, scumpe sau chiar inoportune. De exemplu, poate fi dificil pentru agențiile publice să convingă alte părți că o evaluare internă a fost realizată obiectiv.

EXEMPLUL 6: EFICACITATEA CARTELOR CETĂȚENILOR ÎN SECTORUL SĂNĂTĂȚII

În timpul celei mai scurte legislaturi parlamentare din istoria italiană postbelică (a 11a legislatură 1992-1994) au fost lansate mai multe reforme administrative pe scară largă: au fost votate legi pentru reformarea guvernării locale, a sistemului național de sănătate și a sistemului universitar¹. Introducerea unei responsabilități sporite în administrația publică a mers mână în mână cu reforma sistemului central de audit. A fost stabilită o nouă relație cu clienții bazată pe standarde de calitate. Acest rezultat a fost obținut datorită lansării “Carta de servicii”, versiunea italiană a inițiativei luate în Marea Britanie și botezată Citizens’ Charter. La fel ca și în Marea Britanie, cartă cetățenilor italieni înseamnă în principal că structurile publice sunt responsabile pentru respectarea unor standarde de calitate și trebuie să pună în practică un sistem de control și de evaluare pentru a îmbunătăți calitatea serviciilor. Spre deosebire de Marea Britanie, în Italia nu a fost stabilit un standard la nivel național. În aceste condiții, toate agențiile publice au primit misiunea de a-și defini propriile standarde de calitate.

La un an după introducerea cartelor cetățenilor în serviciul național de sănătate, Ministerul Sănătății și al Regiunilor a realizat o evaluare a implementării și rezultatelor acestui nou instrument de management². Ministerul Serviciilor de Sănătate și al Regiunilor e explicat foarte clar că scopul evaluării nu era de a controla agențiile de sănătate, ci de a începe un proces reciproc de învățare. În aceste condiții, procesul de evaluare era și foarte novator și era fondat pe principiul autoevaluării. Ministerul Sănătății a trimis agențiilor de sănătate de la nivelurile național, regional și sub-regional trei seturi diferite de chestionare. Primul chestionar a fost trimis agențiilor de sănătate care adoptaseră deja cartele cetățenilor, a doua versiune a chestionarului era destinată agențiilor de sănătate care intenționau să adopte cartele cetățenilor, dar nu o făcuseră încă. Al treilea chestionar a fost trimis agențiilor care nu luaseră încă nici o inițiativă să introducă cartele cetățenilor. Pe ansamblu, chestionarele au fost primite de 310 de agenții de sănătate de la nivel sub-regional, din care 96% au completat chestionarul. La nivel regional, rata de răspuns a fost de 100% - toate agențiile regionale sau ale provinciilor autonome au participat la evaluare.

Analiza acestor chestionare au adus lumină, pentru prima dată, asupra efectelor introducerii cartelor cetățenilor în domeniul foarte sensibil al serviciilor de sănătate. Este demn de menționat că cartele cetățenilor au fost aplicate în 65% din agențiile de sănătate, ceea ce indică o destul de înaltă rată de implementare. Cu toate acestea, sondajul a relevat că doar 45% dintre aceste agenții își monitorizau standardele de calitate și numai 16% făceau acest lucru prin implicarea cetățenilor în verificarea calității serviciilor. Aceasta însemna că monitorizarea serviciilor era insuficientă și nu dădea cetățenilor/ utilizatorilor puterea care li se cuvenea, în ciuda adoptării cartei cetățenilor. Informațiile obținute prin acest diagnostic au servit Ministerului Sănătății în dezvoltarea în continuare a instrumentelor operaționale pentru a-și întări monitorizarea internă și externă a calității serviciilor.

1. Dente, Bruno (1995), “I caratteri generali del processo di riforma” în Dente, Bruno, et al. (editori), *Riformare la Pubblica Amministrazione. Italia, Gran Bretagna, Spagna, Stati Uniti*, Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli, Torino, pp. 3-28.

2. Ministero della Sanità (1997), *Rapporto Nazionale di Valutazione sul Programma di Attuazione della Carta dei Servizi nel Servizio Sanitario Nazionale*, Rome.

7. Imagini și percepții asupra organizațiilor publice

Aceste sondaje compară imaginea pe care instituțiile o au despre ele în funcție de percepțiile membrilor săi cu imaginea pe care publicul larg o are despre acele instituții. Foarte des se observă decalaje între aceste două aspecte ale imaginii instituțiilor. Compararea acestor sondaje interne și externe arată și omogenitatea sau

eterogenitatea verdictului definitiv dat de personalul administrativ și de publicul larg cu privire la caracterul și la rezultatul reformelor administrative. Un bun exemplu al percepțiilor divergente ale politicilor publice este un sondaj vast realizat în 1991 printre diferitele părți interesate într-un spital public din landul austriac Tirol (vezi exemplul 7).

EXEMPLUL 7: PERCEPEREA UNUI SPITAL PUBLIC DE CĂTRE PACIENȚII EXTERNI, DE VIZITATORII PACIENȚILOR, DE ANGAJAȚII SPITALULUI ȘI DE POPULAȚIE

Aceste sondaje au fost comandate în 1991¹ de guvernul landului austriac Tirol. Ele sunt parte a unui studiu mai vast² despre impactul financiar și regional ale spitalului deținut de land din Innsbruck. Atât Institutul de Studii Fiscale, cât și Institutul de Sociologie al Universității Innsbruck au fost instruite să cerceteze două chestiuni principale. În primul rând, guvernul din Tirol dorea să se informeze asupra impactului economic la nivel regional al instalării spitalului deținut de land în orașul Innsbruck. În al doilea rând, același guvern dorea să știe dacă municipalitățile din vecinătatea orașului Innsbruck și orașul Innsbruck însuși plăteau partea ce le corespundea din finanțarea spitalului. Aceasta însemna că diferitele sondaje asupra grupurilor țintă serveau scopul dublu de a da informații asupra tiparelor de distribuire financiară a spitalului public și impactul localizării spitalului public.

Partea de sondaj a proiectului includea interviuri față-în-față cu vizitatorii pacienților permanenți și interviuri față-în-față cu pacienții externi care erau în spital în perioada 13-19 mai 1991. Sondajele asupra angajaților spitalului era bazat pe chestionare scrise. Sondajul asupra ansamblului populației adulte a landului Tirol a fost efectuat prin interviuri telefonice. În cazul celor trei grupuri țintă, cele mai multe întrebări se refereau la comportamentul respondenților când merg la spital și tiparele lor de comportament în calitatea lor de cumpărători ca efect secundar ale “afacerilor” lor cu spitalul. Sondajul asupra populației în ansamblu se referea la subiecte mai subiective, cum ar fi opinii personale legate de performanța și de umanitatea spitalului. Pentru a determina imaginea pe care populația o are despre spital, interviurile telefonice foloseau un chestionar standardizat care conținea a gamă de calități diferite ale spitalului. Respondenților li s-a cerut să dea note fiecărei calități măsurate pe o scală de la 1 (foarte bine) la 6 (foarte rău).

În ceea ce privește calitatea imaginii spitalului, populația a dat note foarte bune pentru toate calitățile spitalului care au de a face cu opinii publicate, cum ar fi reputația internațională a spitalului și a doctorilor și a calificărilor lor (1.6 în medie). Toate acele aspecte care s-au raportat la nevoile de bază ale pacienților au fost și ele cotate bine (1.9 în medie), în timp ce aspectul uman al spitalului era cotate mult mai nesatisfăcător (2.5 pentru suficiența timpului petrecut pentru îngrijirea medicală a pacienților). Rezultatele altor trei sondaje au confirmat datele financiare legate de distribuirea costurilor spitalului.

În urma comparării datelor obiective legate de structura de finanțare a spitalului cu datele sondajului asupra folosirii serviciilor spitalului de către diferite grupuri ale populației și asupra impactului funcționării asupra diferitelor regiuni geografice ale landului Tirol, a devenit evident că grupurile regionale care stăteau la originea costurilor spitalului nu erau aceleași cu cele care trebuiau să finanțeze aceste costuri. În special orașul Innsbruck avea mai mult de beneficiat de pe urma localizării spitalului public.

Aceste fapte au avut impact politic în ceea ce privește structurile de redistribuire financiară. Concret vorbind, orașul Innsbruck a trebuit să contribuie mai mult la finanțarea spitalului public decât înainte.

1. Pentru detalii ale sondajelor vezi: Altmann, Andreas, Manfred Gantner, Heinz-Jürgen Niedenzu și Max Preglau (1991), *Sozio — und Regionalökonomische Aspekte der Universitätskliniken Innsbruck. Ergebnisse einer Meinungsumfrage unter Besuchern, Patienten, Beschäftigten und der Tiroler Bevölkerung*, Innsbruck University, Innsbruck.

2. Proiectul de cercetare intitulat “Impactul regional al facilităților publice :exemplul spitalului universitar Innsbruck” este bine documentat în patru volume.

Exemplul 7 arată că percepțiile nu sunt neapărat legate de performanța “obiectivă” a obiectului cercetării. Acest lucru este confirmat de rezultatele unui alt sondaj vast care a investigat percepțiile diferitelor grupuri și care a fost realizat la nivelul administrației locale. Un sondaj internațional comparativ asupra percepției interne și externe a performanței democrației locale relevă că percepțiile diferă mai mult între cetățeni și elite decât între țările vest și est-europene (Cusack și Weßels 1996 a și b). Sondajul a fost efectuat în 1995 în municipalități est și vest-germane: în 40 de administrații locale vest-germane și în 37 de administrații locale est-germane, membrilor consiliilor locale, liderilor partidelor politice și managementului administrativ de vârf – În total 1231 oameni – li s-a cerut să participe la un sondaj scris despre problemele cu care se confruntă

municipalitățile, competențele administrației locale, conflicte în cadrul municipalităților și eficacitatea realizării de politici. Rata de răspuns a sondajului elitei a fost de 53.3%. În plus, 2 400 de cetățeni din 15 municipalități vest-germane și din 15 municipalități est-germane au fost intervievați în sondaje telefonice de un institut privat de sondare. Alegerea municipalităților s-a bazat pe un proiect de sondaj al programului internațional de cercetare “Democrație și guvernare locală”. În aceste condiții, a fost posibilă compararea datelor germane cu datele obținute pentru Republica Cehă, Polonia și Slovacia, precum și pentru Austria, SUA și Elveția.

În ceea ce privește percepția problemelor locale presante, elitele locale din Germania de Est și Vest au identificat problemele economice ca fiind cele mai importante, în timp ce probleme legate de calitatea vieții (de exemplu, protecția mediului și protecția socială) au fost considerate cu mult mai puțin importante. Cetățenii din Germania de Est și de Vest au percepții complet diferite ale problemelor administrației lor locale: șomajul, dar și protecția mediului și protecția socială sunt considerate mai importante decât problemele constrângerilor financiare și a dezvoltării economice.

În comparație cu percepțiile elitelor locale din alte țări, elitele locale germane percep un număr mai mare de și mai intense de presiuni ale problemelor de ansamblu decât colegii lor din Austria, Republica Cehă, Polonia, Slovacia, Elveția și SUA. Aceasta poate fi cu greu explicată prin factori subiectivi, de vreme ce municipalitățile germane au încă o situație economică relativ bună și problemele lor obiective sunt relativ reduse în comparație cu problemele administrațiilor locale din țările central și est-europene. O explicație plauzibilă ar putea fi așteptările neîmplinite în ambele părți ale Germaniei, chiar dacă natura dezamăgirii ar putea fi diferită: în Germania de Est, reunificarea a făcut să crească multe așteptări materiale care nu au putut fi realizate, în timp ce în Germania de Vest prosperitatea economică din trecut a dat naștere la așteptări care nu coincideau cu dificultățile economice prezente.

Acest sondaj comparativ est-vest arată că percepțiile oamenilor cu privire la realitățile politice pot fi influențate de tot felul de factori și nu reflectă neapărat problema obiectivă. În funcție de publicul ales ca respondent al sondajului, respondenții pot fi insuficient informați despre obiectul sondajului. Cu toate acestea, percepțiile publicului cu privire la realitățile politice pot cauza reacții în termeni de comportament la vot sau – în cazuri extreme – chiar ridicări populare. În aceste condiții, este important pentru decidenții politici și administrativi să aibă informații despre percepțiile realităților politice în diferite părți ale societății.

8. Unde în sistemul administrativ se găsește informația provenită din sondajele de opinie

O problemă crucială pentru folosirea sondajelor în sistemele administrative, în general și în contextul reformelor administrative, în particular este disponibilitatea datelor. O trăsătură caracteristică în țările OECD este lipsa accesului central și al descentralizării acestor sondaje. Cu toate acestea, în anumite țări OECD, există arhive centrale care pot fi accesate de pe Internet. Aceste arhive sunt localizate în institute naționale de cercetări sociale și conțin baze de date, precum și informații generale despre proiectarea și rezultatele sondajelor de opinie pe o varietate de subiecte. Baza de date poate fi obținută, la cerere, de la aceste institute și, în anumite cazuri, baza de date poate fi accesată chiar și de pe Internet. Catalogul European CESSDA furnizează acces la arhivele centrale din Franța (BDSP), Danemarca (DDA), Marea Britanie (DA), Suedia (SSD), Israel (SSDA), Olanda (Steinmetz), Germania (ZA), Ungaria (TARKI) și Australia (SSDA). Datele păstrate în acele arhive pot fi folosite pentru analiza secundară a datelor, care permite folosirea aceluiași set de date pentru scopuri diferite. Până acum nu a existat o adevărată bază de date a UE care să integreze bazele naționale de date ale statelor membre UE. Totuși, în condițiile continuării integrării europene, o asemenea bază de date devine din ce în ce mai importantă pentru politicienii statelor membre UE. Cu toate acestea, este foarte încurajator ca asociațiile autorităților locale încep și ele să stabilească baze de date bazate pe sondaj asupra personalului și asupra clienților administrațiilor lor. De exemplu, Institutul German de Urbanism (DIFU) din Berlin și-a alcătuit o bază de date care conține, până în prezent, rezultatele a mai mult de 30 de sondaje asupra autorităților locale germane.

În cele mai multe cazuri, totuși, cel care a comandat sondajul (ministerele, autoritățile locale) păstrează de obicei datele în arhivele sale și nu permite accesul altor părți interesate. Adesea datele sunt puse, după un anumit timp, la dispoziția publicului.

Comisia Europeană a păstrat rapoartele tuturor sondajelor Eurobarometrului în DG X. Este important de menționat că arhivele computerizate ale Eurobarometrului nu sunt instalate în Bruxelles, ci în Mannheim, la Institutul de Sondaj ZEUS (<http://zeus.mzes.uni-mannheim.de>). ZEUS administrează baza de date

SIR și realizează și analize secundare ale sondajelor Eurobarometrului pentru Comisia Europeană și pentru clienți. Până acum, ZEUS a realizat cam 100 de rapoarte care acoperă o varietate de subiecte. În prezent sunt păstrate în baza de date SIR cam 1,2 milioane de interviuri adunate din aproximativ 120 de sondaje ale Eurobarometrului. În fiecare an sunt integrate în baza de date alte aproximativ 50 000 de interviuri. Pe lângă partea numerică a bazei de date ZEUS a Eurobarometrului, există și o bază de date alfa-numerică care organizează toate datele scrise de sondajele Eurobarometrului, ceea ce permite găsirea mai ușor a concluziilor sondajelor.

9. Evaluarea sondajelor de opinie ca instrumente ale reformei administrative

Exemplele de mai sus arată că sondajele sunt un instrument folositor în susținerea reformelor administrative la diferite etape ale procesului de luare a deciziei și de implementare. În funcție de stadiul reformelor, sondajele joacă un rol diferit (Klages 1997). Înaintea lansării reformelor administrative, decidenții pot folosi sondajele publice de masă, sondajele asupra elitelor și sondajele asupra angajaților ca instrument de diagnosticare. În timp ce sondajele publice de masă relevă așteptările publicului larg, sondajele din cadrul administrației publice dau informații despre felul cum sunt percepute schimbările de elitele administrative și de angajații din administrație și despre măsura în care aceștia sunt gata să accepte reformele administrative. Aceasta permite politicienilor și cadrelor administrației să-și definească prioritățile politicilor și să elaboreze abordări ale reformelor, incluzând și strategiile de implementare.

Sondajele asupra elitelor și asupra angajaților administrației publice pot fi folosite și în timpul procesului de reformă pentru a obține informații rezultate din interacțiuni referitoare la măsura în care sunt acceptate și aplicate obiectivele reformei de către cei la care aceasta se referă. Această funcție de control a sondajelor permite un proces de învățare care formează baza proiectelor de îmbunătățire și amendamentelor care pot fi aduse obiectivelor originale ale reformelor. În același timp, sondajele au o importantă funcție participativă când sunt folosite în timpul reformelor în desfășurare. Ele activează cunoștințele, experiența și capacitățile personalului administrativ și întărește angajamentul angajaților față de procesul de reformă, cu condiția ca sondajul să nu fie perceput ca audit, ci ca ocazie de a învăța.

La sfârșitul ciclului reformei pot fi efectuate noi sondaje externe și interne pentru a servi ca instrument de evaluare. Ele evaluează rezultatul procesului de reformă, după cum este el perceput din interiorul și din exteriorul administrației publice. Evaluările care sunt fondate și pe date subiective ale sondajelor și pe date obiective ale rezultatelor tangibile ale reformelor, cum ar fi eficacitatea crescută, permit o evaluare solidă a impactului global al reformelor. Sondajele de la sfârșitul reformelor pot fi și ele efectuate dintr-o perspectivă pe termen mediu și lung, de vreme ce un sondaj al urmărilor poate ajuta la verificarea solidității reformelor administrației. Obiectivele reformei pot intra în conflict cu alte cereri impuse asupra administrației publice. În particular, reformele administrative legate de resurse umane costisitoare, care au rezultate tangibile doar pe termen lung, sunt adesea condamnate de nevoia de a efectua economii bugetare pe termen scurt. Reconstrucția administrației publice în Germania de Est a arătat că o cultură administrativă corespunzătoare este o condiție prealabilă esențială pentru funcționarea sistemului administrativ (Reichard și Röber 1993). În timp ce structurile și procedurile organizaționale pot fi schimbate foarte rapid, tiparele stabilite de credință, atitudini și percepții pot fi schimbate doar în termen lung. De exemplu, funcționarii publici est-germani tind să-și perceapă rolul administrativ într-un mod care aduce cu cel al "birocratului clasic", iar birocratii vest-germani sunt mai orientați spre "birocratul politic" (Röber și Schröter 1991). Ținând cont de diferențele existente între structurile și procedurile administrative formale moștenite ale sistemelor culturale din țările Europei Centrale și de Est, sondajele sunt instrumente importante în obținerea de informații referitoare la cultura politică și administrativă a funcționarilor acestei țări. Ajustarea structurilor și procedurilor în funcție de cultura administrativă este un pas mare spre o dezvoltare administrativă de succes în țările central și est-europene.

Pentru că reforma este un proces și nu un eveniment, factorul timp este mult mai important decât se recunoaște în general. După cum arată gradul redus de implementare al multor reforme realizate din vârful piramidei spre bază, timpul este un parametru adesea ignorat de decidenții politici și administrativi. Sondajele pot fi un instrument util pentru suprimarea hiatusului dintre reformele realizate de la vârf și implementarea acelor reforme la nivelul de jos prin indicarea timpului necesar pentru implementare. Sondajele furnizează informații și celor din vârful ierarhiei despre constrângerile care trebuie îndepărtate și despre aptitudinile care trebuie dezvoltate la baza ierarhiei pentru a da reformelor o șansă mare de succes.

Sondajul de opinie este un instrument indispensabil în asigurarea unui proces democratic și participativ de reformă a administrației publice în țările central și est-europene. Totuși, ele îmbunătățesc doar baza de informare a procesului de luare a deciziilor dacă furnizează date care sunt reprezentative, viabile și utile. Pentru a contribui la managementul schimbării în administrația publică, sondajele nu trebuie să fie folosite ca instrumente de control, ci ca ocazie de a învăța. Aceasta presupune o cultură, invitând responsabilii politici și pe cei administrativi să învețe păstrând o minte deschisă.

În ansamblu, folosirea sondajelor de opinie în contextul reformelor administrative rămâne ambiguă. Chiar dacă sondajele de opinie sunt mai ales utile în contextul reformelor administrative când sunt folosite ca bază de informare pentru planificarea rațională și luarea de decizii, ele sunt adesea utilizate ca instrument de control (în sens negativ), precum și ca instrument de manipulare. Dacă reformele administrative din țările OECD și central și est-europene au ca rezultat orientarea spre învățare a sondajelor de opinie drept contribuție la procesul reformelor administrative, aceasta ar fi un rezultat pozitiv al reformelor administrative curente.

Referințe

- Aberbach, Joel, Hans-Ulrich Derlien, Renate Mayntz și Bert Rockman (1990), "American and German Federal Executives — Technocratic and Political Attitudes", *International Social Science Journal*, 123, pp. 3-18.
- Altmann, Andreas, Manfred Gantner, Heinz-Jürgen Niedenzu and Max Preglau (1991), *Sozio- und Regionalökonomische Aspekte der Universitätskliniken Innsbruck*. Ergebnisse einer Meinungsumfrage unter Besuchern, Patienten, Beschäftigten und der Tiroler Bevölkerung, Innsbruck University, Innsbruck, Germania.
- Arntzen, H. L. (1995), "Het stadsmarktonderzoek: een brug tussen bedrijfsmatig werken en bestuurlijke vernieuwing?", *Openbaar bestuur*, No. 6, pp. 26-30.
- Association of Finnish Local Authorities (1995), *Total Quality Management in Municipal Service Provision*, Helsinki, Finlanda.
- Brook, Lindsay, John Hall și Ian Preston, "Public Spending and Taxation", în Jowell, Roger, John Curtice, Alison Park, Lindsay Brook și Katarina Thomson, editori (1996), *British Social Attitudes — The 13th Report*, Cambridge University Press, Anglia, pp. 185-202.
- CIRES (1996), *La Realidad Social en España*, Gestingraf, Madrid, Spania.
- Cusack, Thomas R. și Bernhard Weßels (1996a), *Problemreich und Konfliktgeladen: Lokale Demokratie in Deutschland fünf Jahre nach der Wiedervereinigung*, F III 96-203, Research Report of the Wissenschaftszentrum Berlin, Germania.
- Cusack, Thomas R. și Bernhard Weßels (1996b), "Lokale Demokratie", *WZB-Mitteilungen* 73 (septembrie), pp. 39-43.
- Czaja, Ron și Johnny Blair (1995), *Designing Surveys: A Guide to Decisions and Procedures*, Sage, Londra.
- Dente, Bruno (1995), "I caratteri generali del processo di riforma", în Dente, Bruno, et al. (editori), *Riformare la Pubblica Amministrazione, Italia, Gran Bretagna, Spagna, Stati Uniti*, Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli, Torino, pp. 3-28.
- Diez-Nicolas, Juan (1997), *Commemoration of the 20th Anniversary of the First Democratic Elections*, National Survey Report of the ASEP (Análisis Sociológicos, Económicos y Políticos).
- Edwards, Jack E., Marie D. Thomas, Paul Rosenfeld și Stephanie Booth-Kewley (1997), *How to Conduct Organisational Surveys. A Step-by-Step Guide*, Sage, Londra.
- Fornell, Claes (1997), "A National Customer Satisfaction Barometer: the Swedish Experience", în Holloway, Jacky, Jenny Lewis and Geoff Mallory (eds.). *Performance Measurement and Evaluation*, Sage, Londra, pp. 192-216.
- Ginsberg, Benjamin (1986), *The Captive Public. How Mass Opinion Promotes State Power*, Basic Books, New York, SUA.
- Hardwick, Walter, Raymon Torchinsky, și Arthur Fallick (1991), "Shaping a Livable Vancouver Region: Public Opinion Surveys", *B.C. Geographical Series*, No. 48, University of British Columbia, Vancouver, Canada.
- Jabes, Jak și D. Zussman (1988), "Motivation, Rewards and Satisfaction in the Canadian Federal Public Service", *Canadian Public Administration* Vol. 31, No. 2, pp. 204-225.
- Jowell, Roger, John Curtice, Alison Park, Lindsay Brook și Katarina Thomson, eds. (1996), *British Social Attitudes — The 13th Report*, Cambridge University Press, Cambridge, Marea Britanie.
- Klages, Helmut, Thomas Gensicke, și Oliver Haubner (1994), "Die Mitarbeiterbefragung. Ein kraftvolles Instrument der Verwaltungsmodernisierung", *Verwaltung — Organisation — Personalwesen (VOP)*, Vol. 16, No. 5, pp. 322-327.
- Klages, Helmut (1997), "Funktionswert von Mitarbeiterbefragungen. Qualitätsmerkmale und Erfolgsfaktoren bei Mitarbeiterbefragungen", *Verwaltung — Organisation — Personalwesen (VOP)*, Vol. 19, No. 1, pp. 34-38.
- Klotz, Erhard and Siegfried Mauch (1994-1995), "Personalmanagement in Baden-Württemberg. Die Implementierung einer Konzeption in der Landesverwaltung (Teil 1-7)", *Verwaltung — Organisation — Personalwesen (VOP)*, pp. 16-17.

Kohr, Heinz-Ulrich (1989), "Public Opinion Surveys on Security Policy and the Armed Forces: Policy Polling or Scientific Research?", *Sozialwissenschaftliches Arbeitspapier Nr. 25*, German Armed Forces Institute for Social Research, Munchen, Germania.

Lipsky, Michael (1980), *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, Russel Sage Foundation, New York, SUA.

Löffler, Elke (1997), "Communicating in a Supranational Organization: The Case of the European Union", în Garnett, James L. și Alexander Kouzmin (editori), *Handbook of Administrative Communication*, Marcel Dekker, New York, SUA, pp. 517-538.

Ministero della Sanità (1997), *Rapporto Nazionale di Valutazione sul Programma di Attuazione della Carta dei Servizi nel Servizio Sanitario Nazionale*, Roma, Italia.

Mishler, William și Richard Rose (1995), "Trust, Distrust and Skepticism About Institutions of Civil Society Studies", *Public Policy*, No. 252, University of Strathclyde, Glasgow, Marea Britanie.

Mustonen, Maili (1996), "The ISO 9000 Project: Trial of the Applicability of an ISO 9000 Quality Management System in Five Municipal Service Functions in Finland", în Hill, Hermann, Helmut Klages, și Elke Löffler (editori), *Quality, Innovation and Measurement in the Public Sector*, Frankfurt, Germania, pp. 65-76.

Poister, T. H. și G. T. Henry (1994), "Citizen Ratings of Public and Private Service Quality: A Comparative Perspective", *Public Administration Review*, Vol. 54, No. 2, March-April, pp. 155-160.

Reichard, Christoph și Manfred Röber (1993), "Was kommt nach der Einheit? Die öffentliche Verwaltung in der ehemaligen DDR zwischen Reform und Blaupause", in Glaessner, G. J. (ed.), *Der lange Weg zur Einheit*, Sigma, Berlin, Germania, pp. 215-245.

Röber, Manfred și Eckhard Schröter (1991), "Verwaltungsführungskräfte aus Ost und West — Ein Vergleich ihrer Rollenverständnisse und Westhaltungen", in Ellwein, Thomas et al. (ed.), *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft*, Nomos, Baden-Baden, Germania, pp. 209-226.

Rose, Richard (1997), "Trust and Distrust in an Hour-Glass Society", în Jabes, Jak, *Developing Organizations and Changing Attitudes: Public Administration in Central and Eastern Europe*, A patra Conferință anuală, Tirana, Albania, 28-30 Martie 1996, The Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe, Bratislava, Slovacia, pp. 19 -32.

Smith, Peter (1997), "Outcome-related Performance Indicators and Organizational Control in the Public Sector", în Holloway, Jacky, Jenny Lewis și Geoff Mallory (editori), *Performance Measurement and Evaluation*, Sage, Londra, pp. 192-216.

Smith, Tom W. (1995), "Public Support for Public Spending", 1973-1994, *The Public Perspective* Vol. 6, No. 3, pp. 1-5.

Sundquist, Salme (1997), "Interim Report On The ISO 9000 Pilot Projects", in Hill, H., H. Klages și E. Löffler (editori), *Assessing and Evaluating Public Management Reforms*.

Tellier, P. M. (1992), *Public Service 2000: A Report on Progress*, Minister of Supply and Services, Ottawa, Canada.

Töpfer, Armin și Uwe Funke (1985), "Mitarbeiterbefragung als Analyseinstrument der Organisationsentwicklung", în Töpfer, A. și Ernst Zander (editori), *Mitarbeiterbefragungen. Ein Handbuch*, Frankfurt, Germania, pp. 9-42.

Trosa, S. (1992), "La modernisation est-elle évaluable?", *Politiques et Management Public* Vol. 10, No. 12, pp. 65-84.

Walz, D. (1996), "Vertrauen in Politische Institutionen im Vereinten Deutschland", *Deutschland Archiv* Vol. 29, No. 2, pp. 240-248.

Zussman, D. and Jak Jabes (1989), *The Vertical Solitude: Managing in the Public Sector*; Institute for Research on Public Policy, Halifax, Nova Scotia, Canada.

Sondajele de opinie ca input pentru reforma administrativă în Republica Cehă

Michal Illner*

1. Introducere

Acest capitol propune o privire asupra utilizării anchetelor sociologice în administrația publică a Republicii Cehe, doar în cadrul reformei administrației publice. Cele două obiective ale acestei reforme - democratizarea și ameliorarea eficacității administrației - necesită o îmbunătățire a dialogului dintre instituțiile administrației și public. Anchetele de opinie sunt instrumente puternice de dialog și pot fi utilizate în acest sens. Folosirea lor în administrația publică a fost limitată până în prezent. Acest capitol pune accentul pe interesul pe care îl reprezintă investigațiile desfășurate sub forma anchetelor, în serviciul administrației publice și al conduitei statului în general.

Articolul este divizat în zece secțiuni. După o descriere a reformei administrației publice în Republica Cehă (secțiunea 2) un scurt istoric va fi dedicat investigației centrată pe anchetele desfășurate în țară (secțiunea 3), apoi o serie de exemple va permite ilustrarea utilizării anchetelor în diferite etape ale procesului reformei (secțiunile 4-8). Ultimele secțiuni vor avea ca obiectiv identificarea instituțiilor competente să furnizeze informațiile culese prin intermediul anchetelor (secțiunea 9) și concluziile (secțiunea 10).

Acest raport își bazează informațiile pe o "anchetă a anchetelor" condusă în mod expres de către autor în februarie 1997. Un chestionar a fost trimis, pentru început, unui anumit număr de agenții de sondaj, cunoscute ca efectuând anchete la scara întregii țări în domeniul administrației publice sau în domeniile înrudite. Chestionarul le ceruse alcătuirea unei liste cu anchetele efectuate după 1990 și evidențierea caracteristicilor lor. Datorită acestui chestionar, informațiile au fost centralizate în 63 de anchete realizate o singură dată și 9 anchete repetate, efectuate între 1990 și 1997. Acest ansamblu de informații, bogat și mai degrabă unic, constituit în acest mod, a fost utilizat aici.

2. Reforma administrației publice

Încercarea de a moderniza administrația publică din Republica Cehă, cum este cazul în toate fostele țări comuniste, merge dincolo de supunerea ei față de normele juridice de bază care reglementează îndeplinirea responsabilităților statului în toate țările Europei Occidentale. Sfidarea constă în redefinirea, în același timp, a rolului administrației publice în societate și a relațiilor sale cu politicul, economicul și societatea civilă.

Reforma administrației publice este, în acest context, un element al procesului de transformare generală a societății cehe de după anul 1989. Schimbările în cauză afectează însăși temeliile vieții politice, economice și sociale. În acest proces de modificări, atât de complex, este adesea dificil să faci o distincție între reformele administrative, politice și economice.

Pe fondul procesului general de transformare, reforma administrației este un proces în marș care nu poate fi considerat sub nici o formă ca fiind încheiat. În cursul primilor ani ai procesului de transformare, principalul obiectiv era reconstrucția sistemelor politice și economice, precum și a principalelor lor instituții. Au urmat reformele necesare în domeniul administrației publice, dar o reformă a administrației publice în ansamblu a fost amânată pentru o dată ulterioară. Progresele au fost și mai întârziate aici de divizarea Cehoslovaciei și de constituirea unei Republici Cehe independente în 1993. Întârzierea reformei administrative a avut repercusiuni negative asupra celorlalte componente ale procesului de transformare.

Dispozițiile enumerate mai sus sunt cele mai importante măsuri de reformă care au fost decise atunci pentru administrația publică:

- A fost adoptată o nouă Constituție a Republicii Cehe, care a intrat în vigoare la 1 ianuarie 1993, care definește o nouă structură și noi competențe pentru instituțiile statului și inclusiv pentru cele executive.
- Constituția a instituit o Curte Constituțională, o Cameră Supremă de Conturi și o Curte Administrativă Supremă (care nu a fost încă înființată)
- Structura și competențele ministerelor din guvernului central și cele ale celorlaltor organisme administrative centrale (precum agențiile guvernului central, comitete și consilii) au fost modificate în mai multe etape; numărul ministerelor a fost redus considerabil și atribuțiile lor au fost redefinite pentru a corespunde principiilor unui sistem democratic și unei economii de piață (cu titlu de exemplu: atribuțiile în materie de reglementare și planificare au fost desființate iar funcțiile de control au fost intensificate) au fost create

* Michal Illner este directorul Institutului de Sociologie al Academiei de Științe din Republica Cehă, Praga.

câteva organisme centrale noi pentru a răspunde noile funcții sau problemelor momentului (privatizare, concurență economică, refugiați, toxicomanie etc.); În același timp, structurile interne ale ministerelor și ale celorlaltor organisme centrale au fost modificate și birourile lor locale au fost restructurate.

- Politica resurselor umane și sistemul remunerației în administrația publică, au fost modificate (au fost introduse noi criterii de selectare și promovare, noi metode de calcul a salariilor, etc.); a fost accentuată importanța calificării, a experienței și a performanțelor ca și criterii de promovare; pentru posturile cele mai înalte ale funcției publice s-a cerut ca titularii să nu fi fost niciodată în posturile de conducere ale regimului comunist și să nu fi colaborat niciodată cu fosta poliție secretă.
- Administrația locală a fost profund reconstruită; administrația centrală a fost de-concentrată și descentralizată; fostele administrații regionale (provinciale) care erau menținute pentru a fi bastioane ale regimului comunist, au fost desființate și vor fi (după o nouă restructurare) înlocuite cu un nou sistem de regiuni și/sau ținuturi autonome; administrațiile districtuale au fost restructurate iar atribuțiile lor au fost redefinite; a fost introdusă autonomia locală, atribuțiile administrației publice locale au fost lărgite și separate de cele ale administrației naționale; numărul municipalităților a crescut brusc ca urmare a fragmentării spontane a municipalităților existente; au fost create noi organisme descentralizate pentru administrația centrală; la sfârșitul anului 1997, noi regiuni (provincii) au fost înființate și vor deveni operaționale în anul 2000.
- Schimbări de orientare au avut loc practic în toate domeniile administrației publice. Printre acestea: în domeniul finanțelor publice a fost introdus un nou sistem bugetar și o nouă politică fiscală; în politica socială a fost adoptat un sistem de ajutoare de șomaj și de servicii pentru piața forței de muncă ca și un nou sistem de ajutoare sociale în funcție de venituri; în domeniul asistenței medicale privatizarea serviciilor medicale este în curs, fiind introdus un nou sistem de asigurări medicale; în domeniul educației, depolitizarea școlilor a fost efectuată cu succes, au fost introduse noi programe de învățământ, au fost înființate noi universități și au fost deschise școli particulare. A fost adoptată o nouă organizare a sistemului judiciar, a fost modificat statutul judecătorilor și a fost reorganizat în întregime Ministerul Public.

Cum a fost menționat mai sus, în ciuda schimbărilor considerabile, anumite sarcini fundamentale ale reformei administrației publice nu au fost încă îndeplinite:

- Înființarea unei Curți Administrative Supreme;
- Implementarea Codului Funcției Publice pentru crearea unui corp profesionist de administratori care să garanteze stabilitatea, continuitatea și neutralitatea politică;
- Crearea unui nivel intermediar de guvernământ care va face posibil un sistem operațional de relații interguvernamentale; noi regiuni (provincii) au fost înființate dar numai din punct de vedere geografic întrucât structurile și atribuțiile administrațiilor regionale nu au fost încă precizate;
- Introducerea unui control mai eficace a piețelor financiare și a sistemului bancar;
- Definierea sau redefinirea anumitor politici: în domeniul sănătății, al locuințelor, al regiunilor și al educației;
- Crearea unor condiții prealabile în materie instituțională, de reglementare și administrativă pentru aderarea Republicii Ceha la UE.

Această listă este departe de a fi exhaustivă.

3. Istoria sondajelor de opinie

Cercetările conduse sub forma sondajelor în Republica Cehă datează din 1930. După cel de al II-lea Război Mondial soarta sondajelor a urmat foarte strâns soarta politicului. În cursul celor trei perioade scurte de democrație, corespunzând anilor 1945 – 1948, un Institut de Cercetare a Opiniei Publice a fost înființat sub autoritatea statului în 1946 pentru a furniza date culese prin sondaje. După preluarea puterii de către comuniști în 1948, cercetările sociale au fost interzise iar instituțiile respective au fost închise. În cursul perioadei de dezgheț din a doua jumătate a anilor '60, al cărei punct culminant a fost "Primăvara de la Praga" din 1968, s-a putut observa o răspândire masivă a anchetelor. Pregătirea în metodologia anchetelor sociologice este introdusă în programele universitare pentru științe sociale. Au fost publicate manuale, traduceri din autori occidentali și polonezi, ca și cărți originale ale unor autori cehi. Institutul de Cercetare a Opiniei Publice, reînființat, a activat din nou între 1967 și 1970, dată la care a fost încă o dată închis. Multe alte instituții furnizau în acea perioadă date pe care le culegeau din anchete, era vorba de instituții de cercetare în domeniul economic și social, lucrând pentru ministere, instituții universitare, servicii de resurse umane ale marilor întreprinderi industriale etc.

Regimul "de normalizare" introdus în 1969 după intervenția sovietică, a dat o lovitură cercetărilor sociale dar n-a distrus în întregime capacitatea de a realiza sondaje. Regimul a recunoscut utilitatea datelor furnizate de sondaje ca feed-back pentru politicile sale dar el dorea să controleze cu strictețe producția de date, comunicarea și utilizarea lor. Un nou Institut de Cercetare a Opiniei Publice a fost înființat, pentru a deveni un serviciu de informații al Comitetului Central al Partidului Comunist, aflându-se formal sub umbrela Oficiului de Statistică. Informațiile legate de proiectele sale de cercetare nu erau date publicității și rezultatele cercetărilor nu erau comunicate altor cercetători. Ele nu erau puse decât la dispoziția demnitarilor Partidului Totuși, în afara acestei instituții controlate sever; multe organisme mai puțin cunoscute au continuat să producă date chiar dacă acopereau doar anumite grupuri sau categorii ale populației și nu atingeau decât anumite probleme. Ele erau supuse, de asemenea, unei supravegheri dar mai puțin stricte. Printre sursele de date din sondaje, la sfârșitul anilor '70 și în cursul anilor '80 vom enumera institutele de cercetare aflate sub egida Ministerelor Afacerilor Sociale, Sănătății, Construcției și Arhitecturii, a ministerelor de natură economică și a instituțiilor universitare (Universitatea și Academia de Științe). Întreprinderile cele mai importante folosind sociologi și psihologi, au comandat anchete asupra satisfacției muncitorilor, a mobilității lor subiective, a condițiilor de viață etc. Multe anchete asupra condițiilor de locuit, a preferințelor față de posibilitățile de dezvoltare, a stabilității habitatului și a satisfacției rezidenților au fost finanțate de colectivitățile locale. Cea mai mare parte a acestor anchete erau realizate în contextul unei politici și aveau ca obiect furnizarea de informații în vederea planificării și programării dezvoltării sociale, pentru politica socială sau pentru raționalizarea procedurilor de gestionare și de administrare. Sau cel puțin ele erau legitimize prin aceste roluri. În realitate ele nu aveau adesea nici un rol în luarea de decizii. Doar o mică parte din rezultate erau publicate. Rezultatele erau în general publicate sub forma raporturilor mimeografiate care nu erau puse decât la dispoziția unui mic grup de specialiști. Multe din aceste lucrări erau descriptive și nu se sprijineau pe nici o reflecție teoretică. În schimb, nivelul tehnic al anchetelor era relativ satisfăcător.

Un nou capitol al istoricului cercetărilor a fost deschis după anul 1989. Au fost suprimate controalele politice și ideologice precum și orice alt fel de control asupra cercetărilor fondate pe anchete. Cererea pentru anchete a crescut cu rapiditate pe măsură ce se diversifica tipul informațiilor cercetate, diversificare care se referă la fie la cererea pentru bunuri de consum, fie la presă, la preferințe sau comportamente politice.

Institutul de Cercetare a Opiniei Publice, susținut de stat, a devenit cea mai importantă agenție de sondaje publice din țară. El a fost reorganizat în totalitate și a fost eliberat de toate intervențiile exterioare de natură politică sau ideologică. Institutul este finanțat de Oficiul Ceh de Statistică cu care păstrează o anumită legătură din punct de vedere organizatoric. El beneficiază în același timp de o mare libertate de acțiune în tot ceea ce privește programul său de cercetare.

Un mare număr de agenții comerciale de sondaj au apărut (nici una nu exista înainte), ele fiind specializate mai ales în cercetarea pieței. Cel puțin 20 până la 30 de astfel de agenții de mărimi diferite, cu specializări și acoperiri teritoriale diferite, operează în țară la ora actuală. Unele sunt filiale locale ale unor firme străine sau multinaționale. Circa jumătate dintre ele efectuează, chiar dacă numai ocazional, cercetări care se referă la politicile administrative și care permit administrației să le utilizeze. Majoritatea anchetelor recente asupra administrației publice au fost sponsorizate de către colectivitățile locale și rezultatele lor sunt folosite în managementul dezvoltării locale. Anchetele locale sunt adesea conduse de către mici firme de consultanță care nu-și pot permite să colecteze datele de pe eșantioane mai mari de respondenți.

Nucleul celor mai mari firme este constituit dintr-un număr de aproximativ zece agenții comerciale care sunt mult mai des implicate în cercetări politice sau despre politici la scara națională și sunt în măsură să furnizeze date viabile care pot fi folosite în administrația publică. Cele mai prestigioase, care-își au cele mai mari părți din piață sunt: STEM, FACTUM, UNIVERSITAS și AMASIA (numele și adresa completă a acestor organizații va putea fi găsită în anexa acestui capitol).

În timp ce agențiile de sondaj private se extind ca ciupercile din 1989, unitățile de cercetare socială ale institutelor de cercetare socio-economică ale statului au tendința să dispară la fel ca și institutele în sine. Dispar de asemenea unitățile de politică socială ale marilor întreprinderi care efectuau adesea anchete sociale utile pentru conducere.

Concluzia este că cea mai mare parte a anchetelor de opinie sunt realizate la ora actuală de către organizații comerciale și comandate de diferiți sponsori, publici sau privați, și adesea de către străini (ca UE, pentru Eurobarometrul Europei Centrale și de Est; Agenția de Informații a SUA; instituții comerciale și universitare străine, etc.). Instituții universitare naționale (universități, instituții ale Academiei de Științe)

comandă sau realizează ele însele sondaje de opinie legate de politici dar fac acest lucru mult mai rar decât o fac instituțiile omoloage din sectorul comercial.

Este destul de dificil să estimezi numărul anchetelor realizate în fiecare an în măsura în care majoritatea lor nu beneficiază de publicitate sau sunt considerate o afacere privată a solicitanților lor. Se pot totuși estima la o sută anchetele care sunt efectuate în fiecare an în Republica Cehă (incluzând aici studiile de piață, sondajele de opinie, cercetările asupra presei, cercetările politice, universitare și sondajele ce ating probleme de interes regional sau local).

Atitudinea administrației publice față de sondaje a fost în esență prudentă. Administratorii și-au arătat destul de des neîncrederea în privința anchetelor sociale ca instrumente de monitorizare, neavând încredere nici în rezultatele lor. Statisticile economice și rezultatele analizelor economice sunt, în schimb, acceptate mai des ca surse legitime de date, datele asupra atitudinilor fiind ele însele considerate insuficient de riguroase și în principiu o sursă de informații mai degrabă nesigură. Rezultatele anchetelor sunt de obicei confruntate cu opiniile deja înrădăcinate, și ele sunt adesea acceptate în măsura în care ele apar ca sprijin al intențiilor existente. În ciuda acestui fapt, rezultatele sondajelor sunt urmărite de aproape și ele fac adesea obiectul comentariilor autorităților.

Metodele de cercetare socială, incluzând metodele de sondare și statisticile, sunt parte integrantă în programele universitare pentru științe sociale. Cel puțin zece departamente universitare cehe propun acest gen de program, chiar dacă la calitate diferită.

4. Monitorizarea performanțelor și a acceptării instituțiilor, guvernului și administrației publice

Sondajele care monitorizează performanțele instituțiilor și gradul lor de acceptare sunt frecvente. Aproximativ jumătate din anchetele efectuate pe eșantionul nostru de 72 aparțineau acestei categorii. Unele dintre principalele agenții de sondaj (Institutul de Cercetare a Opiniei Publice, Centrul de Cercetare Empirică - STEM, FACTUM) controlează cu regularitate (anchete continue) opinia publică pe tema acceptării și a performanțelor principalelor instituții ale statului utilizând seturi de întrebări identice. Există așadar, serii cronologice de date comparabile. Institutul de Cercetare a Opiniei Publice efectuează sondaje lunare asupra atitudinii publicului față de organele constituționale și anchete semestriale asupra atitudinii populației față de alte instituții (tribunale, poliție, armată, syndicate, servicii secrete). Anchete asemănătoare și repetate cunoscute sub numele: "The Trends (Tendințele)" sunt efectuate de către STEM. Rezultatele a două agenții sunt în mod normal publicate simultan în presă, permițând astfel comparații. Între 1995 și 1996, FACTUM a efectuat de cinci ori sondajul său de opinie asupra activității Parlamentului, Guvernului și a Președintelui și a posibilității de a influența aceste instituții.

Instituțiile care fac obiectul anchetelor sunt principalele organe prevăzute de Constituție (Parlamentul și deputații, Președintele Republicii, Guvernul Central) colectivitățile locale, tribunalele, armata, poliția, băncile, syndicatele, bisericile, asociațiile de voluntari, partidele politice și de asemenea oamenii politici. Audiența partidelor politice în funcție de preferințele lor și cea a oamenilor politici în funcție de popularitatea lor este publicată regulat.

Acest tip de cercetare este în general comandat de presă, de însăși instituțiile respective, de instituții universitare și de instituții străine semi-private. O parte a acestor cercetări este autofinanțată: obținerea și publicarea datelor asupra acestor probleme contribuie la creșterea popularității agențiilor de sondaj vizate (vezi exemplul 1).

Rezultatele sondajelor de opinie efectuate asupra instituțiilor statului sunt urmărite cu interes atât de către public cât și de către presă și politicieni.

Un alt set de anchete, care se extind mai mult decât cele din categoria precedentă, are ca obiect atitudinea față de anumite organe ale administrației și guvernului – de exemplu față de un anumit ministru (în particular Ministerul Sănătății, Educației, Muncii și Protecției Sociale), față de armată (vezi exemplul 2) sau în privința politicilor acestora (față de sănătate, educație, protecție socială, formare profesională și apărare).

O altă serie de sondaje confirmă prestigiul constant scăzut al ofițerilor din armată. În cursul a trei sondaje efectuate consecutiv despre prestigiul diferitelor profesii (1993, 1995, 1996), soldatul de carieră (cu grad de maior) se găsea pe penultimul loc între douăzeci de profesii diferite, după meserii precum cea de negustor, reparator de televizoare sau de sportiv profesionist și nu preceda decât meseria de femeie de serviciu (Institutul de Cercetare a Opiniei Publice, Survey Information nr. 96-07).

Exemplul 1: Anchetă repetată asupra atitudinii publicului față de Parlament, Guvern și Președinte

Institutul de Cercetare a Opiniei Publice adresează publicului în fiecare lună un set stabilit de întrebări ce vizează atitudinea sa în privința Parlamentului, Guvernului Central și Președintelui. Populația vizată este cea a Republicii Cehe în vârstă de peste 15 ani, se apelează la o eșantionare pe cote (care sunt stabilite în funcție de sex, vârstă, educație, regiune, importanța populației în locul de rezidență), mărimea eșantionului este de 1100 persoane. Datele sunt culese prin intermediul interviului și apoi păstrate în arhivele de date ale institutului.

Președintele Republicii se bucură de un grad înalt de încredere și este urmat – dar la un nivel net inferior – de Guvernul central. Cele două organe legislative – Camera Deputaților și Senatul – sunt instituțiile statului care beneficiază de o încredere mai scăzută. Diferențele au fost destul de stabile de-a lungul unei lungi perioade, deși s-a constatat în cursul acestor ultime luni o scădere generală a încrederii în toate instituțiile enumerate mai sus. Unica excepție vizează Președintele, a cărui boală a provocat o creștere bruscă a popularității sale.

	An/lună					
	1996			1997		
% încredere	4	7	10	1	4	7
Președinte	76	79	78	87	66	65
Guvern central	48	48	45	50	38	26
Parlament*	24	41	32	34	25	18
Senat -	-	-	21	23	18	

* Camera Inferioară a Parlamentului

Sursă: Institutul de Cercetare a Opiniei Publice, anchetă repetată 1, Survey Information nr.97-07.

5. Priorități în materie de politici publice

Sondajele privitoare la preferințele în materie de politici sunt, în mod frecvent, printre cele repetate. Dintre cele 72 de sondaje efectuate care fac parte din eșantionul nostru, 5 aveau ca obiect prioritățile în materie de politici ale statului, dintre acestea 4 fiind anchete repetate. Date comparative în timp, legate de prioritățile populației în materie de politici de către, sunt colectate în fiecare an în anchete efectuate de Institutul de Cercetare a Opiniei Publice și de STEM.

Exemplul 2 : Atitudini față de armată

În iunie 1991, Institutul de Cercetare a Opiniei Publice a efectuat o anchetă asupra imaginii armatei cehe. Ancheta fusese cerută de Institutul Militar de Cercetare Socială. Populația vizată era cea a Republicii Federale a Cehoslovaciei în vârstă de peste 15 ani iar eșantionul era de 1954 de persoane. Se apelase la o eșantionare pe cote. Datele fuseseră colectate prin intermediul interviului (Institutul de Cercetare a Opiniei Publice, 1991 b). Ancheta a dezvăluit nivelul scăzut al prestigiului armatei și al ofițerilor săi în societatea cehoslovacă. Ea fusese realizată pentru a ajuta la organizarea unei politici de relații publice ale armatei. Rezultatele ei au fost confirmate de alte numeroase anchete care dezvăluiau statutul excesiv de scăzut al armatei în calitate de instituție. O serie cronologică a Institutului de Cercetare a Opiniei Publice efectuată în perioada 1990-1997 dezvăluie că succesele obținute pentru ameliorarea imaginii armatei au fost efemere:

	An/Lună				
	1990/2	1992/3	1994/2	1996/2	1997/2
% încredere în armată	39	59	57	36	35

Sursă: Institutul de Cercetare a Opiniei Publice, Survey Information nr. 97-02.

Mai mult, STEM a fost însărcinat de Institutul de Sociologie să efectueze anchete semestriale asupra așteptărilor populației în domeniul economic și asupra atitudinilor ei. O serie cronologică cu aceste date este disponibilă începând din 1990. În general, rezultatele denotă o atitudine tot mai critică a publicului în privința libertății totale de acțiune a afacerilor private și a investitorilor străini.

Cu titlu de exemplu, în timp ce în 1990, 87% din persoanele interogate considerau că libertatea de acțiune a firmelor private trebuia să fie totală, în 1996 doar 54% susțineau acest punct de vedere.

Un sondaj efectuat de FACTUM i-a întrebat pe cetățeni ce așteptau de la stat, oameni politici, deputați, miniștri, colectivități locale și asociații de voluntari. Un mare număr de anchete asupra priorităților politicilor locale este comandat în fiecare an de către colectivitățile locale iar rezultatele sunt folosite în diferite programe de dezvoltare locală. În sondajele sale asupra colectivităților locale (lucrarea a fost efectuată pe teren de către STEM), Institutul de Sociologie a marcat și a comparat, la nivelul întregii țări, preferințele în materie de politici ale administratorilor municipali, consiliilor locale, primarilor și cetățenilor. Un acord, de o amploare surprinzătoare, între cetățeni și reprezentatii lor a fost confirmat privind evaluarea importanței diferitelor politici (vezi exemplele 3 și 9).

Rezultatele sunt, sau ar putea fi, utilizate de către partidele politice sau de către oamenii politici ca material documentar asupra stării de spirit a publicului. Marcând tensiunile care apar și insatisfacțiile, ele joacă un rol important ca feed-back.

Exemplul 3: Preferințele publicului privind politicile aplicate

Centrul de Cercetare Empirică – STEM conduce o anchetă repetată asupra preferințelor relative ale principalelor categorii sociale. O aceeași serie de întrebări asupra priorităților în materie de politici a fost adresată în fiecare an după 1992. Populația vizată era alcătuită din cetățeni ai Republicii Cehe în vârstă de peste 18 ani. Eșantionul era cuprins între 1200-1500 de persoane. Până în 1993 se folosea un eșantion aleatoriu, bazat pe registrul de evidență a populației. După această dată s-au folosit eșantioane pe cote (criteriile alese fiind sexul, vârsta, educația, mărimea populației din locul de reședință). Datele au fost culese prin intermediul interviului față în față și au fost arhivate de către STEM (Centrul de Cercetare Empirică, cercetare repetată 3). O anchetă repetată de același gen este efectuată de către Institutul de Cercetare a Opiniei Publice. Lupta împotriva criminalității a fost sistematic considerată prioritatea absolută, fiind urmată de reforma serviciilor de sănătate. Se clasează imediat după securitatea socială în timp ce problemele de natură economică – reformă, nivel de trai, locuințe, chirii sau șomaj – urmează după ea.

An/Lună

	92/10	93/10	94/10	95/4	96/4	97/5
Criminalitatea economică	-	70	76	73	70	83
Servicii de sănătate	-	55	46	56	54	75
Crimă organizată	-	68	73	66	68	68
Securitate socială	-	48	59	60	53	55
Reformă economică	69	53	42	41	33	61
Condiții de trai	54	52	54	54	49	48
Locuințe și chirie	-	32	41	43	49	50
Șomaj	44	40	42	37	26	32

Sursă: Institutul de Cercetare a Opiniei Publice. Survey Information nr. 97-10

6. Opinii cu privire la integrarea europeană

Opinia publică privind aderarea Republicii Cehe la UE a fost urmărită regulat de către Institutul de Cercetare a Opiniei Publice, după ce în 1996 candidatura Republicii Cehe la integrare devine o problemă majoră a calendarului (candidatura a fost depusă în acea perioadă). Întrebări în acest domeniu au fost puse, ocazional, și de alte agenții de sondaj. De fapt o atenție mai susținută a fost afectată sondajelor referitoare la aderarea, mai eminentă, a țării la NATO considerată că ar avea mai multe șanse să se producă cu 3 sau 5 ani înainte de aderarea la UE (vezi exemplu 4).

Opinia publică privind aderarea la UE a fost caracterizată până în prezent de o cunoaștere limitată a diferitelor aspecte ale apartenenței la Comunitate și a diferitelor condiții care sunt necesare să fie îndeplinite înainte de aderare. Aproximativ o treime din populația adultă declară că nu este deloc la curent cu contactele pe tema aderării, aflate în curs cu UE, și 54% declară că au puțin sau deloc interes pentru această

problemă. Acest lucru apare într-un număr considerabil (această cifră are tendința, între timp, să scadă) de răspunsuri “nu știu” la întrebările care privesc aderarea la UE. Procentul de răspunsuri favorabile a crescut de la un an la altul și depășește de două ori procentul răspunsurilor nefavorabile. Experții estimează adesea abordarea de autorități a aderării la UE a fost până acum foarte discretă, trebuind să fie înlocuită cu o campanie masivă de informare.

Exemplul 4: Susținerea aderării la UE de către populație

Cu prilejul anchetei sale repetate, Institutul de Cercetare a Opiniei Publice a pus, cu regularitate, întrebări pe tema aderării Republicii Ceha la UE. Într-o anchetă recentă, întrucât datează din septembrie 1997, 58% din răspunsuri erau în favoarea aderării, în timp ce 22% erau nefavorabile. Restul de 20% nu aveau nici o opinie pe această temă. Atitudinea pozitivă corespundea nivelului de cunoaștere. De la un an la altul, susținerea ideii de aderare crește în detrimentul celor indeciși. Procentul persoanelor cu răspunsuri nefavorabile aderării rămâne stabil.

Lună/An

	3/1996	11/1996	1/1997	9/1997
% în favoarea aderării				
Da, fără rezerve	16	18	22	21
Mai curând da	26	33	36	37
Mai curând nu	13	18	16	14
Categoric nu	8	8	7	8
Nu știu	37	23	19	20

În aceeași anchetă, 6% din răspunsuri proveneau de la persoane bine informate pe tema negocierilor cu UE, 63% din persoanele interogate declarau că sunt parțial informate iar 34% declarau că nu sunt informate deloc. 46% declarau că îi interesează negocierile privind aderarea Republicii Ceha, în timp ce 54% nu aveau decât interes limitat sau deloc.

Sursă : Institutul de Cercetări a Opiniei Publice, 1997 c.

În fața apropierei negocierilor pentru aderare, datele de mai sus au devenit un subiect major de preocupare pentru autorități, mai ales după schimbarea guvernului survenită la sfârșitul anului 1997. Sunt inițiate strategii de comunicare pentru creșterea interesului în problema diferitelor aspecte ale aderării la UE. Totuși, dezbaterile relative la aderarea mai iminentă a Republicii Ceha la NATO s-au bucurat de o atenție mai mare din partea publicului.

7. Utilizarea anchetelor de opinie în ciclul politicilor publice

Dacă este adevărat că informațiile furnizate de sondaje joacă un rol în ciclul politicilor politice, nu este întotdeauna posibilă reconstituirea funcției concrete pe care a jucat-o un anumit sondaj în luarea deciziilor politice sau să dovedim influența sa concretă asupra unei anumite politici.

7.1. Inițierea politicilor publice

Din sondajele care contribuie, chiar și indirect, la inițierea unei politici, cele mai frecvente sunt cele care încearcă să localizeze și să caracterizeze problemele sociale. Cel puțin 1/3 din anchetele ce figurează pe lista noastră fac parte din această categorie. Tematica lor este la fel de variată ca și cea a politicilor publice. Subiectele abordate în anchete se referă la situația minorității romilor, la evaluarea subiectivă a calității vieții, la preferințele relative față de organizarea administrativ-teritorială din Republica Cehă, la situația socială a studenților, la evaluarea sentimentului general de securitate, la criminalitate și la starea de spirit a populației etc.

În general, aceste anchete sunt comandate de instituțiile responsabile cu politicile în sectorul administrativ, în esență de către ministrul responsabil (Ministerul Muncii și Protecției Sociale, Ministerul de Interne) sau alte organe administrative. Relevanța lor pentru administrația publică provine din aceea că pot semnala probleme și tensiuni care necesită o modificare a procedurilor existente și/sau a instituțiilor, pentru inițierea de noi politici.

Sunt propuse două exemple mai jos. Primul, care are ca temă comunitatea rromilor, avea un obiectiv foarte precis în contextul politicilor și rezultatele lui au fost utilizate pentru elaborarea politicii guvernului în privința acestei minorități etnice. A doua anchetă, care viza organizarea teritorială a Republicii Cehe, a fost realizată la cererea Parlamentului, în așteptarea de rezultate care urma să ajute la stabilirea reformei teritoriale a țării. Această speranță nu a fost îndeplinită (vezi exemplele 5 și 6).

7.2. Implementarea politicilor publice

Utilizarea sondajelor de opinie este rară în domeniul implementării politicilor. Doar 3 anchete din eșantionul nostru pot fi reținute, cu mai multă sau mai puțină certitudine, ca având o contribuție la implementarea unor reforme. Prima se referă la opinia publică față de serviciile de sănătate, instituțiile de sănătate, personalul medical și la reforma sistemului sanitar; a doua se referă la confidențialitatea datelor individuale; ultima anchetă se referă la atitudinea publicului în problema locuințelor. Anchetele nu au fost o sursă de documentație foarte cercetată de către reformatorii actuali.

Anchetele dedicate în mod expres reformelor din administrația publică, adică unui ansamblu de măsuri circumscrise, sunt de asemenea destul de rare. Cele care au fost studiate aici, se referă la atitudinea în privința reformelor din sistemul sanitar (vezi exemplu 7), la sistemul de protecție socială, învățământ superior, la administrația teritorială de nivel intermediar și la politica locuințelor.

Exemplul 5: Situația comunității rromilor

Consiliul Guvernului pentru Naționalități din cadrul statului ceh a comandat un sondaj agenției AMASIA în aprilie 1997. Obiectivul ei a fost să stabilească situația socială actuală a comunității rromilor în Republica Cehă, atitudinea administratorilor în privința acestora și opiniile lor față de politicile ce urmează să fie adoptate în privința rromilor. Se aștepta de la această anchetă ca ea să dea coerență programului și politicilor guvernului în privința rromilor. Populația vizată era alcătuită din funcționari ai birourilor administrației centrale și municipale însărcinate cu problemele rromilor (birourile Ministerului Muncii, birourile districtuale, birourile Ministerului Educației, de Interne, birourile municipale din 112 orașe și târguri), dar și din funcționari ai organizațiilor de rromi, însumând în total 1300 de persoane. În Republica Cehă, această anchetă a fost prima de acest tip efectuată asupra comunității rromilor. Datele au fost culese prin intermediul chestionarelor și sunt păstrate de către cabinetul primului ministru. Rezultatele anchetei au fost utilizate pentru întocmirea unui raport asupra situației comunității rromilor în Republica Cehă, raport ce a fost trimis guvernului acestei țări. Ele au contribuit la înființarea unui Comitet, responsabil în fața guvernului, pentru problemele rromilor (AMASIA, 1997). În ceea ce privește atitudinea publicului față de minoritatea rromilor, ea a fost observată cu regularitate de către Institutul de Cercetare a Opiniei Publice. Rezultatele nu erau optimiste: o opinie net negativă caracteriza populația cehă. În ochii ei, rromii sunt cel mai puțin acceptați dintre diferitele naționalități și grupuri etnice prezente pe teritoriul țării cehe.

An/Lună

% din populația ce are o atitudine pozitivă sau negativă în privința rromilor	91/11	92/11	93/11	94/11	95/11	96/11	96/11
		4/70	4/77	3/77	5/68	5/69	5/69

Această situație, pe fondul creșterii actelor de violență inter-etnică și a recente emigrări a unor familii de rromi spre Canada și Marea Britanie, a convins Guvernul și organizațiile civice că ar fi bine să acorde mai multă atenție problemei rromilor.

Sursă: Institutul de Cercetare a Opiniei Publice, Survey Information nr.96-11

7.3. Evaluarea politicilor publice

7.3.1. Măsurarea satisfacției

Trei tipuri de sondaje pot fi raportate la această categorie : 1) sondajele care evaluează satisfacția unor categorii specifice de persoane (clienți) în privința unor servicii specifice; 2) anchetele care evaluează satisfacția marelui public cu privire la diferitele ramuri și funcții ale administrației publice (publicul este considerat, în

acest context, ca un client, la urma urmelor, al administrației); 3) anchete care evaluează satisfacția personalului din administrația publică.

În ceea ce privește primul tip de anchetă, cea mai mare parte a celor care există, și ele sunt numeroase, au fost efectuate la cererea comunităților locale. Ele evaluau gradul de satisfacție al cetățenilor față de serviciile locale (transport, curățenia orașului, salubritate, școli locale, etc.). Alte anchete din eșantionul nostru aveau ca obiect doar clientela instituțiilor de protecție socială, subordonate Ministerului Protecției Sociale, și erau cerute de institutul de cercetări al acestui minister. Ele se refereau la atitudinea șomerilor față de piața forței de muncă și față de serviciile legate de aceasta, la atitudinea clienților departamentelor de protecție socială ale birourilor districtuale față de politica socială și problemele sociale, la atitudinea tinerilor căsătoriți și a celibatarilor față de politica socială și problemele sociale și la atitudinea studenților față de aspectele financiare ale studiilor și față de serviciile sociale care le sunt propuse.

Exemplul 6: Opinii asupra organizării teritoriale a Republicii Cehe

În mai 1991, Institutul de Sociologie a efectuat, cu concursul Centrului de Cercetare Empirică – STEM, un sondaj de opinie privind organizarea teritorială preferată de cetățenii cehi. Sondajul a fost comandat de Consiliul Național Ceh (Parlamentul). Obiectivul lui era să furnizeze despre cum vede populația din diferitele părți ale țării diferitele posibilități de împărțire teritorială a Republicii Cehe și statutul noilor subdiviziuni teritoriale ca și statutul pe care ar trebui să-l aibă Republica Cehă în cadrul Cehoslovaciei. Rezultatele trebuiau să contribuie la pregătirea reformei organizării teritoriale a statului, pregătire care atunci era în curs. Populația vizată era alcătuită din cetățeni adulți ai Republicii Cehe. S-a apelat la o eșantionare de tip probabilistic. Eșantionul era format din 2007 persoane iar datele au fost culese prin intermediul interviului față în față.

Persoanelor interogate li s-a cerut să răspundă la două seturi de întrebări: primul se referea la diferitele forme pe care le-ar putea lua viitoarea organizare a statului (stat unitar, federație sau confederație) cerând să aleagă cea pe care o considerau mai potrivită; celălalt se referea la atribuțiile pe care doreau să le aibă diferitele tipuri de unități teritoriale. O incoerență vădită găsită între cele două seturi de răspunsuri a fost principalul rezultat al anchetei: pe de o parte, persoanele interogate preferau o formă statală mai deconcentrată iar pe de altă parte, ele nu doreau să vadă multiplicarea organelor care implică existența unui stat deconcentrat (mai multe parlamente, guverne, curți supreme, constituții) temându-se de consecințele financiare ale acestei situații. Rezultatele acestei anchete au fost distribuite de către sponsor deputaților și ele au provocat dezbateri furtunoase pe coridoarele Parlamentului (Institutul de Sociologie, 1991).

Atitudini identice au fost înregistrate câțiva ani mai târziu, de sondaje efectuate în privința organizării administrative a Republicii Cehe. În timp ce descentralizarea, ca principiu abstract, avea susținerea majorității populației, constituirea administrațiilor regionale descentralizate era întâmpinată cu răceală. Oamenii se temeau de creșterea numărului de agenții administrative și de cheltuiala financiară pe care aceasta o va presupune. Într-o anchetă realizată în octombrie și noiembrie 1997 asupra noilor regiuni autonome a relevat în general o atitudine ostilă: 26% estimau că deconcentrarea guvernului va fi dezavantajoasă și numai 12% considerau că aceasta va fi un avantaj. Obiecții concrete la adresa noii organizări teritoriale au fost considerate creșterea numărului agențiilor administrative (34% din răspunsuri) și apoi costul foarte înalt al consecințelor financiare (28% din răspunsuri).

Sursă: Institutul de Cercetare a Opiniei Publice, 1997 b.

O anchetă asupra șomerilor clienți ai Oficiului Forțelor de Muncă a fost efectuată de UNIVERSITAS în aprilie-mai 1995. Această anchetă a fost comandată de Comisia Comunității Europene și a fost finanțată parțial de Agenția de Granturi a statului ceh. Ea avea ca obiectiv experiența avută de șomerii cu serviciile propuse de Oficiul Forțelor de Muncă, cauzele șomajului și strategiile de căutare a unui loc de muncă. Populația vizată era formată din șomerii din Republica Cehă iar eșantionul consta din persoane care au apelat la Oficiul Forțelor de Muncă. Numărul eșantionului era de 750 de persoane. Datele erau culese cu ajutorul chestionarului împărțite de Oficiul Forțelor de Muncă și ele sunt păstrate de UNIVERSITAS (UNIVERSITAS, 1995).

În ceea ce privește cel de al doilea tip de sondaje, care măsoară satisfacția publicului față de diferitele servicii prestate de administrația publică, un mare număr dintre anchetele citate mai sus, efectuate pe tema atitudinilor față de sistemul sanitar, de politica în domeniul locuințelor, de tribunale, poliție, armată și servicii secrete, etc. pot fi considerate că au monitorizat satisfacției clienților. Recent, serviciile sanitare au suscitât interesul publicului din cauza crizei continue pe care o traversau.

Exemplu 7: Atitudini în privința reformei sistemului sanitar

În decembrie 1995, MEDIAN a efectuat o anchetă asupra sistemului sanitar. Ancheta avea ca obiect de studiu sistemul sanitar în ansamblul său, reforma sa, instituțiile sanitare și medicii. Populația vizată era alcătuită din cetățeni cehi cu vârsta cuprinsă între 14 și 79 de ani iar eșantionul era de 1000 de persoane. S-a folosit o eșantionare pe cote. Datele au fost culese prin intermediul interviurilor structurate acestea din urmă fiind păstrate de către realizator – agenția MEDIAN (1995 b).

Reforma sistemului sanitar a fost o problemă critică în Republica Cehă în cursul ultimilor ani. Eforturile depuse pentru găsirea de soluții, chiar și parțiale, au eșuat în esență. Printre dosarele la care guvernul trebuie să facă față, ancheta a arătat că atenția acordată serviciilor de sănătate se situa pe locul doi (74% din persoanele interogate au răspuns că reforma serviciilor de sănătate era foarte urgentă). Această concluzie a fost întărită de o anchetă a Institutului de Cercetare a Opiniei Publice efectuată în iunie 1997.

Sursă: Institutul de Cercetare a Opiniei Publice, 1997 a.

Cel de al treilea tip de sondaje, care evaluau satisfacția personalului din administrația publică față de condițiile lor de muncă (adică salarii, program de lucru, promovări, premii în bani, relații interpersonale, etc.), nu este prea frecvent iar în eșantionul nostru există o singură anchetă de acest tip. Ea se referă la ofițerii de poliție. Ancheta a fost realizată de către UNIVERSITAS din noiembrie până în decembrie 1995; ea fost efectuată sub egida Ministerului Ceh de Interne și a fost finanțată de Fundația Hans Seidel. Sondajul avea ca obiect motivele alegerii acestei profesii, satisfacția profesională, evaluarea relațiilor interpersonale din cadrul serviciului și a relațiilor dintre poliție și public. Populația vizată era formată din agenți de poliție din Republica Cehă. Mărimea eșantionului era de 1500 de persoane și s-a apelat la o eșantionare proporțională prin stratificare. Datele au fost colectate prin intermediul chestionarului. Dosarul anchetei este confidențial și este păstrat de către agenția UNIVERSITAS (UNIVERSITAS, 1995 c).

Se poate considera că cea mai mare a anchetelor de acest tip sunt efectuate direct de către agențiile administrațiilor publice fără a se apela la serviciile agențiilor de sondaj (care sunt costisitoare). Acesta poate fi motivul pentru care în eșantionul nostru nu există decât o singură anchetă de acest tip.

Exemplu 8: Impactul politicii actuale în domeniul angajării asupra pieței forței de muncă

Această anchetă a fost realizată de către SC&C și fost comandată de Banca Mondială și în același timp de către Ministerul Muncii și Protecției Sociale din Republica Cehă. Ea avea ca obiectiv să evalueze eficacitatea programelor actuale de acțiune asupra pieței forței de muncă. Prima etapă a studiului consta într-o analiză a instituțiilor interesate și a datelor statistice relevante. A doua etapă consta într-un sondaj. Populația vizată era alcătuită din diferiți actori ai pieței forței de muncă: angajatori, muncitori, șomeri, tineri care și-au abandonat studiile, etc. Se apela la eșantionări multifazice: districtele au fost obiectul primei eșantionări iar actorii pieței de muncă a celei de a doua eșantionări. Mărimea eșantioanelor era de 2000-2500 persoane iar un grup de control având aceeași dimensiune a fost chestionat și el. Datele fuseseră culese prin intermediul interviului față în față și prin telefon. Datele au fost păstrate la Ministerul Muncii și Protecției Sociale al Republicii Ceha și de Banca Mondială. Rezultatele au arătat că politica de acțiune asupra pieței forței de muncă fost, în ansamblul ei, eficace și a contribuit la rata remarcabil scăzută a șomajului în Republica Cehă. Rolul politicii active asupra pieței forței de muncă este în curs de scădere și cel al politicii pasive în creștere după 1992. Ancheta se înscria în cadrul unui proiect internațional mai important.

Sursă: SC&C, 1996.

7.3.2. Alte măsuri ale rezultatelor

Sondajele de evaluare a impactului pot fi împărțite la rândul lor între cele care sunt specifice și cele care sunt generale. Practic, toate anchetele care se referă la performanțele administrației publice și la satisfacția publicului pot fi considerate ca efectuând o evaluare, într-un sens mai larg, a impactului reformei administrației publice. Multe anchete menționate în alte părți ale acestui raport ar trebui să figureze aici: este, de exemplu, cazul seriei intitulată "TRENDS" (Tendințele) a agenției STEM.

În ceea ce privește anchetele specifice, al căror obiectiv este să evalueze rezultatele unor anumite politici s-au evidențiat trei analize. Prima se referea la eficacitatea programelor actuale privind piața forței de muncă. Obiectivul ei era să evalueze impactul acestui tip de politică (vezi exemplu 8). Cealaltă anchetă, la care s-a făcut referire mai înainte, privea reforma sistemului sanitar. A treia anchetă se referea la satisfacția actorilor politici față de rezultatele reformei administrației locale.

8. Imagini și percepții ale organizațiilor publice

Anchetele care compară imaginea pe care instituțiile o au despre ele însele și cea a actorilor lor principali cu imaginea externă pe care o are despre ei publicul sunt rare. Cele două anchete unice de acest tip care sunt cunoscute și care au fost studiate aici au fost cerute de instituții universitare și au servit unor cercetări. În ambele cazuri instituțiile universitare au făcut cunoscute rezultatele lor celor reponsabili.

Una dintre anchete a fost realizată între 1994 – 1996 de către Departamentul de Politică Publică și Socială al Facultății de Științe Sociale din cadrul Universității Carol. Ea făcea o comparație între atitudinea publicului în privința diferitelor probleme, la nivel local sau național, și cea a administratorilor. Cealaltă anchetă, sau mai degrabă, ansamblu de anchete, a fost deja semnalată mai înainte. Ea fost comandată în 1991 – 1993 de către Institutul de Sociologie al Academiei de Științe și ea compară atitudinile a patru tipuri de actori de politici locale: cetățenii, consilierii, primarii și principalii administratori municipali. Atitudinile se refereau la prioritățile date unor politici, cheltuielilor și performanțelor administrațiilor locale, la înțelegerea rolului oamenilor politici locali, precum și la valori și atitudini politice mai generale (vezi exemplul 9).

9. Unde în sistemul administrativ se găsește informația provenită din sondajele de opinie

În Republica Cehă nu există nici un sistem care să permită o coordonare și o documentare în domeniul anchetelor sociale (viitoare, trecute sau prezente). Nu există un loc central nici un sistem de centralizare a datelor care să facă accesibile informațiile asupra anchetelor existente sau a celor care sunt avute în vedere, și nu există de asemenea un centru de documentare asupra sondajelor privind diferitele aspecte ale reformei administrative.

Sondajele sunt comandate și realizate într-o manieră descentralizată de către organizații numeroase și diferite care sunt rar suficient informate unele despre altele asupra activităților lor. Datele sunt, cel mai adesea, păstrate chiar de către organizațiile care le efectuează. Anumite agenții de sondaj și-au creat propriile arhive de date, dar rămâne să fie creată o bancă de date sau o arhivă centrală.

Majoritatea datelor aparțin mandatarilor agențiilor de sondaj sau chiar acestor agenții. Datele brute și, de asemenea, rapoartele sunt adesea considerate ca fiind confidențiale și ele nu pot fi comunicate decât cu plată. Face excepție de la această regulă Institutul de Cercetare a Opiniei Publice care este subordonat statului și care publică lista cu anchetele pe care le efectuează, distribuie un buletin cu informații concise asupra rezultatelor anchetelor și pune la dispoziția publicului – contra unei sume modeste – rapoarte detaliate asupra acestor rezultate. În aceste condiții, prin contacte personale, mijloace de comunicare în masă, articole de presă, conferințe de presă și publicații în jurnalele științifice se obțin, cel mai adesea, informații asupra sondajelor efectuate.

Această situație nu este, cu siguranță, satisfăcătoare dacă o considerăm din punct de vedere al raționalității administrative și economice. Ideal ar fi ca rezultatele tuturor anchetelor finanțate din fondurile statului să fie puse la dispoziția fiecărei instituții care-și manifestă interesul. Soluția la nevoile care există ar putea consta în crearea unei baze de date, într-o formă sau alta, sau cel puțin a unui serviciu de documentare care ar avea ca obiect anchetele relative la administrația publică. Ceea ce, în schimb, ar trebui evitat este o reglementare, ori care ar fi ea, și o centralizare a anchetelor. Un semnal de atenționare suficient este experiența negativă a regimului comunist de dinainte de 1990, care supusese unei reglementări foarte stricte utilizarea sondajelor și insistase pe înființarea unor sisteme de informare stângace și greoaie și cu o utilizare contestabilă. O asemenea experiență trebuie să ne facă prudenți în fața oricărui proiect potențial de intensificare a rolului statului în materie de gestionare a datelor din anchete.

10. Concluzii

Este indubitabil că sondajele pot fi surse utile de informații pentru administrație. Este, de asemenea, adevărată afirmația că serviciile pe care anchetele sociologice le pot furniza au fost critic subestimate sau neînțelese de către administrația publică din această țară. Câteva explicații pot fi date în acest sens:

- Moștenirea obiceiurilor de auto-suficiență în administrația publică, ceea ce înseamnă că mulți administratori nu au decât puțin interes și un nivel de sensibilitate redus pentru un feed-back extern;

- Mulți administratori sunt neajutorați în ceea ce privește utilizarea sondajelor de opinie în procesul administrativ; această neajutorare se datorează lipsei de cunoștințe în ceea ce privește metodologia sondajelor și potențialul explicativ al datelor sondajelor;
- Atitudinea partizană a unor administratori în privința datelor de natură socială – convingerea lor că numai informațiile de natură economică pot fi utilizate în administrația publică;
- Incapacitatea multor cercetători, specializați în domeniul social, de a prezenta datele furnizate de sondaje și rezultatele acestora într-o manieră care să fie înțeleasă de către responsabilii politici și de către administratori și într-o formă care să poată îmbogăți cultura administrativă;
- Prezentarea necugetată sau chiar iresponsabilă de către cercetători a rezultatelor sondajelor: acestea au fost adesea publicate fără indicații asupra caracteristicilor lor metodologice – mărimea eșantionului, modul de eșantionare, erorile de eșantionare; în ciuda acestor lucruri, concluziile au fost trase din diferențe de date care erau în intervalul erorii de eșantionare.

Principalele obstacole de care se lovesc, în Republica Cehă, cercetările efectuate sub formă de sondaje, în afara domeniului administrației, nu mai sunt de natură politică. Ele au în prezent, mai degrabă, un caracter practic. Unul din principalele obstacole este lipsa din ce în ce mai frecventă a deschiderii publicului spre comunicare cu cercetătorii – și în consecință creșterea procentajului de refuzuri și de non-răspunsuri la anchetele sociale. Această reacție se datorează unei sensibilități crescânde față de intruziunile în viața privată și temerilor că informațiile furnizate vor fi utilizate necorespunzător.

În aceste condiții, măsuri din ce în ce mai stricte sunt aplicate de către autorități pentru a proteja datele furnizate de către indivizi: este interzis agențiilor de sondaj accesul la registrul cu evidența populației și la alte registre ale administrației care ar putea fi utilizate pentru a face eșantionări: toate sunt protejate față de utilizări non-administrative. În aceste condiții, agențiile de sondaj întâmpină dificultăți considerabile atunci când trebuie să alcătuiască eșantioane aleatorii. Pentru a ocoli aceste obstacole nu le rămâne decât să găsească soluții la marginea legalității, dacă nu cu totul ilegale, și care duc la creștere disproporționată a costului anchetelor de bună calitate. Din cauza prețului crescut al anchetelor efectuate pe eșantioane importante ca număr, acestea din urmă sunt din ce în ce mai inabordabile instituțiilor administrației publice, care nu le pot suporta financiar. Creșterea costului datelor furnizate de anchete, a modificat structura beneficiarilor lor făcându-le mai puțin abordabile comanditarilor necomerciali în beneficiul întreprinderilor comerciale.

Pentru ca datele furnizate de o anchetă să poată fi utile administrației publice, trebuie îndeplinit un anumit număr de factori:

- O democratizare mai ridicată a funcției publice – în urma căreia, funcționarii vor fi mai sensibili față importanța feed-backului extern;
- O instruire a funcționarilor administrației publice în elementele de bază ale metodologiei științelor sociale;
- O instruire a sociologilor în arta comunicării cu lumea administrației publice;
- Existența agențiilor de sondaj profesionale care să fie capabile să producă date valabile și valide la costuri rezonabile;
- Posibilitatea de a dispune de informații asupra anchetelor existente și a celor care sunt avute în vedere și asupra capacității organizațiilor de efectuare a sondajelor și asupra condițiilor în care își oferă serviciile;
- Posibilitatea de a dispune de exemple care ilustrează corect utilizarea cu succes a anchetelor în administrația publică, în contexte apropiate celor pe care le cunoaște Republica Cehă;
- Posibilitatea de a dispune de serii cronologice și de date comparative pentru cât de mulți indicatori importanți posibil.

Exemplul 9: Imagini ale cetățenilor, consilierilor și administratorilor publici despre roluri și preferințe în privința politicilor

Între anii 1991 și 1993, Institutul de Sociologie a comandat 3 anchete asupra actorilor – cheie ai politicilor locale în Republica Cehă. Obiectivul anchetelor era să obțină informații comparate asupra modului în care cetățenii, consilierii locali și administratorii municipali vedeau rolurile lor, cum evaluau performanțele administrațiilor locale și asupra sensului spre care se îndreptau preferințele lor față de politici și cheltuieli. Din motive atât științifice cât și de politică generală, rezultatele au fost comunicate și Ministerului de Interne al Guvernului ceh. Datele au fost colectate de către STEM – Centrul de Cercetare Empirică. Populația vizată era: 1)cetățeni adulți ai Republicii Cehe; 2)consilieri locali; 3)primari de orașe; 4)principalii administratori ai municipalităților. Pentru cetățeni a fost utilizată o eșantionare pe cote (mărimea eșantionului:1052 de persoane) și o eșantionare prin stratificare a fost utilizată pentru consilieri (eșantion de 1183 de persoane) pentru primari (eșantion de 139 de persoane) și pentru administratori (eșantion de 139 de persoane). Datele au fost colectate prin intermediul interviului structurat. Rezultatele au fost folosite cu ocazia dezbaterilor asupra evaluării și continuării reformei administrației publice. Dosarele datelor sunt păstrate la Institutul de Sociologie. Anchetele făceau parte dintr-un proiect internațional comparativ asupra autonomiei locale și inovației (Institutul de Sociologie, 1991-1993).

A fost descoperită o suprapunere foarte interesantă între preferințele cetățenilor, ale primarilor și consilierilor în materie de politici.

Problemele locale considerate ca fiind extrem sau foarte urgente erau următoarele:

	% cetățeni	% consilieri	
Sentiment general de securitate		81,3	87,0
Protecția mediului înconjurător		77,3	89,4
Servicii publice	82,8	75,8	
Servicii sociale	78,3	74,5	
Repararea și construcția caselor		77,5	71,0

Se evidențiază o suprapunere la fel de remarcabilă între opiniile celor două categorii chiar dacă era vorba de calitățile necesare pentru funcția de consilier local.

Calități ale consilierilor considerate extrem sau foarte importante:

	% cetățeni	% consilieri	
Capacitatea de a soluționa conflicte		93,9	91,9
Calități morale	93,6	97,0	
Cunoașterea situației locale		93,2	92,3
Competență profesională	86,7	75,6	
Spirit de acțiune	62,7	67,3	
Abilitate de orator	62,7	53,0	
Experiență în domeniu	43,7	23,2	
Apartenență la un partid politic		5,1	8,7

Sursă: Illner și Hanspach, 1994

Referințe

- Attitudes Concerning Reproductive Behaviour*. Universitas, 1996b.
- Attitudes of General Public Toward the Reform of Health Care System*. Median, 1995b.
- Attitudes of Policemen* (satisfaction with the service, interpersonal relations, police and the public etc.) Universitas, 1995c.
- Attitudes of Young Generation Toward Different Forms of Family Life*. Universitas, 1996c.
- Attitudes Toward Constitutional Bodies and branches of Government* (TRENDS series). Continual Survey 1. Centre for Empirical Research (STEM).
- Attitudes Toward Housing, Leisure Time*. Amasia, 1995c.
- Attitudes Toward Physical Culture and Sport*. Amasia, 1994b.
- Attitudes Toward the Army and the Military Service*. Amasia, 1996b.
- Citizens and Public Safety*. Universitas, 1994a.
- Clients of Labour Offices*. Universitas, 1996f.
- Economic Expectations and Attitudes*. Institute of Sociology AS CR, din 1990.
- Illner, M. și D. Hanspach (1994), "The New Local Politics after the 1990 Reform", în Barlow, M. et al. *Territory, Society and Administration*, University of Amsterdam, Amsterdam, Olanda, pp. 95-110.
- Impact of Active Labour Policy on Labour Market*. SC&C, 1996.
- Mobility in the Labour Market*. SC&C, 1995c.
- Opinion on the Territorial Administrative Organisation*. Survey Information No. 97-11. Institute of Public Opinion Research, 1997b.
- On the Opinion Concerning EU Accession Talks*. Institute of Public Opinion Research, 1997c.
- Opinion on Professional Training*. Amasia, 1995b.
- Opinion Concerning Protection of Individual Data*. Amasia, 1993.
- Opinion of Clients of Social Departments at the District Offices Concerning their Social Situation and Social Policy*. Universitas, 1994b.
- Opinion on Territorial Organisation of the Czech Republic*. Working Papers 1991. Institute of Sociology AS CR, 1991.
- Opinion on School Education*. Amasia, 1996a.
- Parliament Members and their Opinion* (comparison 1993 x 1996). Factum, 1993, 1996.
- Policy Preferences of the General Public*. Continual Survey 3. Centre for Empirical Research (STEM).
- Policy Priorities of the General Public* (TRENDS series). Continual Survey 2. Centre for Empirical Research (STEM).
- Politics and the Public — Part I: Citizens* (how citizens evaluate their situation, what they demand from politicians, from the state, from Parliament Members etc.). Factum, 1995a.
- Politics and the Public — State Administration and Self-Government*. Factum, 1995b.
- Public Attitudes Toward Constitutional Bodies*. Continual Survey 1. Institute of Public Opinion Research.
- Public Attitudes Toward Police*. Universitas, 1995a.
- Public Attitudes Toward Some Institutions* (courts, police, army, secret service, unions and other). Continual Survey 2. Institute of Public Opinion Research.
- Public Attitudes Toward the Army*. Universitas, 1996a.
- Public Opinion Concerning Activities of Government, Parliament, President, and the Citizens' Influence on these Bodies*. Factum, 1995-1996.
- Public Opinion Concerning Activities of the Unions*. Institute of Public Opinion Research, 1990.
- Public Opinion Concerning Criminality*. Universitas, 1995b.
- Public Opinion Concerning Housing Conditions*. Amasia, 1994a.
- Public Opinion Concerning Police*. Institute of Public Opinion Research, 1991a.
- Public Opinion Concerning Social Policy* (social and housing policy, living conditions of young families). Institute of Public Opinion Research, 1995a.
- Public Opinion Concerning Territorial Organisation of the State*. Institute of Public Opinion Research, 1992a.

- Public Opinion Concerning Territorial Organisation of the State.* Institute of Public Opinion Research, 1992b.
- Public Opinion Concerning the Czechoslovak Army.* Institute of Public Opinion Research, 1991b.
- Public Opinion Concerning the Living Standard.* Institute of Public Opinion Research, 1991c.
- Public Opinion Concerning Urgent Policy Issues Facing the Government.* Survey Information 97-10. Institute of Public Opinion Research, 1997a.
- Public Policy and its Actors.* Department of Public Administration, Faculty of Social Sciences; Charles University, 1996.
- Role Images and Policy Preferences of Local Political Actors.* Institute of Sociology AS CR, 1991-1993.
- Situation of Roma Minority.* Amasia, 1997.
- Social Change and Criminality in Prague.* Universitas, 1993.
- Social Conditions of University Students.* Universitas, 1995e.
- Survey of Unemployed Persons.* Universitas, 1995d.
- Trust in Constitutional Bodies and Social Organisations.* Amasia, 1996c.
- Trust in the Organs of Government, Opinion on Police.* Amasia, 1995a.
- Urgency of Societal Problems.* Continual Survey 3. Institute of Public Opinion Research.

Anexă. Adresele principalelor agenții de sondare a opiniei publice și ale altor institute de cercetare care efectuează sondaje și au date relevante pentru reforma administrativă

Aisa s.r.o.

Lesanska 2a, 141 00 Praga 4

Director: Dr. Jiri Boguszak

Amasia s.r.o.

Vrozova 6, 150 00 Praga 5

Director: Professor Dusan Pavlu

Department of Public Administration

Institute of Sociological Studies, Faculty of Social Sciences, Charles University

Celetn 20, 110 00 Praga 1

Director: Professor Martin Potucek

Factum s.r.o.

Heyrovskeho nam. 780/5, 162 00 Praga 6

Director: Dr. Jiri Herzmann

GFK s.r.o.

Ujezd 450/40, 110 00 Praga 1

Research Director: Dr. Pavol Fric

Institute of Public Opinion Research

Solovska 142, 180 00 Praga 8

Director: Dr. Eliska Rendlova

Institute of Sociology

Academy of Sciences of Czech Republic

Jilska 1, 110 00 Praga 1

Director: Dr. Michal Illner

Median s.r.o.

Strasinska 31, 100 00 Praga 10

Director: Dr. Premysl Cech

SC&C s.r.o.

Petrska 5, 110 00 Praga 1

Director: Dr. Irena Bartova

STEM — Center for Empirical Research

Jilska 1, 110 00 Praga 1

Director: Dr. Jan Hartl

Universitas s.r.o.

Borovska 1425, 190 16 Praga 9

Director: Professor Jiri Burianek

SONDAJELE DE OPINIE CA INPUT PENTRU REFORMA ADMINISTRATIVĂ ÎN UNGARIA

Julia Szalai*

1. Introducere

Acest articol tratează modurile în care sondajele de opinie au influențat forma reformelor administrative în Ungaria post-1989. Se speră că privind aceste reforme prin prisma sondajelor se va obține o privire din interior asupra schimbărilor profunde din guvernare în ultimii șase sau opt ani.

Originea acestor schimbări datează din timpul socialismului târziu. Datorită unei lungi perioade de discuții “pregătitoare” între experți și a unor dezbateri publice despre continuarea reformelor prudente care au fost inițiate la începutul anilor '80, societatea maghiară a intrat în anii '90 cu idei mai degrabă sofisticate împărtășite pe scară largă despre necesara transformare a administrației publice în mișcarea sa către o ordine democratică. Până la cea oră, elementele de bază ale noii abordări ale guvernării erau cristalizate și sprijinite de valorile politice ale deschiderii, responsabilității și serviciilor către public.

În primăvara lui 1990 au fost aceste principii fundamentale care au ghidat formularea primelor acte ale parlamentului nou-ales care lansau restructurarea radicală a întregului sistem administrativ. Conform acestor texte legislative noi instituții au fost înființate peste noapte și un număr de noi legi limitau “drepturile” aparatului central al administrației (ministere, poliția, agențiile statului, etc.) de intervenție de sus. Cadrul instituțional și legal al noii democrații a fost creat într-un timp extraordinar de scurt. Totuși, umplerea cadrului cu un conținut semnificativ s-a dovedit o sarcină mai dificilă.

De aceea, după șapte ani de experiență, este justificat să punem câteva întrebări despre rezultatele reformelor aplicate. Prima dintre aceste întrebări se leagă de esența transformării: în ce măsură schimbările structurale din administrație au ajutat în îndeplinirea celor două sarcini majore de trecere de la o economie regulată prin comandă la una bazată pe piață, și de la un control al politicilor de sus în jos la o reprezentare a intereselor de la bază? În al doilea rând, ce forme există pentru reprezentarea nevoilor diferitelor segmente ale “publicului” și care este calea lor până la corpurile de decizie? În al treilea rând, sondajele de opinie joacă vreun rol în a da greutate diferitelor interese sociale, economice și politice? În cele din urmă, ce se întâmplă cu serioasele conflicte de interese la nivelul guvernării: care sunt forurile de rezolvare a conflictelor și cum se raportează diferiții actori guvernamentali la acestea? Sondajele de opinie aduc ceva argumente în dezbaterile lor?

Acestea sunt principalele întrebări la care acest capitol încearcă să răspundă discutând câțiva pași decisivi ai recentelor reforme administrative așa cum au fost reflectați într-o gamă de sondaje de opinie. După o privire generală asupra principalelor elemente structurale ale reformelor, vor fi prezentate sondajele cu impactul lor asupra formulării, implementării, evaluării și monitorizării regulate a politicilor în legătură cu cele mai importante arii de guvernare.

2. Câțeva trăsături decisive ale reformelor administrative post-1989

Cea mai paralizantă moștenire a regimului trecut cu care noua democrație din Ungaria a avut de a face a fost prezența pretutindeni și ponderea sufocantă a administrației centrale în toate aspectele decisive ale vieții economice, politice și sociale. În consecință, prima și cea mai importantă sarcină a unei reforme semnificative a fost să redefinească competențele pe care diferitele nivele de guvernare ar trebuie să le aibă în noile aranjamente ale puterii și responsabilității. În termeni concreți, procedurile de luare ale deciziei la nivel central, opus nivelului comunității, trebuiau circumscrise, trebuia determinată diviziunea sarcinilor și a resurselor financiare necesare îndeplinirii lor și trebuiau create garanții de transparență și responsabilitate publică.

Dincolo de noua legislație despre obligațiile și competențele funcționarilor publici în toate domeniile administrației publice, două seturi de acțiuni au fost întreprinse pentru a înființa cadrul instituțional al unui mod de guvernare sensibil diferit. În primul rând au fost înființate un număr de noi organizații pentru a exercita controlul asupra procedurilor legislative, administrative și financiare ale diferitelor corpuri administrative; în al doilea rând, au fost formulate o serie de reglementări pentru a defini atribuțiile, patrimoniul și finanțele deciziilor și managementului zilnic ale serviciilor publice, protecției sociale și siguranței publice.

În ceea ce privește primul set de sarcini, cea mai importantă schimbare a fost desigur importanța sporită dată parlamentului. Înainte de 1989 puterea parlamentului era minimă. Nu făcea nimic altceva decât să promulge și să dea foră de lege deciziilor care erau luate în afara influenței sale în negocieri “secrete” în

*Julia Szalai este director adjunct al Institutului de Sociologie al Academiei Ungare de Științe

Comitetul Central al Partidului Comunist. Desigur, odată cu apariția diferitelor partide politice și cu trecerea Ungariei la alegeri democratice regulate rolul parlamentului s-a schimbat brusc. A devenit forul decisiv pentru medierea intereselor concurente și pentru exercitarea controlului asupra administrației. Deși activitatea legislativă a parlamentului este criticată constant, este luată mult mai serios decât înainte.

Dincolo de mai marea atenție din partea electoratului, noile instituții ajută în garantarea legalității acțiunilor administrative și în aplicarea legii în reglementările de la nivelele inferioare. Trei astfel de instituții (aproape fără precedente sub socialism) trebuie menționate: Președinția, Curtea Constituțională și Oficiul Național de Audit.

Deși puterea formală a președintelui republicii este ceva mai mică în Ungaria decât în alte țări din regiune (de exemplu Cehia și Polonia), rolul președintelui în păstrarea echilibrului dintre guvern și parlament, garantarea legalității și reprezentarea unității intereselor naționale nu poate fi subliniată suficient. În multe dintre problemele publice care au generat conflicte politice serioase, președintele a fost acela care a menținut ordinea constituțională și a stopat tendințele autoritare (a oprit intervențiile dure ale poliției în cazul demonstrațiilor de masă sau a grevelor, a pus capăt persecutării agenților poliției secrete a vechiului regim printr-un decret prezidențial și a exercitat un control permanent asupra presei pentru a asigura informarea corectă a cetățenilor în timpul unor dezbateri aprinse între partide asupra noilor legi ale presei, etc.).

A doua instituție nouă care se bucură de o mare popularitate este Curtea Constituțională. Judecătorii Curții sunt aleși de parlament și sunt împuterniciți să controleze toate aspectele procedurii legislative. Deciziile lor sunt obligatorii și pentru parlament și pentru guvern. Cum până acum noua republică nu și-a a elaborat "propria" constituție, principalul rol al Curții este să ghideze legislația prin decizii cu putere de exemplu asupra cazurilor dezbătute fie de către grupuri de cetățeni, sau de către unul sau altul dintre organele sistemului administrativ. Deciziile Curții se bucură de o mare stimă și sunt urmărite cu mare interes. În ultimii șase ani câteva sute de decizii au ajutat la clarificarea conținutului unor noi drepturi ale omului sau politice, atribuțiile și drepturile de proprietate ale autorităților locale, implicațiile legale ale reformelor bugetare, câteva aspecte controversate al legii avorturilor și necesitatea protecției mediului și drepturilor femeii, etc.

A treia instituție are roluri diferite față de cele două de mai sus: Oficiul Național de Audit este împuternicit să controleze modul de folosire al banului public și să apere responsabilitatea în cel mai strict sens economic. Parlamentul este cel care autorizează acest oficiu să investigheze activitățile economice, financiare și contabile ale diferitelor ministere, autorități locale, sistemului de asigurări sociale, fundații publice, Agenția Statului pentru Privatizare și a diferitelor organizații publice. Rapoartele Oficiului Național de Audit sunt prezentate parlamentului care are dreptul să acționeze dacă este necesar. Deși astfel de solicitări au fost deseori făcut, s-a făcut relativ puțin pentru ca rapoartele factuale seci să intervină în disputele publice despre răspundere și responsabilitate. De aceea, funcțiile de control ale acestei noi agenții guvernamentale sunt reduse la investigații mai degrabă formale, fără serioase consecințe personale și organizaționale. Prestigiul acestuia este ridicat în cercul profesional, stima din partea publicului este mai redusă, care datorită lipsei deplinii publicității a rapoartelor sale vede activitățile Oficiului Național de Audit ca efortul zadarnic al unei mâini de oameni cinstiți să introducă legalitatea într-o sferă tradițional caracterizată prin corupție și abuz de autoritate.

Al doilea set de schimbări importante în administrație vizează întărirea reprezentării necesităților și intereselor locale și descentralizarea deciziei într-un număr de probleme în dezvoltarea economică, ocuparea forței de muncă, furnizarea de servicii, și asigurarea protecției sociale. Cadrul legal al noii diviziuni a puterii între nivelele locale și centrale ale administrației a fost stabilit prin Legea auto-guvernării locale în vara lui 1990. Așa cum prevedea această lege, toate localitățile au fost împuternicite să-și aleagă noile corpuri legislative locale pentru a înlocui vechile consilii (care fuseseră constituite pe baza principiilor loialității politice și pe cote prescrise de la centru și erau subordonate printr-un strâns control ierarhic concentrat în eșalonul superior al Partidului Comunist).

Noile autorități locale au devenit proprietarii pământurilor și infrastructurii din raza lor care fuseseră anterior proprietatea fantomaticului "stat-națiune". Au fost văzuți de asemenea ca actori economici independenți cu un anumit grad de libertate, dar cu o gamă largă de obligații prevăzute prin lege.

Principiul dualist al alegerilor libere și a reorganizării sistemului administrativ părea să garanteze nu doar lărgirea participării democratice cât și să ajute la creșterea eficienței în procesul de luare al deciziilor și în alocarea resurselor. Astfel, transformarea administrației locale a adus în prim plan toate aspectele cheie ale transformării sistemice: vechea autoritate trebuia să fie schimbată de o administrație modernă, subordonarea de

reprezentare, orientarea birocratică de inovația antreprenorială, comanda de serviciu și dependența de centru de autodeterminarea independentă.

Având în vedere rolul foarte important al autorităților locale în realizarea reformelor administrative, stabilirea priorităților în politicile lor actuale a fost însoțită de intense dezbateri publice în ultimii șapte ani. Datorită rolului lor deosebit în ceea ce privește condițiile de trai ale populației – așa cum se va vedea mai jos – autoritățile locale sunt mult mai des clienți ai sondajelor de opinie decât organele administrației centrale. Contactul lor zilnic cu electoratul le dă justificări solide pentru sondaje și rezultatele acestora sunt folosit direct în procesul de luare al deciziilor.

3. O istorie scurtă și câteva caracteristici ale sondajelor de opinie

În anii '80 măsurarea regulată a opiniei publice ca un instrument util (și necesar) în procesul de luare a deciziilor a devenit recunoscut nu numai în cercul profesioniștilor ci și de către autoritățile de partid. Sondajele finanțate de partid în acele zile au servit să "pre-testeze" reacțiile diferitelor grupuri sociale la acțiunile pe care Partidul Comunist era deja hotărât să le ia. Cu alte cuvinte, sondajele de opinie constituiau un rapid "barometru" pentru politicieni și rezultatele lor erau folosite pentru a legitima ori prudența mărită ori, din contra, necesitatea accelerării reformei. Astfel, sondajele comandate oficial erau centrate pe problemele de baza ale reformei: mai întâi trebuiau să testeze atitudinea publicului față de continuarea schimbărilor economice în direcția economiei de piață. În plus, un număr de sondaje au fost efectuate să măsoare optimismul/pesimismul față de viitor, observațiile față de funcționarea unei game de instituții publice de la asistența medicală la sistemul educațional și așteptările din partea serviciilor sociale, etc.

Aceste probleme fiind foarte politicizate, este de la sine înțeles că aceste sondaje de opinie se desfășurau sub strictul control al Partidului Comunist. Principala organizație însărcinată cu efectuarea acestora a fost Centrul de Cercetare a Comunicării de Masă (CCCM), o instituție finanțată mai degrabă generos, direct de la bugetul de stat și subordonată președintelui numit de partid al Televiziunii Ungare de Stat și a Companiei de Radiodifuziune. Rezultatele sondajelor ei nu au fost publicate până la sfârșitul anilor '80. Oricum, câteva dintre concluzii (sprijinite prin citarea unor date parțiale) au putut apărea sub numele unor autori angajați ai Centrului.

În ciuda tuturor ambiguităților autorităților, cercetarea opiniei publice a fost considerată ca o importantă sursă de informație și ca un instrument fidel de măsurare a aprobării reformelor de către public. Ca o recunoaștere a utilității lor, un număr tot mai mare de institute de cercetare socială au fost însărcinate să investigheze o gamă largă de probleme pe baza unor finanțări alocate de la centru.

Astfel, de la jumătatea anilor optzeci, pe lângă Centrul de Cercetare a Comunicării de Masă sondajele de opinie au fost desfășurate fie independent fie împreună cu alte anchete empirice în aproape toate principalele institute de cercetări sociale și de asemenea în Oficiul Central de Statistică. Aceste sondaje au fost finanțate exclusiv din fonduri publice, fie direct printr-un contract între echipa de cercetători și unul sau altul dintre organele de partid sau administrația de stat, sau prin programele încă timide de granturi pentru cercetări în sprijinul administrației. În ultimele cazuri, gradul de libertate în publicarea rezultatelor cercetării a fost mai mare, dar controlul strict a dispărut gradual în cazul celor finanțate direct.

Când, după mai mult de două decenii, departamentele de sociologie au fost redeschise în principalele universități în anii '70, datorită unei puternice tradiții a cercetării empirice în sociologia maghiară, metodele de cercetare au fost predate ca o parte inerentă a programei. Cunoașterea profesională în domeniu a fost extinsă prin cursurile interne pe care cercetătorii de frunte ale Centrului de Cercetare a Comunicării de Masă le-au organizat pentru operatorii și asistenții de cercetare lor permanenți. Cu această bine stabilită expertiză ca și background, nu este de mirare că după 1989 nevoia crescută de sondaje de opinie a fost ușor de satisfăcut – cel puțin din punctul de vedere al personalului de specialitate disponibil.

Colapsul socialismului a generat schimbări cu bătaie lungă în aranjarea organizațională a cercetării sociale. În 1991 prestigiosul Centru de Cercetare a Comunicării de Masă a fost închis ca urmare a fostei sale afiliere de partid. Cercetătorii săi de frunte au trecut în sectorul privat și într-un scurt timp patru mari centre de cercetare ale CCCM au fost înființate ca noi instituții. Trei dintre cele patru, Medián, Sonda Ipsos și Modus — sunt private, a patra, Centrul de Cercetare a Opiniei Publice - aparține Academiei Ungare de Științe și este finanțată parțial de la bugetul de stat, parțial prin granturi de cercetare obținute prin concurs deschis. Acest ultim urmaș al fostului CCCM este angajat în muncă teoretică, dar și efectuează sondaje de opinie pe eșantioane restrânse numeric.

În afară de cei patru urmași ai Centrului de Cercetare a Comunicării de Masă au mai apărut un număr de institute de cercetare pe piața sondajelor de opinie. Totuși, majoritatea dintre ele efectuează sondaje de opinie pe

lângă activitățile lor de bază (studiul presei, studiul clienților, cercetarea pieței, studii de mediu sau muncă sociologică “obișnuită”). În majoritatea cazurilor, aceste sondaje sunt tematice, desfășurate cu o singură ocazie, fără continuare pentru subiectul principal al proiectului (temele variază de la subiecte ca starea mediului local până la atitudini față de stratificarea socială, piața muncii în schimbare, sectorul privat, obiceiuri antreprenoriale, schimbări în situația economică a gospodăriilor și în modul de viață sau la opțiuni în sistemul școlar, structuri ale mobilității sociale, satisfacția în muncă, etc. sau la câteva subiecte “clasice” ale cercetării pieței cum ar fi cercetarea satisfacției clientului sau evaluarea anumitor tipuri de afaceri). Sondajele repetate regulat sunt mult mai rare și pe o tematică restrânsă. Totuși, cele două principale centre de studiere a opiniei publice private — Medián și Sonda Ipsos — desfășoară astfel de activități pentru a urmări schimbările în comportamentul electoral și în atitudinile politice.

Mai recent, o serie de studii noi și importante au fost efectuate în domeniul opiniilor față de variate aspecte ale reformei bugetare de TARKI (ale cărui cercetări acoperă în principal schimbările în condițiile de trai, probleme de mediu și schimbări în structura pieței muncii, etc.) și față de câteva trăsături caracteristice ale culturii politice în schimbare ale societății maghiare contemporane de către Departamentul de Științe Politice al Universității Central Europene (principala specializare a acesteia este în cercetare internațională comparativă în rândul țărilor post-comuniste din centrul Europei).

Deși este dificil să se facă estimări numerice, compoziția tematică a sondajelor s-a schimbat mult în ultimii ani. În comparație cu accentul pus la început pe atitudinile față de reforma economică, cea mai importantă noutate este desigur dominanța actuală a sondajelor măsurând tendințele comportamentului electoral, gândirea politică și, în mod special al atitudinilor față de diferitele partide. Dorința de a participa la alegeri, popularitatea partidelor parlamentare și a liderilor politici, sprijinul pentru programele actorilor politici sunt printre subiectele acestor sondaje, unele dintre acestea fiind repetate regulat și simultan de către cele două mai respectate institute, Medián și Sonda Ipsos.

Aceste sondaje regulate sunt finanțate de presă (principalele ziare au “propriile” centre cu care lucrează). În plus, partidele comandă deseori sondaje – dar rezultatele fiind rareori publicate fiind ținute pentru “orientare” internă.

Un alt subiect care se repetă (niciodată investigat înainte de 1989) este evaluarea guvernării: din nou, sunt câteva ziare care comandă sondaje de acest tip. Împreună cu acestea, largile nevoi ale administrației locale domină scena. Acestea solicită centrele de opinie publică pentru a obține feedback fie față de acceptarea anumitor programe locale sau despre evaluarea generală a activității aleșilor sau a oficiilor municipalității. Un alt grup de sondaje de opinie consistă în sondaje asupra așteptărilor economice ale populației și părerile acesteia despre progresele înregistrate în restructurarea economică (din nou, este mass-media care manifestă cel mai mare interes față de astfel de cercetări, deși unele dintre ele sunt efectuate pe baza unor granturi de cercetare).

În plus, trebuie menționate printre sponsorii sondajelor sindicatele. Din când în când acestea au comandat cercetări pe teme “clasice” ale sindicalismului cum ar fi protecția socială, părerile despre șomaj și sărăcie, așteptările ocupaționale ale oamenilor sau reacțiile lor la proiectatele schimbări din administrație și din furnizarea serviciilor sociale.

O trăsătură izbitoare a distribuției sondajelor după subiecte este slaba reprezentare a studiilor asupra “opinieii elitelor”. După informațiile furnizate de către toate centrele importante de sondare a opiniei publice, astfel de anchete ale viziunilor, ideilor de reformă, așteptărilor și a opiniilor celor din pozițiile cheie ale procesului de luare a deciziilor au fost întreprinse doar la nivelul local al administrației publice sau în diferite servicii publice (majoritatea în sectorul asistenței sanitare). În contrast cu cele din sfera publică, aceste tipuri de sondaje sunt, totuși, fenomene “obișnuite” în lumea afacerilor. Pentru a-și planifica pe termen lung politica de afaceri și recrutarea personalului, cele mai mari întreprinderi și bănci au însărcinat centrele de sondare pentru a afla ideile marilor manageri și a celor din conducerea administrației despre poziția firmei lor pe piață, perspectivele dezvoltării lor viitoare, ariile de investiții vizate, perspectivele în carieră, climatul organizațional și domeniile de eficiență, mai redusă în producție și marketing, etc. Evident, nici unul dintre aceste sondaje nu sunt accesibile publicului, totuși, ideile elitelor pot fi rareori comparate cu cele ale cetățenilor asupra aceluiași subiecte.

Rezumând cele de mai sus, putem constata o graduală acceptare a sondajelor ca surse de informație fie ca “pre-teste” a posibilelor reacții vizavi de viitoare reforme, sau ca evaluări ale rezultatului schimbărilor din ultimul timp. În general, factorii de decizie de la nivel macro se bazează mai puțin pe rezultatul sondajelor decât autoritățile locale. Se pare că cu cât cei care vor efectua schimbările sunt mai aproape de “subiecții” acestora, cu

atât va fi mai largă utilizarea datelor rezultate din cercetările empirice (inclusiv sondajele) în determinarea pașilor concreți, a priorităților și al calendarului reformelor.

În secțiunile următoare, câteva dintre cele mai importante sfere ale reformei administrative vor fi și descrise și vor fi discutate cele mai importante rezultate ale sondajelor de opinie care au cercetat opiniile populației despre acestea. Prezentarea va fi structurată pe variatele domenii/activități ale administrației și în interiorul acestora va fi rezumată folosirea rezultatelor sondajelor de opinie fie în pregătirea sau în controlul reformelor. În fiecare secțiune va fi prezentat pe larg câte un caz.

4. Monitorizarea performanței și acceptării instituțiilor, guvernului și a administrației publice

Istoria recentă a democrației este prea scurtă în Ungaria pentru a putea fi siguri despre acceptarea ei necondiționată de către toți cetățenii și de către toți agenții politici. De aceea este esențial să știm: în ce măsură sprijină cetățenii acele instituții care au rolul să apere democrația? Cât de mult au fost cetățenii satisfăcuți de funcționarea acestora? Au dezvoltat acestea încrederea în ele sau gradul de încredere a crescut în timp? Punând aceste întrebări, abordăm schimbările din climatul politic – un aspect care este destul de important și de interesant pentru publicul larg.

Astfel, nu este surprinzător că presa națională și internațională, diferitele stații de televiziune și radio și o seamă de fundații independente sunt dispuse să finanțeze sondaje regulate și repetate pentru a obține răspunsuri cât mai detaliate. Totuși, trebuie menționat că până acum administrația centrală nu a comandat astfel de anchete.

Cu toate că evaluarea administrației centrale este o temă obișnuită în acest tip de sondaje, succesul sau eșecul instituțiilor statului nu este măsurat pe baza aserțiunilor publicului – cei de la putere măsoară eficiența în termeni diferiți. Sondajele care au urmat primelor alegeri libere au demonstrat convingător că există o anumită discrepanță între așteptările de performanță ale publicului și ale oficialilor.

În vreme ce populația stimează instituțiile care își urmează propriile reguli și sunt deschise față de controlul și critica publicului, evaluarea administrației pare să aprecieze virtuți birocratice, în primul rând loialitatea și tăria afilierii politice (Bruszt și Simon, 1991; Rabár 1991).

Rapoartele anuale ale principalelor centre de studiere ale opiniei publice ne dau mai multe explicații despre natura acestei diferențe. La întrebarea “cât de importantă este politica pentru dumneavoastră”, majoritatea a răspuns “nu mă interesează”. Populația privește politica ca pe ceva “murdar”, “dezgustător”, “plină de ură și de certuri”, o sferă în care “politicienii își urmează propriul interes”, etc. (Medián 1992, 1994; Simon 1992). În ciuda opiniilor negative despre politică în general, maghiarii sunt excepțional de bine informați despre instituții și de principalii actori din viața politică. În plus, au destul de mare încredere în instituții, chiar dacă văd probleme în funcționarea lor (vezi exemplul 1).

Această relație controversială cu politica este reflectată în comportamentul electoral: deși prognozele estimau o clară scădere în participarea la a doua alegere din 1994 (Anuarul politic 1993), în realitate prezența la vot a depășit-o pe cea din 1990. În același timp, evenimentele politice (mitinguri organizate de partide, transmiterea sesiunilor parlamentului, demonstrații de masă, etc.) sunt urmărite cu dezinteres și partidele nu raportează o creștere însemnată în numărul de membri (Biro 1994). Una peste alta, populația privește politicul ca o treabă de profesioniști: resping zgomotoasele noi primadone și-i preferă pe cei care au dovedit anterior că au făcut înainte o treabă bună (Bokor 1994).

O altă caracteristică generală a gândirii politice a populației este neîncrederea lor în partide ca reprezentanți ai diferitelor ideologii, interese și ai conflictului politic. În vreme ce sprijinul pentru conceptul abstract de democrație multi-partită este mare, actualele întruchipări ale conceptului nu sunt prea bine privite. Oamenii nu văd de obicei diferențe decisive între diferitele programe ale partidelor, dar sunt în stare să situeze corect partidele pe scala liberal-conservator sau pe cea putere-opoziție (Hann, E., 1996). Sondajele simultane ale principalelor centre de sondare a opiniei confirmă că societatea ungară are mai multă încredere în instituțiile în slujba democrației care sunt neutre din punct de vedere al afilierii politice. De obicei Președinția, Curtea Constituțională, armata și poliția sunt considerate cele care își îndeplinesc cel mai bine datoria (Marián 1996; Hann 1996; Szabó 1997).

Cu toate că rareori au fost puse întrebări detaliate despre evaluarea activității autorităților locale, în sondajele regulate menționate mai sus despre “starea generală” în administrația publică, “locul în clasament” al primăriilor este chestionat în sondajele lunare atât de Medián cât și de Sonda Ipsos. Ca o măsură a satisfacției generale, trebuie menționat că administrația locală este printre instituțiile cu cel mai mare grad de încredere. În ambele seturi de sondaje, scorul ei mediu (pe o scară de la 0 la 100) era între 50-57 în ultimii ani și, în contrast

cu parlamentul, guvernul, sindicatele sau partidele, scorul lor bun nu s-a schimbat prea mult în timp. Clasarea relativ favorabilă a administrației de la nivelul comunității este în principal datorată faptului că oamenii – în special în sate – chiar simt schimbarea. În vreme ce instituțiile centrale încă demonstrează că sunt prea distante și înstrăinate față de ei, văd mai multe șanse politice să influențeze deciziile municipalităților.

EXEMPLUL 1: PERFORMANȚA ADMINISTRAȚIEI STATULUI ÎN CONDIȚII SOCIO-ECONOMICE NEFAVORABILE

Începând cu inaugurarea noului guvern în august 1994, Sonda Ipsos a lansat un sondaj lunar pentru a urmări schimbările în opiniile populației vizavi de performanța diferitelor domenii din administrația statului, în special cea a diferitelor ministere. Sondajele sunt efectuate pe baza rotației în rândul unui eșantion stratificat regional de 1000 de locuitori, reprezentând populația adultă (în vârstă de 17 ani și peste) a țării. Această cercetare permanentă este comandată de unul dintre cele mai populare cotidiene (*Népszava*), care publică rezultatele din fiecare lună. Comparațiile pe termen lung dintre rezultatele lunare au fost analizate și publicate în trei rapoarte succesive în Anuarele politice din 1995, 1996, și 1997 (Karajannisz 1995; Karajannisz 1996; Szabó 1997).

Evaluarea detaliată a performanței diferitelor ministere este în concordanță cu tot ce am menționat mai devreme. Cele trei ministere care au primit cele mai mari scoruri în sondajele lunare într-un interval de timp de doi ani și jumătate (între august 1994 și martie 1997) sunt Ministerul Afacerilor Externe, Ministerul Apărării, și Ministerul de Interne (supervizarea poliției). Spre deosebire, Ministerul Agriculturii, Ministerul Muncii și Ministerul Protecției Sociale sunt constant la coada clasamentului. Chiar și Ministerul de Finanțe, bastionul monetarismului rigid, este mai bine apreciat decât administrația răspunzătoare de politica socială și de îngrijirea sănătății! Astfel, se poate spune că societatea maghiară a acceptat că în starea actuală a economiei nu este permisă o cheltuială generoasă. În schimbul austerității oamenii așteaptă, totuși, un înalt profesionalism și pași hotărâți în direcția îmbunătățirii stării generale.

În plus față de aceste tendințe pe termen lung, scorurile lunare ne arată anumite oscilații: oamenii apar să reacționeze imediat la noile măsuri. Astfel, anunțarea unor noi modalități de finanțare a învățământului superior (Ministerul Culturii și al Educației Publice) sau introducerea unor noi modalități de sprijinire a economiilor locale (Ministerul de Finanțe) sunt “răsplătite” printr-o creștere substanțială a “scorului” mediu al ministerului menționat. De asemenea, reducerea asistenței financiare pentru mica producție agricolă (Ministerul Agriculturii) a fost “sanționată” cu o scădere a scorului. Într-adevăr, politicile nu pot fi adoptate în funcție de aprobarea publicului. Oricum, aceste sondaje ne arată că până și măsurile “neplăcute” sunt acceptate când sunt contrabalansate de aparența profesionalismului și de o bună performanță a administrației. Astfel, acele ministere constant situate în coada clasamentului s-ar putea să nu trebuiască să identifice lipsa lor de popularitate cu măsurile pe care au trebuit să le ia ci ar putea să utilizeze datele sondajelor pentru a iniția o revizuire a eficacității lor organizaționale.

Surse: Karajannisz, M. (1995), “Kormány a mérlegen” (“Guvernul pe scale”), în Kurtán et al. (editori), *Politikai Évkönyv 1995* (Anuarul politic, 1995), DKMKA, Budapesta, Ungaria, pp. 558-567.

Karajannisz, M. (1996), “Kormány a mérlegen 1995-ben” (“Guvernul pe scale în 1995”), în Kurtán, S. et al. (editori), *Politikai Évkönyv 1996* (Anuarul politic, 1996), DKMKA, Budapesta, Ungaria, pp. 687-697.

Szabó, Cs. (1997), “Átalakulófélben” (“Calea de mijloc în schimbare”), în Kurtán, S. et al. (editori), *Politikai Évkönyv 1997* (Anuarul politic, 1997), DKMKA, Budapesta, Ungaria, pp. 632-642.

5. Priorități în politici: Opinii față de reforma la nivel local

Cum am subliniat mai înainte, transformarea administrației la nivelul comunităților a urmat elementele centrale ale reformei din anii '90. Alegerile locale din 1990 și 1994 au fost caracterizate printr-un larg interes din partea publicului. Acesta este clar reflectat prin înaltele rate de participare în ambele ocazii (proporțiile au fost de peste 50% în 1990 și 44% în 1994, cu o variație pronunțată în funcție de tipul localităților în favoarea satelor). Problemele legate de administrație au fost urmărite cu o mare atenție de la început. Cetățenii aveau mari așteptări din partea noilor instituții ale administrației locale. În opinia lor, noile autorități alese trebuiau în primul rând să reprezinte drepturile comunității. În plus, trebuiau să garanteze autonomia deciziilor în toate subiectele interne, să sprijine dezvoltarea economică rapidă și să păstreze standarde înalte într-o gamă largă de servicii pentru uzul zilnic al populației.

Cum am mai menționat mai sus, descentralizarea de sus în jos a puterii și a autorității a fost însoțită de un grandios program de distribuire a proprietății în speranța creării unei baze stabile pentru activități economice autonome. În concordanță cu clarele tendințe liberale ale noii politici economice, au fost făcute încercări serioase pentru a reduce ponderea economică a statului prin delegarea către nivelele locale a unui număr de sarcini până atunci aparținând statului. Astfel, autoritățile locale au fost împuternicite să administreze toate programele de protecție socială și de asemenea un mare număr de servicii publice și sociale. Pentru a îndeplini aceste noi sarcini, ele au fost devenit proprietarii infrastructurii municipale. S-a sperat de asemenea că prin reducerea rolului regulator al statului vor apărea noi avantaje economice: prezența și costurile birocrăției și activităților administrative vor scădea, deci vor fi eliberate noi resurse pentru alte scopuri. În această perspectivă liberală, cerințele macro-economice pentru eficiență păreau în concordanță cu cererile politice pentru reducerea dictatului și a controlului de sus. Astfel, descentralizarea a apărut a avea un impact mult mai mare decât implicațiile tehnice ale managementului și ale administrației. Ea a fost văzută ca o cale directă spre democrație și spre prosperitate economică.

Implementarea acestor reforme ambițioase a fost urmată de o serie de sondaje. Printre subiectele investigate de aproape au fost schimbările în finanțele locale (Péteri 1993), diferitele politici în furnizarea de servicii (Horváth 1993), schimbarea priorităților în funcție de compoziția socială a localităților (Horváth 1996), ordinea sarcinilor economice și pașii dezvoltării tehnice (Ferencz și Kiss 1996), variațiile în considerațiile profesionale ale creării locurilor de muncă (Vajda 1996), politica de protecție socială (Szalai 1995; Horváth 1995), politicile educaționale și de sănătate (Kákai 1996), etc. În legătură cu colectarea datelor factuale despre bugete și recrutarea personalului, multe dintre aceste sondaje au investigat opiniile despre diferitele instituții ale administrației locale. Aceste sondaje au fost finanțate fie din granturi de cercetare fie de însăși autoritățile locale. Nu au fost efectuate sondaje simultane, nici sondaje repetate în timp.

Sondajele care arată aprobarea politicilor pe termen scurt și lung ale municipalităților pun de asemenea întrebări despre performanța acestora. Un rezultat obișnuit al acestor anchete este evaluarea mai degrabă bună a activității consilierilor aleși și a diferitelor comitete locale (Horváth și Péteri 1993). Oamenii recunosc profesionalismul și aprobă până și măsurile restrictive dacă văd pași fundamentați și clari spre dezvoltarea economică. Este important să notăm că politica de partid la nivel local este respinsă. Comunitățile își doresc de la aleșii lor să lase deoparte diferențele ideologice și politice și să muncească pentru a ajunge la un fel de compromis în problemele comune. În concordanță cu această orientare, numărul de consilieri afiliați politic este mai degrabă scăzut în municipalități și se pot găsi un număr de coaliții “ciudate” în consiliile locale care sunt de neimaginat la un nivel superior de decizie (Tóth 1995; Bocz 1996).

În mijlocul atmosferei în general favorabile, “outsiderii” și cei din diferitele foruri ale administrației locale sunt de acord să refuze orice creștere a taxelor locale (toate ultimele trei guverne au încercat să reducă sprijinul bugetar și să convingă autoritățile locale să facă mai multe eforturi pentru a crește finanțarea din rândul comunității lor) și ar clasa diferitele funcții menționate mai devreme mai degrabă la fel. Când au fost întrebați despre funcțiile în competiție ale reprezentării politice, reprezentarea drepturilor comunității, administrarea serviciilor descentralizate sau furnizarea și distribuirea infrastructurii publice, au dat o clară prioritate ultimului set de sarcini (vezi Exemplu 2). Marea majoritate vede auto-guvernarea ca organisme responsabile care îndeplinesc nevoile de bunăstare ale comunității și furnizează un număr de servicii publice și sociale. În același timp, le-ar da mai puține sarcini birocratice și ar refuza ca acestea să devină prea ocupate cu managementul economic și financiar.

În general, administrația locală pare să fie sprijinită mult mai mult de populație decât administrația centrală. Programele elaborate la nivel local reflectă mai bine prioritățile și nevoile comunității (vezi Exemplu 2), și de aceea se bucură de un mai mare grad de sprijin atât din partea elitei cât și din partea electoratului. Având în vedere acest climat mai degrabă favorabil, sondajele periodice ale domeniului pot furniza rezultate utile care ar trebui folosite în pregătirea deciziilor asupra programelor de creare de locuri de muncă, investițiilor în infrastructură și în programe pentru a reduce diferențele încă remarcabile dintre regiuni.

6. Opinii despre integrarea în UE

După patru decenii de dominație sovietică, derivată din logica Războiului Rece, prăbușirea socialismului a deschis brusc șanse istorice pentru re-negocierea poziției geopolitice a Ungariei. Mizele erau diverse, de la legăturile militare ale țării la viitorul caracter al vieții politice, economice, sociale și culturale. Deși dominația comunistă a interzis sau, cel puțin a descurajat astfel de încercări, efortul deliberat de a menține trăsăturile europene ale societății a fost parte integrantă din viața de zi cu zi a familiilor și a comunităților locale

EX. 2: PRIORITĂȚILE POLITICILOR LOCALE VĂZUTE DE POLITICIENI ȘI DE POPULAȚIE

În 1991, Fundația pentru Democrație Locală și Inovații (Budapesta) a efectuat un sondaj asupra diferitelor aspecte politice, administrative și economice ale administrației locale. Sondajul a fost efectuat pe un eșantion stratificat reprezentativ la nivel național de 208 autorități locale (eșantionul a fost ales în funcție de mărimea localităților, diviziunea urban/rural și de un index al caracteristicilor socio-economice fundamentale. În fiecare administrație locală a fost administrat același chestionar primarului, șefilor administrației locale (funcționari municipali) și tuturor consilierilor. În plus, un sondaj în rândul populației pe un eșantion de 1000 de locuitori a fost efectuat pe baza unui chestionar consistând dintr-o gamă largă de întrebări similare, dar cu câteva întrebări suplimentare. (Proiectul de cercetare a fost finanțat de Consiliul Norvegian de Cercetare în Științe Sociale Aplicate).

Sondajul s-a concentrat pe valorile politice, profesionale, organizaționale și umane care sunt în joc atunci când se constituie diferitele organisme ale municipalității și care orientează procedurile de laure a deciziei. Dincolo de prioritățile luate în considerare în pregătirea bugetului anual, au intrat în atenția cercetării politicile și mecanismele managementului economic local, viziunile asupra răspunderii administrației centrale în sprijinirea autorităților locale și opțiunile asupra dezvoltării economice pe termen lung.

Studiul a arătat un grad surprinzător de congruență între vederile elitei locale și cele ale populației. Când au fost întrebați despre cele mai importante calități pe care ar trebui să le aibă un consilier, “cinstea”, “abilitatea de a ajunge la un compromis” și “cunoașterea suficientă a localității” au fost subliniate cu un mare grad de consens. Cu o înțelegere similară între “insideri” și “outsideri”, valorile angajării ideologice (incluzând credințele religioase) și afilierea de partid s-au regăsit la coada clasamentului între cele treisprezece categorii luate în considerare. Mai mult, cele mai importante sarcini pe care ar trebui să le îndeplinească administrația locală au fost văzute la fel de către cele patru grupuri de respondenți. Lista oferită consta din 27 de categorii pe care intervievații trebuiau să le aprecieze pe o scală de la 1 (neimportantă) la 5 (una dintre cele mai importante sarcini). Opțiunile celor trei grupuri de “insideri”, cu variații minore la nivelul mediei, au fost identice: crearea de locuri de muncă, siguranța publică și dezvoltarea serviciilor telefonice locale au fost primele sarcini de pe lista lor, în vreme ce parcurile, îmbunătățirea învățământului secundar și investițiile în creșe au primit cele mai mici scoruri. Ordinea nu a fost cu mult diferită în cazul populației, deși, dincolo de scorurile ridicate pentru siguranța publică și crearea de noi locuri de muncă, populația a cerut și mai multe eforturi în domeniul serviciilor pentru bătrâni.

Serviciile slab cotate, au fost, însă, foarte diferite de cele de pe listele “insiderilor”. În sondajul popular, oamenii au considerat ca cele mai puțin importante îmbunătățirea transportului public, parcurile și protejarea drepturilor minorităților. Scorul slab al acestora din urmă reflectă parțial prejudecățile destul de răspândite față de romii (care sunt singura minoritate etnică cu o mărime destul de mare din Ungaria contemporană) și parțial lipsa unui discurs public despre anumite noi drepturi ale omului. Din contra, cei de la putere par să fie mult mai conștienți de esența acestor drepturi, dar vor da prioritate sarcinilor clasice ale furnizării de servicii și ale managementului economic.

Sondajul a relevat un mare grad de profesionalism în luarea deciziilor la nivel local. A adus de asemenea la suprafață răspândita posesiune a abilităților organizaționale și administrative pe care elita locală le-a dobândit cu încetul în diferite poziții administrative în timpul anilor '80, pe care le capitalizează acum asumându-și povara deciziilor responsabile. Astfel, un număr de municipalități au fost capabile să formuleze programe destul de rafinate de dezvoltare pe termen mediu și lung într-un timp surprinzător de scurt după alegeri.

Sursa: Horváth, M.T. și Péteri, G. (1993), “Új változatosság” (“Noua varietate”), *Helyi demokrácia és újtársok*, Alapítvány, Budapesta, Ungaria.

în întreaga perioadă a comunismului. Astfel, în ciuda încercărilor puterii de a impune noțiunea Cortinei de Fier și în diferitele aspecte socio-culturale ale modului dominant de viață, identificarea europeană de sine s-a regăsit în mii de modele occidentalizate de la locuințe la cele mai des întâlnite modalități de petrecere a timpului liber, în mâncare și în stilul “occidental” de îmbrăcăminte. Această preistorie a unor decenii de “europenizare” informală” trebuie identificată cu faptul că solicitările de a instaura o ordine politică și economică compatibilă cu auto-definirea culturală a populației a întrunit o largă aprobare în rândul ungarilor în 1989-1990. În acest context, nu este de mirare că toate partidele politice au subliniat ca una dintre primele lor priorități începerea

negocierilor cu Uniunea Europeană (pe atunci Comunitatea Europeană), NATO și alte organizații regionale despre aderarea la aceste organizații supra-naționale de formare a politicilor și de luare a deciziilor. Totuși, atunci când au fost confrunțați cu enorma cantitate de muncă necesară pavării drumului către reprezentarea în diferitele organisme europene, entuziasmul inițial al publicului s-a cam răcit. S-a dovedit că nici sistemul legal în vigoare, nici altele ca și cele educaționale, protecției sociale, managementului economic sau reglementările tehnologice ale producției nu erau compatibile cu cele aplicate în partea vestică a continentului. Astfel, mari eforturi au fost făcute pentru a converti toate aceste sisteme de administrație și procesul s-ar putea să mai dureze ani – dacă nu decenii.

Dificultățile prevăzute nu au subminat, totuși, angajamentul sprijinit public al guvernărilor care au urmat de a începe reformele necesare. Ca parte a lungii pregătiri a deplinei “intrări în Europa” un număr de pași a fost făcut chiar imediat după instalarea primului guvern în 1990. Pe de o parte, noi instituții și organizații au fost înființate pentru a fi corpuri “profesionale” însărcinate cu coordonarea “europenizării” diferitelor agenții guvernamentale. Pe de altă parte, reformele administrative în toate sferele publice au fost observate în permanență și reformulate în lumina reglementărilor Uniunii Europene. O piatră de hotar a fost îndeplinirea “chestionarului european” în 1996. Acest eveniment a deschis calea către negocieri mai concrete între actualul guvern și administrația UE despre “calendarul” programelor coordonate pentru pregătirea aderării.

Spre deosebire de multe alte sfere ale reformei în curs, procedurile necesare pentru integrarea Ungariei în Uniunea Europeană a fost monitorizată regulat și în mod serios. În ultimii șapte ani, un număr de sondaje desfășurate simultan au fost comandate pentru a măsura nivelul de cunoștințe despre luarea deciziilor și formularea politicilor la nivel european pe care îl au diferitele grupuri sociale din societatea ungară, evaluarea populației despre națiunile/regiunile care au cel mai mare impact asupra viitorului țării și atitudinile despre consecințele aderării atât pe plan personal cât și la nivel național.

Printre aceste sondaje cele mai cuprinzătoare sunt primele “Eurobarometre”, studii efectuate în 19 țări central și est europene. În cazul Ungariei MODUS Consulting Ltd. Este responsabilă pentru munca de teren și pentru analiza comparativă. Pe lângă partea de chestionar care este aplicată în toate țările, MODUS a mai pus câteva întrebări legate de Europa de interes național (acest set de întrebări specific țării vizează măsurarea schimbării atitudinilor față de investițiile străine, modificările în orientarea politică pe scala cosmopolit/autarhic și percepția lor asupra îmbunătățirii sau înrutățirii dezvoltării Ungariei pe termen lung).

Cum ne arată tendințele din ultimii cinci ani, în paralel cu scăderea sprijinului pentru măsuri economice neo-liberale s-a înregistrat o creștere a fricii de a intra pe piața europeană fără o puternică politică protecționistă. Deși majoritatea ar “vota” în continuare pentru aderarea la Uniunea Europeană, vocile care cer să se facă eforturi mai mari pentru o mai bună pregătire și o politică deliberat de piață a în domeniul forței de muncă pentru a preveni marginalizarea celei maghiare. În concordanță cu aceste perspective mai pesimiste sunt în principal populația vârstnică de la sate și muncitorii necalificați de la oraș care văd mai multe aspecte negative decât pozitive ale “europenizării” și care se tem de viitoarea aderare în UE (vezi Lengyel, Molnár și Tóth 1996 și Exemplul 3).

7. Folosirea sondajelor de opinie în ciclul politicilor publice

7.1. Inițierea politicilor publice: Cazul reformei sistemului sanitar

Numeroasele lipsuri și constrângeri constatate în funcționarea sistemului sanitar au fost un subiect de mare discuții încă din anii '80. Motivele de nemulțumire erau multiple. Mai întâi, o serie de indicatori au semnalat o scădere a stării de sănătate a populației. Rata mortalității pe vârste – în special cele ale populației masculine – era în creștere încă din a doua jumătate a anilor '60; incidența alcoolismului, bolilor mentale și a celor cardiovasculare a depășit încetul cu încetul cifrele corespunzătoare din majoritatea celorlalte țări europene. Frecvența accidentelor mortale a pus Ungaria în fruntea țărilor lumii industrializate. Rata mortalității infantile a încetat să scadă de la mijlocul anilor '80, etc. (pentru mai multe amănunte, vezi Losonczy, 1997).

În al doilea rând sistemul de asistență sanitară se dovedea tot mai puțin capabil să rezolve problemele tot mai serioase care apăreau. În fundal erau constrângeri structurale și consecințe ale deceniilor de finanțare redusă a acestor servicii. Sistemul prezenta simptome serioase de uzură: o scădere în calitatea serviciilor furnizate. O lipsă cronică a dotărilor și lipsa corespondenței între nevoile pacienților și serviciile oferite a devenit cunoscută în rândul întregii societăți. În același timp, accesul la îngrijirea medicală a devenit din ce în ce mai dependentă de mită și de relații, toate defavorizând grupurile mai defavorizate social – cele care ar fi avut nevoie în mai mare măsură și mai frecvent de intervenții medicale. Această permanentă lipsă de îngrijire medicală,

deteriorarea stării de sănătate și tot mai marile inegalități sociale păreau să nu se mai sfârșească. (Szalai 1986; Orosz 1995).

EXEMPLUL 3: UNGARIA PE DRUMUL CĂTRE EUROPA

În toamna lui 1996, Sonda Ipsos a efectuat o serie de sondaje de opinie pentru a măsura cunoștințele și atitudinile față de integrarea europeană. Sondajele au fost comandate de Ministerul Afacerilor Externe și finanțate din fonduri Phare. Studiul s-a efectuat asupra a patru eșantioane din grupuri sociale diferite care au fost considerate importante din punctul de vedere al definirii unei strategii guvernamentale de diseminare a informațiilor despre politicile vizate să ducă la aderarea la UE. Grupurile selectate pentru o cercetare mai amănunțită au fost următoarele: tineretul, cei care trăiesc în zonele rurale înapoiate, ziariștii și adulții “în general”. Aceste grupuri au fost reprezentate de următoarele eșantioane: 1400 de respondenți au fost selectați dintre tinerii între 16 și 29 de ani; un eșantion concentrat geografic de 1000 de indivizi a fost selectat să reprezinte populația rural-agricolă; un mic eșantion de 250 de jurnaliști a fost interviuat pentru a afla opiniile celor care lucrează în diferitele domenii ale comunicării de masă, și un eșantion “cheie” de 3000 de indivizi de 18 ani și peste a fost selectat prin metode aleatorii clasice pentru a obține informații despre atitudinile populației adulte.

În concordanță cu rezultatele altor sondaje, această serie de anchete a găsit că majoritatea maghiarilor au o atitudine pozitivă față de aderarea la UE. Diferențele față de medie sunt sugestive: tinerii și cei de vârstă medie sunt suporteri ai aderării în mai mare măsură decât vârstnicii; orașenii educați sunt mai în favoarea decât cultivatorii de la sate; cei din industrie și servicii văd aderarea mai avantajoasă decât muncitorii agricoli. Întrebați despre motivele pentru aderarea la UE, oamenii au dat mai multe motive economice, cele culturale și politice fiind mai rar menționate. În ceea ce privește cum va fi viitoarea formă politică a unei Europe Unite, majoritatea relativă (46% din “eșantionul adulților”) vorbea despre o Confederație Europeană, un sprijin ceva mai mic era exprimat pentru “Statele Unite ale Europei”. În concordanță cu aceste idei, oamenii gândeau că politicile comercială, de mediu sau monetară sunt probleme pan-europene, în vreme ce politica socială, educația, apărarea granițelor sau transportul trebuie lăsate nivelului național de luare a deciziilor.

Sondajele au arătat un nivel relativ ridicat al cunoștințelor despre viitoarele schimbări în sfera locurilor de muncă, relațiilor de proprietate, educației, migrației sau comunicării. Totuși, informațiile despre structura organizațională a Uniunii s-au dovedit a fi foarte puține. Chiar mai puțin cunoscute erau procedurile de alegere în Parlamentul European, simbolurile “Europei” sau măsurile recente care au fost luate în domeniul uniunii monetare.

În ceea ce privește speranțele pentru viitor, ca rezultate ale unei viitoare aderări, ungurii prevăd o întărire a identității naționale și un mai mare respect pentru cultura maghiară. O mare proporție dintre respondenți văd de asemenea șanse mai bune pentru țară în afacerile externe și în reprezentarea intereselor pe plan internațional, și o îmbunătățire substanțială a condițiilor economice. În ceea ce privește dezavantajele, majoritatea se teme de o creștere în deja îngrijorătoarele fenomene de criminalitate, alcoolism, droguri, sinucideri, etc. În plus, un număr de probleme domestice creează mari neliniști. Acestea sunt viitoarele noi reduceri ale cheltuielilor sociale și tot mai marile inegalități sociale și regionale între părțile mai adaptabile și cele mai puțin adaptabile ale societății.

Semne ale unui relativ înalt grad de solidaritate au fost exprimate nu numai față de concetățeni, dar și la o scară internațională. Populația s-a dovedit foarte critică la adresa tuturor acțiunilor “separatiste” și față de orice manifestare de competiție între guvernele Europei Centrale. Marea majoritate vede viitorul Ungariei în contextul regional și se gândește la obținerea calității de membru în UE împreună cu celelalte “țări Vișegrad”.

În lumina acestor sondaje, sferile în care trebuie îmbunătățit dialogul dintre guvern și societate apar foarte clar. Ca rezultat al acestor cercetări Oficiul Primului Ministru a elaborat un “program de îmbunătățire a comunicării” în vara lui 1997. Începând din august 1997 principalele cotidiene, societatea publică de radiodifuziune și Televiziunea Maghiară de Stat au lansat în serial prezentarea unui număr de aspecte economice, culturale, de muncă, educație, educație și cultură ale viitoarei integrări. Aceste prezentări urmăreau creșterea cunoașterii specificității anumitor politici ale UE și să răspândească informații despre procedurile politice și birocratice prin care Parlamentul Ungariei și guvernul acționează spre aderare.

Sursa: Csepeli, Gy și Závecz, T. (1997), “Várakozások, remények, félelmek: az Európai Unió képe a magyar közvéleményben” (“Așteptări, speranțe, anxietate: imaginea populației despre Uniunea Europeană în Ungaria”), în *Politikai Évkönyv 1997 (Anuarul politic 1997)*, DKMKA, Budapesta, Ungaria, pp. 650-669. Având

în vedere această stare de lucruri, promisiunea unei reforme radicale în asistența medicală a fost una dintre prioritățile majore în toate programele partidelor la începutul anilor '90. Următorul guvern a trebuit să facă față faptului că aceste reforme presupuneau o sporire a cheltuielilor din domeniul sanitar. Având în vedere că o astfel de solicitare era în contradicție cu tendința generală de reducere a cheltuielilor bugetare, au trebuit găsite alte soluții.

Deși încă mai sunt pași importanți de făcut, au fost făcute câteva schimbări importante. Prima a fost ca serviciile de sănătate publică să fie trecute sub administrarea protecției sociale (cu alte cuvinte, să fie separate veniturile lor de bugetul de stat și să fie creat un corp profesional independent pentru managementul acestora), și să fie stabilite noi reglementări pentru finanțarea diferitelor servicii (cote pe persoană pentru asistența medicală generală, cote specifice pentru fiecare boală în spitale, etc.). În al doilea rând, s-au făcut eforturi pentru "economisire" în consumul de medicamente și în toate costurile îngrijirii medicale. În al treilea rând, s-a pus restricții asupra concediilor de boală de lungă durată și controalele pentru obținerea pensiilor de boală au fost înălsprite. În al patrulea rând noțiunea de "îngrijiri mixte" a fost încurajată prin favorizarea sectorului privat în anumite specializări. În al cincilea rând, s-au făcut încercări să fie satisfăcută una dintre cele mai des întâlnite cereri: a fost mărit substanțial salariul deosebit de mic pe care-l aveau medicii și asistentele în spitalele de stat. Totuși, toate aceste măsuri au generat rezultate mai degrabă controversate. În anumite domenii calitatea serviciilor a continuat să scadă și eforturile de a ține pasul cu prețurile a ajuns să pună sarcini suplimentare greu de suportat pentru starturile sărace ale societății. De aceea, conflictele pe probleme de sănătate și îngrijirea sănătății sunt încă în centrul dezbaterii publice.

Sondajele de opinie asupra subiectului ne dau câteva indicii despre intensitatea acestor conflicte. Anchetele în rândul diferitelor grupuri de medici reprezentând o gamă largă de specializări au condus la aceleași concluzii: cei care lucrează în domeniu văd sub-finanțarea cronică drept cauza majoră a tuturor "bolilor" sistemului. Plângeri foarte des întâlnite se referă la lipsa îngrijirii preventive și la standardele joase de vindecare. Indiferent de specificitatea din profesia lor, toate grupurile de medici sunt de acord asupra analizei trăsăturii structurale cea mai deranjantă din sistem: costul prea mare a îngrijirii spitalicești în comparație cu alte servicii mai ieftine și mai bune care sunt oferite pacienților (Orosz 1995; Losonczy 1997). Un alt set de comentarii critice se referă la înapoierea și la distribuția defectuoasă a echipamentului și a infrastructurii. Întrebați despre posibilele soluții, diferitele grupuri profesionale au indicat combinația a doi pași necesari: nevoia unui plan în domeniu sănătății discutat pe larg, bine elaborat și pe termen lung și necesitatea urgentă a trecerii la îngrijirea sănătății multi-sectorială, prin includerea sectorului privat și a celui non-profit (Orosz 1992).

EXEMPLUL 4: UNGURII VOR O MAI BUNA ÎNGRIJIRE MEDICALĂ, DAR CINE TREBUIE SĂ PLĂTEASCĂ NOTA DE PLATĂ?

În 1994 Fondul Asigurărilor de Sănătate a comandat și finanțat un sondaj asupra experiențelor recente ale populației cu sistemul sanitar și opiniile lor despre introducerea serviciilor plătite și despre alte câteva aspecte ale reformei din sănătate. Ancheta dorea de asemenea să determine factorii sociali care determină comportamentul sanitar al populației și principalele moduri de "folosire" a sistemului. Cercetarea a fost efectuată de o echipă a Institutului de Cercetare Economică și Socială a Sindicatelor. Întrebările au fost puse în cadrul unui interviu de o oră cu câte unul dintre membrii unui eșantion național reprezentativ de 5000 de gospodării. Raportul final complet nu a fost niciodată accesibil publicului, dar un rezumat a fost publicat în colecția de documente ale Fondului Asigurărilor de Sănătate (o colecție semi-publică care nu intră în circulația "normală" în librării sau în bibliotecile publice, dar care poate fi obținută la cerere).

Sondajul a demonstrat o foarte slabă cunoaștere a finanțării îngrijirii medicale. Deși atât angajații cât și angajatorii plătesc o contribuție substanțială pentru pensii, ajutoare familiale și îngrijirea medicală "gratuită" (în prezent, partea angajaților este de 10% din salariul brut și cea a angajatorilor de 42.5% din fondul lunar de salarii), nici proporția contribuțiilor, nici împărțirea acestora între cele două fonduri care gestionează pensiile și ajutoarele familiale respectiv serviciile de sănătate nu erau cunoscute. Populația mai educată a estimat aceste procentaje mai bine decât cei mai puțin educați, dar totuși nivelul cunoștințelor lor era redus. Destul de interesant, toți cei a căror ocupație era legată de sistemul sanitar erau la curent cu reglementarea plăților, ca și cum problemele serviciilor de sănătate erau propriile lor probleme.

Chiar mai puțin cunoscute erau alte schimbări recente din sistemul sanitar. Populația nici măcar nu a ghicit proporția de subvenționare a anumitor produse farmaceutice de bază. Tot ce știau era că există o mare creștere a prețurilor în acest domeniu.

Când au fost întrebați despre cele mai deranjante lipsuri și probleme de calitate în îngrijirea sănătății, cele mai des întâlnite plângeri se refereau la lipsa de igienă din spitale și la proasta calitate a mâncării primite de

O serie de întrebări erau dacă populația ar accepta plata și/sau scăderea calității și/sau reduceri în finanțarea bugetară a altor servicii sociale în afară de sănătate ca un “preț” plătit pentru îmbunătățiri în următoarele domenii: serviciile de medicină generală, clinici ambulatorii, spitale, indemnizații pentru gravide și celelalte domenii din sfera sănătății. Rezultatele sunt concludente: populația va sprijini mai ales îngrijirea spitalicească (nu vor permite reduceri în acest domeniu) și vor accepta în majoritate introducerea graduală a plății pentru servicii speciale. Totuși, opțiunea favorită a fost ca factorii de decizie să găsească alte domenii decât îngrijirea sănătății, în care, conform opiniei populației, “economisirea” resurselor limitate ale statului să afecteze mai puțin nevoile de bază ale unor grupuri mai puțin largi. Menținerea sistemului de îngrijire a sănătății sprijinit de stat, gratuit (sau măcar ieftin) este o revendicare majoră a societății maghiare.

O concluzie fundamentală a acestui sondaj a fost nevoia de a îmbunătăți cunoștințele populației în domeniul “economiei” îngrijirii sănătății. Ancheta a inspirat factorii de decizie din consiliul Fondului de Sănătate să sugereze Academiei Ungare de Științe să încorporeze studiul sistemului sanitar în Programul Național Strategic de Cercetare în pregătirea aderării la UE. Ca o parte a acestui program, o primă serie de întâlniri la nivel de experți s-a desfășurat între mai și septembrie 1997. S-a sfârșit cu o mare conferință (reflectată în presă) – primul dintre evenimentele publice în care profesioniștii din sistemul sanitar au avut șansa să discute planuri de reformă pe termen lung în sănătate cu economiști, sociologi, reprezentanți la managementul sănătății, oficiali din administrația locală și un număr de organizații non-guvernamentale din domeniul sanitar.

Sursa: Bondár, É. și Ékes, I. (1995), *Egészségbiztosítás alulnézetben* (Îngrijirea sănătății privită de jos), OEP, Budapesta, Ungaria.

Opiniile publicului nu diferă prea mult față de cele ale profesioniștilor. Oamenii situează sănătatea printre valorile cele mai importante și sunt deschiși să accepte prezența instituțiilor private și non-profit în domeniu, dacă reglementarea plății și accesului devine mult mai clară și mai bună decât până acum (Gyekiczki et al 1991; Csontos et al 1996). Deși experiențe nefericite cu instituțiile sanitare sunt destul de frecvente, încă există un grad înalt de încredere în medici, pe care oamenii îi vor mai bine plătiți și ajutați de mai multe asistente (vezi Exemplul 4).

7.2. Implementarea politicilor publice: opinii despre reforma bugetară

Pentru a micșora poverile financiare care frânează activitatea economică și adaptarea la piața mondială, au fost inițiate reforme serioase pentru a restrânge bugetul statului. În paralel cu aceste reforme s-au făcut câțiva pași pentru a redefini conceptul și funcțiile finanțării centrale. În contrast cu vechea colectare și redistribuire nediferențiată a veniturilor comandată de la centru, au fost emise noi reglementări pentru a delimita noțiunile, funcțiile și subiecții diferitelor taxe, bazele diferitelor contribuții, îndreptățirile pentru returnări și ajutoare și principiile generale ale redistribuției de la centru.

Probleme ale reformei bugetare au fost în continuu pe agenda dezbaterilor publice din ultimii ani. Mai mult, există o mare presiune asupra Parlamentului și Curții Constituționale să facă mai multe eforturi pentru a defini cadrul legal atât al impozitării cât și al accesului la subvenții. Pașii spre o substanțială reformă bugetară fiind făcuți în condițiile unei serioase crize economice de durată, procesul a fost însoțit de puternice conflicte sociale. Lupta pentru și împotriva păstrării intervenției centrului a fost foarte intensă în ceea ce privește reformele administrative.

Câteva sondaje ne arată cauzele acestor conflicte și ambiguități (Gyekiczki et al 1991; Fischer et al 1992; Tóth 1994; Fábíán 1994). În primul rând, motivele economice sunt evidente. Activitatea economică independentă, complet separată de stat necesită un sprijin de capital stabil și o piață care să funcționeze bine, dar nici una dintre aceste condiții nu a putut fi creată în ultimele decenii. Din acest motiv statul este confruntat cu puternice cereri și cu o presiune continuă pentru a da garanții financiare întreprinzătorilor particulari pentru a-și putea dezvolta afaceri sigure. În plus, nevoia prezenței economice a statului este prezentă în continuare de faptul că restructurarea producției a început să erodeze acele relații de piață care erau privite ca fiind mai mult sau mai puțin stabile și “pentru totdeauna”. Privatizarea firmelor de stat a subminat ordinea considerată stabilă, în vreme ce prăbușirea Consiliului de Ajutor Economic Reciproc (CAER) și a piețelor estice a primejduit relațiile de

export. Toate acestea au mărit riscurile independenței și au crescut presiunea socială pentru rolul de tampon al statului.

Totuși, cauzele acestei relații ambivalente nu include doar componente economice directe ci și factori culturali și de atitudine. În primul rând trebuie menționat efectul de bumerang care a însoțit eliberarea de puterea politică a statului. Paradoxal, deceniile de rezistență față de statul opresor au fost uitate și au apărut de cereri pentru remunerația meritată primită atâția ani. În spatele principiilor privatizării care intenționează să “reglementeze” evitarea jefuirii bunurilor publice pot fi detectate mari cereri în concurență pentru despăgubiri materiale. Pentru ca argumentele care să justifice aceste cereri să fie acceptate și incluse în legislație este doar o chestiune de forță politică. În acest fel, privatizarea și distribuirea proprietății este funcție directă a pozițiilor de negociere stabilite în ultimele decenii (Sági 1994; Szelényi și Szelényi 1996; Szalai 1996).

EXEMPLUL 5: DE CE PLĂTIM TAXE?

În 1996, TARKI a efectuat un sondaj pentru a măsura cunoștințele populației despre sistemul fiscal, taxe și finanțele statului. Sondajul a fost făcut pe un eșantion de 1000 de persoane reprezentând populația activă a țării. Proiectul a fost comandat și finanțat de către Ministerul de Finanțe (cu contribuția parțială a Universității Central Europene). Interviu de o oră a combinat elemente metodologice ale cercetării clasice a opiniei publice cu un experiment proiectat special pentru a crea respondenților o situație în care să ia o decizie. Dincolo de a întreba care sunt opiniile lor asupra proporției taxelor în cazul anumitor produse de consum zilnic (pâine, petrol), asupra nivelului de responsabilitate a statului în furnizarea asistenței medicale gratuite, ajutoarelor familiale, pensiei minime, subvenției pentru medicamente și educația gratuită, respondenților li s-a cerut să aleagă punct cu punct: ar fi dispuși să plătească mai mult, și/sau anumite servicii ale statului ar trebui să devină mai strict condiționate, și/sau accesul la acestea să fie mai limitat, și/sau anumite cerințe de calitate ale serviciilor gratuite trebuie reduse.

Sondajul a furnizat amănunte noi asupra mării variații în cunoașterea standard despre diferitele aspecte ale finanțelor statului. Dincolo de impactul decisiv al nivelului educațional, ocupației, vârstei și rezidenței a reieșit că nivelul de cunoștințe este depinde foarte mult de calitatea informației din presă și de contactul propriu cu una sau alta dintre instituțiile luat în considerare. Totuși, dorința de a accepta o anumită reducere în rolul statului de furnizor al serviciilor sau avantajelor menționate nu este puternic corelată cu aceste variabile. Sondajul a relevat un grad de solidaritate destul de ridicat *împreună* cu acceptarea unui rol mai mare a pieței și a unei creșteri a contribuțiilor financiare individuale (de exemplu, majoritatea a optat pentru menținerea sau chiar o anumită largire a asistenței sociale pentru săraci chiar dacă ar trebui să plătească mai mult, accesul la asistența medicală gratuită a fost sprijinit chiar dacă se cereau chiar mai multe sacrificii, etc.

Anchete cu astfel de caracter sunt “pre-teste” utile ale diferitelor reduceri ale serviciilor oferite până atunci doar de stat. Aparent, reacțiile publicului nu sunt uniforme: există domenii în care cererea de menținere a responsabilității statului este mai puternică decât în altele. În plus, cu mai multe eforturi de a ridica nivelul și calitatea informațiilor asupra motivelor diferitelor reforme fiscale, guvernul ar putea obține mai mult sprijin decât până acum.

Sursa: Csontos, L., J. Kornai și I. Tóth, “Az állampolgár, az adók és a jóléti rendszer” (“Cetățeni, impozite și sistemul protecției sociale”), *Századvég*, No. 4, Budapesta, Ungaria, pp 1-28.

Celelalte sfere ale vieții economice ne arată și mai clar ambivalența atitudinii față de stat. Marele număr de societăți civile, asociații și fundații existente sunt exemple de cerințe simultane de auto-organizare și de recunoaștere birocratică (Vajda 1995). Situația este similară în domeniul obținerii și reglementării veniturilor. Managerii firmelor și activiștii sindicali protestează împreună împotriva oricărei forme de restricție de la centru în negocierea salariilor și a limitării prin lege a prețurilor de vânzare. În același timp se bazează puternic pe același stat central. Ei folosesc vechile canale care s-au dovedit utile în obținerea unor tratamente individuale pentru a obține compensații pentru ei înșiși din partea diferitelor instituții ale bugetului central pentru a contracara inflația și alte greutăți economice. Dorința de a minimiza riscurile dă fiecărui actor dorința de a obține avantaje față de alții ca “excepții” și “concesiuni” și în alte forme de protecție birocratică (Laki 1995).

În concordanță cu aceste păreri larg împărtășite și cu aceste interese puternic înrădăcinate din spatele rezistenței contra unor reduceri serioase a cheltuielilor statului, recente sondaje de opinie ne arată că populația ca întreg refuză acele reforme care tind să reducă acele programe de ajutor general deja existente (Tóth 1996; Ferge 1996). Totuși, atunci când sondajele merg mai departe și întreabă care sunt “sacrificiile” pe care le-ar suporta populația pentru a păstra acele programe, imaginea devine mai complexă: dispoziția de a plăti mai mult

depinde de condițiile economice, nivelul de școlaritate, locul de rezidență și vârsta. În general, cei care sunt conștienți de necesitatea reformei (tineri, orășeni calificați cu un nivel de trai rezonabil) ar fi dispuși să accepte mărirea impozitelor în situația în care utilizarea fondurilor devine mai clară decât este cazul la ora actuală (vezi Exemplul 5)

Sondajele au demonstrat de asemenea prevalența solidarității cu săracii și cei cu nevoi speciale. Aceasta arată că populația este înclinată să accepte chiar și o creștere semnificativă a contribuției personale, dacă vor vedea unde merg banii lor: dacă reglementările sau calificarea pentru anumite servicii sunt mai clare și sunt făcute mai puține "excepții" în actuala distribuție a fondurilor și resurselor (Sági 1996). Mai departe, sprijinul pentru combinarea privat/public în educație și îngrijirea sănătății se bucură de o poziție bună pe lista preferințelor populației. (vezi Exemplul 5).

7.3. Evaluarea politicilor publice: Opinii despre câștigurile și pierderile reformei economice

Deși reformele cu scopul îmbunătățirii eficienței și a performanței economice au, în mod excepțional în Ungaria, o istorie lungă (datând de la sfârșitul anilor '60), prăbușirea socialismului a adus schimbări fundamentale în condițiile care determină pașii care vor fi efectuați spre o adevărată reformă economică. Declinul de neoprit a producției de la începutul anilor '80 încoace a demonstrat clar că producția poate cu greu fi mărită în condițiile economiei de comandă. Potențialul reformelor prudente s-a dovedit a fi epuizat: continuarea dezvoltării economice cerea o schimbare a relațiilor de proprietate dominate. Totuși, o astfel de cerință aducea o atingere celor mai sacre tabuuri politice ale regimului socialist. Astfel, se părea că toate ideile radicale bazate pe dominația proprietății private urmau să rămână în sertare pentru totdeauna. Dar cu schimbările de sistem din 1989-1990, șansele lor de realizare s-au schimbat. Pe baza programelor deja întocmite care subliniau pașii legali, financiari și organizaționali necesari succesului transformării economice, au fost luate măsuri semnificative imediat după alegerile din 1990.

Cea mai importantă dintre ele au fost legile și regulamentele despre privatizare. Dincolo de recunoașterea legală a capitalului privat, un număr de măsuri monetare au fost luate pentru a grăbi transformarea fostelor firme de stat în afaceri private și înființarea unor întreprinderi mici în economia secundară. Astfel, în șase ani, proprietatea privată a devenit dominantă. În prezent, mai mult de 60% din mijloacele de producție de află în sectorul privat. Extinderea proprietății private a fost însoțită de o schimbare drastică în structura producției: sectorul serviciilor, multă vreme subdezvoltat, a crescut, devenind o parte decisivă a economiei, furnizând acum circa 60% din PNB.

Pe lângă privatizare, măsuri importante au fost luate în comerțul exterior. Subvențiile generoase date produselor de export au vrut să ducă la mărirea productivității, dar și să obțină venituri suficiente pentru plata giganticei datorii externe a Ungariei. Aceleași scopuri erau urmărite și de liberalizarea prețurilor aproape tuturor produselor, prin eliminarea subvențiilor. În același timp, liberalizarea importurilor urmărea orientarea producției spre o mai bună adaptare la concurența externă.

Alte elemente ale reformei ținteau dezvoltarea neglijatei sfere a băncilor comerciale: o injecție substanțială de fonduri centrale și împrumuturi internaționale a ajutat la modernizarea rapidă a sistemului financiar, extrem de necesar pentru a învingea creșterea economică. Schimbările instituționale din sistemul bancar au fost însoțite de o politică monetară liberalizată.

Trebuie menționat că toate aceste schimbări au fost făcute în mijlocul unei serioase crize de producție. De aceea, radicalismul în micșorarea perioadei de tranziție la o economie de piață a trebuit contracarată de un număr de măsuri hotărâte care să micșoreze efectele negative ale procesului, înainte de toate, să controleze inflația și creșterea șomajului. În acest context, înființarea unor instituții centrale și regionale pentru relațiile industriale a devenit un element important al reformei. În ciuda tuturor eforturilor, cea mai mare parte a societății maghiare a trăit în ultimii ani o scădere importantă a venitului real și un grad de nesiguranță, necunoscut până atunci. De aceea, "reforme economice" înseamnă mai mult experiențe nefericite pentru majoritatea (Marián 1994; Jüttner 1995). Aceste experiențe influențează puternic percepțiile asupra schimbării și sunt reflectate clar în opiniile exprimate în numeroasele sondaje de opinie pe acest subiect (Hunyadi 1995; Jüttner 1996).

Sentimentul larg răspândit de nesiguranță a fost semnalat în permanență de un număr de sondaje. Când au fost întrebați despre percepția asupra schimbărilor economice, cele două aspecte față de care oamenii au exprimat temeri au fost speranțele limitate de păstrare a locului de muncă și de menținere a nivelului de trai. An după an, ratele prevăzute ale șomajului depășesc numărul real cu circa 30-35%. Așteptările față de o pierdere substanțială de venit sunt de asemenea mari, totuși mai mici, atunci când oamenii au fost întrebați despre viitorul

lor. Oamenii văd mai multe șanse pentru ei, pentru eforturile lor, decât pentru ceilalți (Jüttner 1995). Cu alte cuvinte, evaluarea populației despre starea generală și perspectivele societății maghiare este oarecum confuză. Intensificarea eforturilor personale rămâne singura sursă de speranță de mai bine.

EXEMPLUL 6: CARE SUNT CÂȘTIGĂTORII ȘI PIERZĂTORII ECONOMIEI DE PIAȚĂ?

Din 1991, Medián Marketing și Public Opinion Survey Centre efectuează regulat sondaje pentru a revela schimbările din atitudinile populației față de schimbările economice în curs, în special față de privatizare și de stabilirea economiei de piață. Sondajele anuale sunt comandate de presă (în special de săptămânalul economic cel mai important *HVG*), în cooperare cu Universitatea Central-Europeană, Institutul de Studii Politice și Centrul Internațional pentru Întreprinderi Private (CIIP). Eșantionul cuprinde 1200 de indivizi reprezentând populația adultă a țării, după principalele caracteristici socio-demografice. Interviuurile pun regulat întrebări despre opiniile populației despre direcțiile dezvoltării economice, sistemul macro-economic preferat, câștigurile și pierderile tranziției către economia de piață, și atitudinile lor față de diferite aspecte ale privatizării.

Într-o comparație pe termen lung a răspunsurilor populației la întrebări similare ale sondajelor anuale raportul din 1996 ne arată un scepticism sporit și o nemulțumire crescândă. În vreme ce proporția sprijinitorilor înfocați ai angajamentului Ungariei față de o economie de piață a fost maximum 24%, cifra corespunzătoare a scăzut la 7% în 1995. În vreme ce în 1991 41% gândeau că “lucrurile merg în direcția bună”, proporția acestora a scăzut la 21% în 1995. Trebuie adăugat, totuși, că și proporția celor frustrați a scăzut în acest timp. Proporția celor care gândeau că “lucrurile merg sigur în direcția greșită” a scăzut de la 41 la 33% în aceeași perioadă. În ceea ce privește setul de întrebări referitoare la diferite aspecte ale privatizării, datele arată o clară scădere în acordul populației, deși panta scăderii diferă în cazul celor 9 subiecte.

Majoritatea încă sprijină ideea că veniturile trebuie regularizate de piață, fără intervenții de sus (chiar dacă rata celor care împărtășesc această idee a scăzut de la 68 la 61% din 1993 până în 1995). Totuși, acesta este singurul “element” al trecerii la economia de piață care se bucură de aprobarea a mai mult de 50% dintre respondenți. Al doilea cel mai acceptat element, adică privatizarea marilor firme de stat, și-a pierdut rata de aprobare de 50% (a scăzut până la 39% în 1995). În toate celelalte cazuri, rata mică de aprobare exprimată până atunci a scăzut. În 1995 doar 23% ap permite străinilor să cumpere firme din sfera productivă; doar 15% ar fi de acord ca aceștia să poată cumpăra proprietăți imobiliare; și doar 5% ar accepta proprietatea străină asupra pământului.

O analiză mai profundă ne arată importante variații în jurul acestor cifre medii. Sprijinul pentru instaurarea economiei de piață, privatizare și minimalizarea intervenției centrale este încă puternic în rândul celor mai educați (proporția celor care consideră drept pozitivă direcția schimbărilor economice este de 57% în rândul celor cu studii superioare, în contrast cu doar 33% în rândul respondenților cu educație primară), a tinerilor (proporțiile corespunzătoare sunt de 47% în rândul celor cu vârste cuprinse între 20 și 30 de ani, față de doar 30% în rândul celor de peste 60 de ani) și a celor care preferă economia de piață oricărui alt tip de economie mixtă (rata de aprobare este de 55% în primul grup și doar de 33% în al doilea).

Rezultatele repetatelor sondaje despre schimbările economice și despre privatizare reflectă clar recentele experiențe ale populației cu restructurarea economică. Datorită acelor măsuri de austeritate (în special drastica scădere a veniturilor și a consumului după adoptarea pachetului de măsuri Bokros din martie 1995), majoritatea populației a trebuit să se confrunte cu dificultăți sporite pentru menținerea vechiului nivel de trai și a trăit o lipsă sporită de siguranță în viața de zi cu zi. Creșterea scepticismului și a dezamăgirii este rezultatul acestor experiențe. În răspuns la reacțiile negative ale populației, guvernul a făcut mari eforturi pentru a introduce reguli mai clare în relațiile de proprietate și în compensarea pierderilor materiale prin îmbunătățirea furnizării și accesului la anumite servicii publice.

Surse: Marián, B. (1994), “A politikai közvélemény a Medián kutatásainak tükrében — 1991-1994” (“Opinia politică așa cum este reflectată în sondajele efectuate de Medián — 1991-1994”), în Kurtán, S. et al. (editori), *Politikai Évkönyv 1994* (Anuarul politic, 1994), DKMKA, Budapesta, Ungaria, pp. 719-757.

Hann, E. (1996), “A politikai közvélemény a Medián kutatásainak tükrében” (“Opinia politică așa cum este reflectată în sondajele efectuate de Medián”), în Kurtán, S. et al., *Politikai Évkönyv 1996*, (Anuarul politic, 1996), DKMKA, Budapesta, Ungaria, 1996.

Sondajele despre așteptările economice ne arată, de asemenea, că odată cu trecerea timpului, nostalgia după situația sigură din punct de vedere financiar de la sfârșitul anilor '80 este în creștere (Jüttner 1995; Lengyel 1996). În același timp, ei nu mai vor o economie de comandă. Când sunt întrebați despre sistemul lor economic

preferat, aproape nimeni nu aprobă managementul “socialist” în vreme ce sprijinul pentru piață și, în special, pentru o economie “mixtă” este în creștere (vezi Exemplul 6; Hann 1996). Similar, populația aprobă privatizarea – deși ar vrea ca statul să întreprindă acțiuni de apărare a intereselor angajaților din sectorul privat (vezi Exemplul 6)

Evident, aceste “medii” ale opiniei publice ascund mari variații în funcție de nivelul de școlaritate, ocupație, rezidență, și, peste toate, nivelul de trai. În general, personalul calificat de la oraș (bărbații în ceva mai mare măsură decât femeile) sunt puternici sprijinitori ai pașilor radicali către piață, și sunt cei mai puțin critici față de măsurile de austeritate care urmăresc scopuri pe termen lung (Hann 1994). Fosta clasă de mijloc a muncitorilor calificați și a funcționarilor este de obicei sprijinitoare cu inima împărțită a reformelor. În concordanță deplină cu condițiile și perspectivele personale, în plină schimbare, răspunsurile lor pozitive indică un mare grad de ezitare: pe de o parte, ei se văd, în parte, câștigători de pe urma reformei, pe de alta, câștigurile par să dispară foarte rapid, dacă protecția centrală dispare prea repede.

Cei care se identifică cu marii perdanți ai schimbărilor și care așteaptă o continuă deteriorare atât a situației personale cât și de “clasă” sunt bătrânii, necalificații, șomerii pe termen lung, și mai ales rromii (Ferge 1996; Simon 1996; Kolosi și Sági 1996). Totuși, nici chiar ei nu doresc o revenire a vremurilor vechi. Ceea ce ar vrea să vadă sunt mai multe acțiuni din partea administrației centrale care să contracareze aspectele negative ale tranziției cu măsuri mai eficiente în domeniul politicii sociale. (Hann 1996; Ferge 1996).

8. Imagini și percepții ale organizațiilor publice

Cum am arătat mai sus, responsabilitatea și serviciile pentru populație sunt cerințele cele mai larg împărtășite în domeniul unei reforme autentice a administrației publice. Cerințele provin din experiențele cu o activitatea mai degrabă ostilă și disfuncțională a organizațiilor administrative din timpul deceniilor de socialism. În acei ani, “domeniul public” apărea în ochii populației drept câmpul în care puternici birocrati ai statului care se numeau ei înșiși “funcționari publici” stabileau regulile într-o manieră autoritară, unde orice “tribunal” însemna persecuție în locul protecției justiției, unde “poliția” reprezenta subjugare în locul menținerii ordinii și legalității. De atunci, cererea pentru o ordine democratică a devenit identică cu o schimbare în principiile, valorile și funcționarea zilnică a acelor instituții cheie care “personifică” în cel mai direct mod puterea statului.

Un număr de legi și măsuri au fost luate pentru a ajuta procesul de reformă. Mai întâi, justiția a fost eliberată de vechiul control politic și au fost înființate noi elemente instituționale în sistemul judiciar pentru a garanta imparțialitatea. În al doilea rând, poliția a fost restructurată și au fost înființate noi departamente. În plus, administrația locală a devenit împuternicită să controleze activitatea poliției din teritoriul lor. De asemenea, au fost inițiate o serie de programe intensive de educare a personalului pentru a obține o schimbare semnificativă a muncii zilnice a polițiștilor. În al treilea rând, Legea Funcționarilor Publici din 1993 a redefinit datoria angajaților din diferitele agenții ale administrației publice și a reglementat controlul muncii lor.

Toate aceste măsuri au fost urmărite cu mare atenție. Presa a jucat un rol important în păstrarea interesului: folosirea abuzivă a puterii, dezvăluirea comportamentului violent al unui sau al altui polițist, dezvăluirea corupției din instituțiile publice, discriminare rasială împotriva comunităților de rromi, etc. sunt deseori întâlnite în presă și sunt discutate pe larg în cotidiane, ca și în diferite programe radio și TV. Publicitatea este un mijloc dintre cele mai eficiente de garantare a legalității și responsabilității. În același timp, ajută la trasarea noii imagini a organizației publice în chestiune.

O serie de sondaje de opinie furnizează informații pertinente despre eficiența eforturilor instituțiilor de a-și construi această nouă imagine. Principalele centre de sondare urmăresc schimbările din opinia publică vizavi de percepțiile asupra administrației centrale, administrației locale, tribunalelor, poliției și armatei (Marketing Centrum, 1997; Sonda Ipsos, 1997; Modus 1997). Tendințele înregistrate ne arată o certă îmbunătățire. În fiecare an o tot mai mare proporție dintre subiecți văd un anumit progres în activitatea guvernului, constată o creștere a profesionalismului administrației locale, au mai mare încredere în activitatea poliției sau armatei decât înainte și notează o eficiență sporită a tribunalelor în apărarea legalității, nu a intereselor politice.

În vreme ce aceste tendințe sunt valabile pentru toate tipurile de instituții, nivelul absolut al încrederii nu este, desigur, identic. Cum am menționat, ordinea (pe baza scorurilor medii pe o scală de la 0 la 100) pare să fie fixă, Președinția și Curtea Constituțională fiind în frunte și administrația centrală la coadă (Marián 1994; Hann 1996; Szabó 1997). Cealaltă față a monedei este, într-o oarecare măsură, mai întunecată. O tot mai mare experiență a dominației corupției la diferite nivele ale administrației publice a dus la scepticism și neîncredere și a provocat o scădere acută în sprijinul față de partidele coaliției de guvernământ: diferitele sondaje din 1996 au

înregistrat, toate, o pierdere substanțială a votanților “necondiționați” atât pentru Partidul Socialist Ungar cât și pentru Alianța Democraților Liberi (vezi Exemplul 7; și Szabó 1997; Závecz 1997).

EXEMPLUL 7: CUM VEDE POPULAȚIA CORECTITUDINEA INSTITUȚIILOR PUBLICE?

În 1996, “Institutul Național de Marketing și Sondare a Opiniei Publice a efectuat o serie de sondaje lunare pentru a detecta percepțiile populației despre anumite instituții publice, schimbările din așteptările lor politice și sprijinul lor pentru administrație. Sondajele au fost comandate de către presă. În fiecare lună, munca de teren a fost efectuată asupra unui eșantion de 1000 de subiecți reprezentativi după toate caracteristicile socio-demografice pentru populația în vârstă de 18 ani și peste. Principalele rezultate ale anchetelor lunare au fost publicate regulat într-unul dintre cele mai importante cotidiane, *Népszava*. Un raport final analizând schimbările din tendințe în perioada de 12 luni a fost de asemenea publicat în acest cotidian.

După cum au revelat aceste sondaje, încrederea în instituțiile publice și aprobarea față de activitatea lor este foarte sensibilă la evenimentele politice zilnice. Deși încrederea și satisfacția sunt corelate puternic, nu sunt identice. După cum arată, în termeni de procentaje, tendințele lunare calculate în întreg anul, încrederea populației în administrația centrală depășește aprobarea față de activitatea ei. Datorită continuării măsurilor de austeritate (în special a serioaselor reduceri din domeniul securității sociale și a cheltuielilor din asistența socială), lipsa de satisfacție a crescut ușor în cursul anului, în vreme ce populația nu și-a retras încrederea în viitoare evoluții favorabile. Începând anul cu o aprobare a activității administrației centrale de 26%, cifra corespunzătoare a crescut la 36% în mai, cu o tendință descrescătoare până la 29% în decembrie al aceluiași an. În ceea ce privește percepția administrației locale și a poliției, tendințele au fost mai stabile în cursul anului: activitatea zilnică a acestor instituții publice s-a bucurat de aprobarea a 46-52% din respondenți.

În arena politică, scandalul anului a fost așa-numitul caz “Szokai — Tocsik”: dezvăluirea unei afaceri de corupție în sfera publică. Pe scurt, povestea era următoarea: ca parte a procesului de privatizare, Agenția Națională de Privatizare a fost autorizată să vândă anumite proprietăți administrațiilor locale. Totuși, în spatele unor prețuri artificial de joase apărute la licitații s-au descoperit mite serioase. După cum s-a aflat, “agenții de intermediere” au primit onorarii grase pentru că au “convins” administrațiile locale să renunțe la o parte din pretențiile financiare pentru o sumă mai modestă. Acest caz a atras atenția opiniei publice asupra unei recrudescențe a corupției în cercurile înalte ale birocrăției statului.

Setul de întrebări referitoare la corupție din chestionarul din noiembrie al sondajului efectuat de “Marketing Centrum” urmărea măsurarea percepțiilor populației despre cinstea din anumite instituții publice după dezvăluirea cazului “Tocsik-Szokai”. Rezultatele au arătat că de cele mai bune aprecieri se bucură armata și tribunalele: 14% dintre respondenți le credeau “curate” de orice urmă de corupție și doar 15 respectiv 19% le vedeau pătate de corupție. Administrația centrală este cea care și-a picat “examenul”: 37% dintre cei intervievați au văzut-o ca fiind foarte coruptă și doar 7% total curată. Alte instituții publice – poliția, administrațiile locale, Parlamentul – ocupa o poziție de mijloc: 24-26% le considerau foarte corupte, în vreme ce 7-14% le priveau ca fiind curate din punct de vedere moral.

Împreună cu alte reacții ale publicului, aceste rezultate au avut un rol important în luarea unor acțiuni decisive împotriva corupției. Câteva dintre noile măsuri au ajutat exercitarea unui control mai strict asupra validității contractelor de vânzare din cadrul procesului de privatizare; lupta împotriva economiei subterane s-a intensificat; autoritățile fiscale au fost împuternicite să înăsprească anchetele fiscale asupra exporturilor și importurilor; un departament special a poliției a fost înființat să verifice marile afaceri, etc.

Sursa: Marián, B. (1997), “A politikai közvélemény a Szokai-Tocsik-ügy évében” (“Opinia politică în anul cazului Szokai-Tocsik”), în Kurtán, S. et al. (editori), *Politikai Évkönyv 1997* (Anuarul Politic 1997), DKMKA, Budapesta, Ungaria, pp. 532-568.

9. Locurile în care se găsesc cunoștințele provenite din sondajele de opinie

Cum am indicat în secțiunea precedentă, folosirea rezultatelor sondajelor este mai degrabă limitată în Ungaria zilelor noastre. Cauzele sunt mai multe. În primul rând, doar într-un număr mic de cazuri rezultatele sondajelor sunt disponibile pentru public. Majoritatea anchetelor efectuate de cele mai multe centre profesionale sunt comandate ori de firme particulare ori de partidele politice, în care caz contractanții limitează strict publicarea rezultatelor. Cum poate fi văzut din rapoartele anuale, sondajele care sunt publicate acoperă cel mult un sfert din activitatea celor mai mari patru centre de sondare (Medián, Sonda Ipsos, Modus, Marketing Centrum). În toate cazurile, doar sondajele comandate de presă pot fi publicate în întregime și fără nici o limitare. În plus, sondajele comandate de către unul sau altul dintre miniștri sunt disponibile pentru publicarea

rapoartelor finale în Anuarele politice publicate anual (totuși, în acest caz, autoritățile exercită o cenzură parțială). Astfel, se poate spune că discursul democratic și instaurarea unei culturi a argumentării politice, din păcate inexistentă, este în acest moment destul de prost servită de cercetarea opiniei publice.

A doua cauză a slabei folosiri este neîncrederea destul de răspândită în rezultatele sondajelor. Din cauza istoriei relativ scurtă a cercetării independente, “știrile proaste” dintr-un sondaj sau altul sunt considerate ca un rezultat al unei opțiuni politice “secrete” a institutului care a efectuat sondajul și sunt atacate puternic în presă. Având în vedere nivelul scăzut de cunoștințe despre eșantionare și procesarea datelor, astfel de atacuri dăunează prestigiului, popularității și folosirii mai intensive a cercetărilor de acest tip.

Al treilea factor care influențează gradul de folosire este nesiguranța finanțării. Având în vedere că sondajele de opinie măsoară părerile populației la un anumit moment rezultatele lor nu sunt pentru termen lung – cu excepția celor care sunt repetate. Totuși, în condițiile unei lipse generale a resurselor rareori se găsesc fonduri pentru sondaje repetate. Astfel, în majoritatea cazurilor sondajele sunt cercetări care își pierd relevanța într-un timp relativ scurt de timp și se consideră că este greu să elaborezi reforme în funcție de rezultatele lor.

În ceea ce privește localizarea rezultatelor sondajelor care sunt disponibile, “harta” este mai degrabă anarhică și destul de disipată geografic. Practic toate ministerele, multe administrații locale și o gamă largă de alte instituții din domeniul public au comandat sondaje în ultimii 6-7 ani, dar rapoartele detaliate sunt în fișierele lor și sunt inaccesibile publicului. Pe de altă parte, centrele de sondare cele mai importante (ca agenții însărcinate cu efectuarea sondajelor) au fișierele cu date, dar nu sunt autorizate să le pună în arhive deschise cercetării independente. Având în vedere această situație, este greu să știm în ce măsură sondajele de opinie au influențat luarea deciziilor, în ce măsură au fost utilizate pentru monitorizarea activității unei agenții sau a alteia, sau în ce măsură au contribuit la elaborarea politicilor pe termen lung. Singurele răspunsuri la astfel de întrebări sunt date doar de Anuarele Politice, în care principalele centre de sondare

furnizează rapoarte ale principalelor anchete efectuate în anul precedent. Cum doar sondajele cu acces nelimitat au putut fi folosite în aceste rapoarte (în general acelea comandate de presă), informația este mai degrabă limitată ca subiecte. Temele abordate în permanență sunt percepțiile despre activitatea celor mai importante instituții publice, opiniile despre guvern și despre prioritățile sale politice, schimbările în identificarea partizană, modificări în comportamentul electoral și evaluarea lor asupra principalelor decizii politice și economice.

10. Concluzii

În acest capitol, șase mari domenii ale reformelor administrative au fost prezentate dintr-o perspectivă: cum înțeleg și evaluează oamenii de rând încercările de modernizare a diferitelor domenii ale administrației și să obțină o mai mare eficiență a serviciilor furnizate. Deși toate aceste domenii sunt de mare importanță pentru viața de zi cu zi, evident că evoluția în timp a reformelor diferă. Orice se întâmplă în sfera bugetară are consecințe imediate asupra consumului de bunuri și servicii, în vreme ce impactul “europenizării” este mai gradual. Investițiile locale măresc șansele oamenilor de a-și găsi locuri de muncă fără a mai fi nevoie de alte acțiuni, în vreme de îmbunătățirea asistenței medicale necesită munca coordonată a mai multor autorități dinăuntru și afara profesiei medicale, etc. Aceste caracteristici “profesionale” ale reformelor administrative sunt clar reflectate în sondajele respective. În general, reformele care au avut consecințe favorabile simțite imediat s-au bucurat de un sprijin mai mare decât cele în care ori populația nu le vedea coerente sau despre care se temea că cei de la putere “au să se răzgândească”. O altă dimensiune diferențiată este cea a “transparenței” și “controlabilității” deciziilor. Populația se simte mai bine în domeniile în care vede întregul proces, de la înregistrarea nevoilor la pregătirea legilor și regulamentelor. “Transparența” și mai marea “responsabilitate” sunt cele care fac acțiunile administrației locale mai populare decât cele ale administrației centrale sau Parlamentului, mai îndepărtate. Totuși, această diferență nu este obligatorie. Cu mai multe eforturi de comunicare și în discursul public se pot face multe pentru a câștiga sprijin față de acțiunile statului – chiar dacă acestea cer ceva sacrificii din partea societății. După cum au demonstrat un număr de sondaje, societatea maghiară nu gândește în termenii de “alb sau negru”. Majoritatea este pregătită să accepte o reducere temporară a condițiilor generale dacă sunt oferite suficiente argumente. Într-adevăr, acceptarea părților negative ale reformei depinde în mare măsură de cum sunt evaluați cei de la putere: în fața corupției, egoismului și aroganței încrederea că guvernării îi “reprezintă” într-adevăr și că aceștia au ajuns la putere datorită meritului scade.

După cum demonstrează acest capitol, sondajele de opinie pot furniza informații utile celor care sunt însărcinați să facă reformele administrative. Sondajele îi pot preveni despre reacțiile care pot apare vizavi de o măsură sau alta pe care vor să o ia, pot să-i ajute să monitorizeze schimbările din activitatea diferitelor instituții și pot de asemenea să informeze despre satisfacțiile și insatisfacțiile din diferitele segmente ale societății. Atât

standardele profesionale cât și structura organizațională a principalelor instituții de sondare a opiniei publice constituie garanții ale validității informației pe care o așteaptă cei interesați. Totuși, o mai bună utilizare a sondajelor de opinie în asistarea reformelor pune condiții suplimentare: angajamentul instituțiilor publice față de publicarea rezultatelor și față de inițierea unor discuții publice în jurul rezultatelor sondajelor de opinie care le măsoară “munca”.

Referințe

Andorka, R., T. Kolosi, și Gy. Vukovich (editori) (1994), *Társadalmi riport 1994* (Raport Social 1994) (cu contribuții din partea lui Z. Fábián, M. Sági, și I. Tóth), TÁRKI, Budapesta, Ungaria.

Andorka, R., T. Kolosi, și Gy. Vukovich (editori) (1996), *Társadalmi riport 1996* (Raport Social 1996) (cu contribuții din partea lui Zs. Ferge, T. Kolosi, M. Sági, I. Szelényi, Sz. Szelényi, și I. Gy. Tóth), TÁRKI, Budapesta, Ungaria.

Biro, L., Á. Bokor, și Zs. Hunyadi (1994), “Fejezetek a Szonda Ipsos 1994. évi közvéleménykutatásaiból” (“Capitole din sondajele de opinie efectuate de Sonda Ipsos în 1994”), în Kurtán, S., P. Sándor, și L. Vass (editori), *Politikai Évkönyv 1994* (Anuarul Politic 1994), DKMKA, Budapesta, Ungaria, pp. 667-688, 698-714.

Bocz, J. (1996), “Helyi hatalmi elit, polgármesterek és önkormányzati képviselők, 1994” (“Elita puterii locale, primari și consilieri, 1994”), în Kurtán, S., P. Sándor, și L. Vass (editori.), *Politikai Évkönyv 1996* (Anuarul Politic 1996), DKMKA, Budapesta, Ungaria, pp. 485-515.

Bokor, Á., Á. Jüttler, și M. Karajannisz (1995), “Fejezetek a Szonda Ipsos 1995. Évi közvéleménykutatásaiból” (“Capitole din sondajele de opinie efectuate de Sonda Ipsos în 1995”), în Kurtán, S., P. Sándor, și L. Vass (editori), *Politikai Évkönyv 1995* (Anuarul Politic 1995), DKMKA, Budapesta, Ungaria, pp. 532-567.

Bondár, É. și I. Ékes (1995), *Egészségbiztosítás alulnézetben* (Asigurările de sănătate), OEP, Budapesta, Ungaria.

Bruszt, L. și J. Simon (1991), “A ‘választások éve’ a közvélemény-kutatások tükrében” (“Anul ‘electoral’ reflectat în sondajele de opinie”), în Kurtán, S., P. Sándor, și L. Vass (editori.), *Politikai Évkönyv 1991* (Anuarul Politic 1991), Ökonómia Alapítvány, Budapesta, Ungaria, pp. 607-647.

Csontos, L., J. Kornai, și I. Gy. Tóth (1996), “Az állampolgár, az adók és a jóléti rendszer reformja” (“Cetățeni, taxe și reforma sistemului protecției sociale”), *Századvég*, No. 4, Budapesta, Ungaria, pp. 1-28.

Fischer, Á. et al. (1992), “Átéptetés alatt” (“În reconstrucție”), *MHB — Századvég*, Sonda Ipsos, Budapesta, Ungaria.

Gyekiczki, A. et al. (1991), *Hol tart a szabad gondolat* (Care este poziția actuală a gândirii libertariene?), *Politikai Tanulmányok Intézete*, Budapesta, Ungaria.

Hann, E. et al. (1994), “A politikai közvélemény a Medián kutatásainak tükrében — 1991-1994” (“Opinia publică politică așa cum este reflectată în sondajele efectuate de Medián — 1991-1994”), în Kurtán, S., P. Sándor, și L. Vass (eds.), *Politikai Évkönyv 1994* (Anuarul Politic 1994), DKMKA, Budapesta, Ungaria, pp. 719-757.

Horváth, Á. (1995), “Törvény és anarchia avagy törvényes anarchia: a Szociális Törvényről és az önkormányzati szociális rendeletekről” (“Drept și anarhie sau anarhia legală: despre legea protecției sociale și reglementările protecției sociale”), în Landau, E. et al. (eds.), *Az államtalanítás dilemmái: szociálpolitikai kényszerek és választások* (Dileme ale de-naționalizării: opțiuni și constrângeri în politica socială), *Aktív Társadalom Alapítvány*, Budapesta, Ungaria, pp. 240-261.

Horváth, M.T. și G. Péteri (1993), *Új változatosság* (Noua varietate), “Helyi demokraciă și újítások” Alapítvány, Budapesta, Ungaria.

Horváth, M.T. și J. Kiss (editori) (1996), *Aréna és otthon* (Arena și acasă) (cu contribuții ale lui Ferencz, Z., J. Kiss, M.T. Horváth, L. Kákai și G. Péteri), PTI, Budapesta, Ungaria.

Kurtán, S., P. Sándor, și L. Vass (editori) (1996), *Politikai Évkönyv 1996* (Anuarul Politic 1996) (cu contribuții din partea Marketing Centrum, Marián, B., Medián, Hann, E., Modus, Lengyel, E. et al. și Sonda Ipsos, Bokor, Á. et al. asupra sondajelor de opinie din 1995), DKMKA, Budapesta, Ungaria.

Kurtán, S., P. Sándor, și L. Vass (editori) (1997), *Politikai Évkönyv 1997* (Anuarul Politic 1997) (cu contribuții din partea Marketing Centrum, Marián, B., Modus, Lengyel, E. et al., și Sonda Ipsos, Csepeli, Gy., Závecz, T. și Cs. Szabó et al. asupra sondajelor de opinie din 1996), DKMKA, Budapesta, Ungaria.

Lázár, G. et al. (1992), “A politikai közvélemény a Medián kutatásainak tükrében” (“Opinia publică politică așa cum este reflectată în sondajele efectuate de Medián”), în Kurtán, S., P. Sándor, și L. Vass (editori), *Politikai Évkönyv 1992* (Anuarul Politic 1992), DKMKA, Budapesta, Ungaria, pp. 575-604.

Losonczi, Á. (1997), *Utak és korlátok az egészségügyben* (Căi și bariere în asistența medicală), MTA SZI, Budapesta, Ungaria.

Orosz, É. (1992), *Egészségügyi rendszerek és reformtörekvések* (Sisteme de asistență medicală și încercări de a le reforma), PTI, Budapesta, Ungaria.

Orosz, É. (1995), *Átalakulás az egészségügyben: Az önkormányzati kórházak helyzete, alkalmazkodási törekvései és privatizációs lépései* (Restructurarea asistenței medicale: situația prezentă a spitalelor din subordinea administrației locale și încercările lor de adaptare și privatizare), Aktív Társadalom Alapítvány, Budapesta, Ungaria.

Rabár, F. (1991), "Nyílt levél" ("Scrisoare Publică"), în Kurtán, S., P. Sándor, și L. Vass (editori), *Politikai Évkönyv 1991* (Anuarul Politic 1991), Ökonómia Alapítvány, Budapesta, Ungaria, pp. 672-675.

Simon, J. (1996), "Politika alulnézetből, avagy hogyan politizálnak a munkanélküliek?" ("Politica privită de jos: cum participă șomerii?"), în Kurtán, S., P. Sándor, și L. Vass (editori), *Politikai Évkönyv 1996* (Anuarul Politic 1996), DKMKA, Budapesta, Ungaria, pp. 653-665.

Sonda Ipsos "Közvéleménykutatói jelentések" ("Rapoarte ale sondajelor de opinie publică") (1992), în Kurtán, S., P. Sándor, și L. Vass (editori), *Politikai Évkönyv 1992* (Anuarul Politic 1992), DKMKA, Budapesta, Ungaria, pp. 620-671.

Szalai, J. (1986), *Az egészségügy betegségei* (Boli ale asistenței medicale), KJK, Budapesta, Ungaria.

Szalai, J. (1995), *A helyi önkormányzatok szociálpolitikájáról* (Politica socială a administrației locale), în Landau, E. et al. (editori), *Az államtalanítás dilemmái: szociálpolitikai kényszerek és választások* (Dileme ale de-naționalizării: opțiuni și constrângeri în politica), Aktív Társadalom Alapítvány, Budapesta, Ungaria, pp. 240-261.

Szalai, E. (1996), *Az elitek átváltozása* (Elite în transformare), Cserépfalvi, Budapesta, Ungaria, 1996.

Tóth, Z. "Az 1994. évi választások igazgatási és informatikai tapasztalatai" ("Câteva lecții ale alegerilor locale din 1994) în Kurtán, S., Sándor, P. și L. Vass (editori), *Politikai Évkönyv 1995* (Anuarul Politic 1995), pp. 435-455; DKMKA, Budapesta, Ungaria, 1995.

Vajda, Á. *Mikrohitelre pályázó vállalkozók, 1992-1995* ("Întreprinzători care solicită împrumuturi în programul 'micro-împrumut', 1992-1995"); MVA, Budapesta, Ungaria, 1996.

Vajda, Á. "Alapítványok, egyesületek és kormányzati intézmények" ("Fundații, asociații și instituții guvernamentale"), în Landau, E. et al. (editori), *Az államtalanítás dilemmái: szociálpolitikai kényszerek és választások* (Dileme ale de-naționalizării: opțiuni și constrângeri în politica licy), pp. 127-157; Aktív Társadalom Alapítvány, Budapesta, Ungaria, 1995.

CCNM/SIGMA/PUMA(98)48

Anexă. Adresele Principalelor Centre de Sondare a Opiniei Publice
Marketing Centrum Országos Piackutató Kft.

Nagymező utca 21.

H-1065, Budapesta

Tel. (361) 1531 366; Fax (361) 3316 343

Medián Közvélemény- és Piackutató Intézet

Seregély utca 21.

H-1034, Budapesta

Tel. (361) 2504 334; Fax (361) 2504 346

Modus Gazdasági és Társadalmi Marketing Tanácsadó Kft.

Szép utca 2.

H-1053, Budapesta

Tel. (361) 1174 449; Fax (361) 1173 240

Szonda Ipsos Média-, Közvélemény- és Piackutató Intézet

Attila út 93.

H-1012, Budapesta

Tel. (361) 1568 885; Fax (361) 1753 846

Társadalomkutatási Informatikai Egyesülés (TÁRKI)

Victor Hugo utca 18-22.

H-1132, Budapesta

Tel. (361) 1497 531; Fax (361) 1290 470

SONDAJELE DE OPINIE CA INSTRUMENTE ALE REFORMEI ADMINISTRATIVE ÎN LITUANIA Rasa Alisauskiene*

1. Introducere

Această lucrare tratează rolul sondajelor de opinie în procesul de reformă în Lituania post-comunistă. Procesul transformării sistemului ca și rezultatele și concluziile sondajelor empirice de opinie au fost analizate de politologi, sociologi, economiști, jurnaliști și alți experți. Un număr semnificativ de sondaje au fost efectuate de la începutul reformelor în Europa de Est din 1989, dar despre aplicarea rezultatelor studierii opiniei publice și despre eficacitatea cercetării aplicate în formularea politicilor în timpul reformei s-a publicat puțin.

Recenta istorie post-comunistă ne arată că sondajele de opinie moderne au devenit în Lituania o parte integrantă a vieții sociale. În 1989, publicarea rezultatelor oricărui sondaj de opinie era o știre de mare interes, acestea fiind discutate aprins în media, de către politicieni și publicul larg. În același timp, populația din Lituania era dornică să ia parte în asemenea studii. Aproape că nu existau refuzuri fiindcă posibilitatea de a exprima deschis opinii despre subiecte importante era un fenomen nou care era înainte neuzit sau chiar periculos.

După opt ani de reforme, studiile despre opinia publică nu mai sunt știri majore, cu excepția cazurilor în care apar rezultate neașteptate care contrazic stereotipurile existente. Publicul a devenit obișnuit să fie interviuat și acum nu mai este la fel de interesat și dornic să participe. Înseamnă aceasta că la începutul revoluției din Lituania opinia publică avea mai multă influență asupra luării deciziilor și a formei reformelor decât în prezent?

Le mai pasă formatorilor de opinie, celor care iau deciziile, publicului despre rezultatele sondajelor? Sondajele de opinie sunt făcute de dragul lor, ca un fel de afacere profitabilă sau mai joacă un important rol social și politic?

În acest articol vor fi găsite răspunsuri la aceste întrebări prin examinarea istoriei recente a studiilor opiniei publice în Lituania, rolul lor în schimbare în societate și aplicarea practică a rezultatelor lor.

2. Reformele administrative

2.1. Schimbarea socială în țările baltice

Începând din august 1991, schimbări politice și sociale foarte importante au avut loc în țările baltice, când independența acestora față de fosta URSS a devenit recunoscută de către comunitatea internațională. Totuși, sentimentele de unitate și speranță pentru viitor de după independență au făcut loc disperării și disensiunilor, în principal datorită dificultăților economice și luptelor politice.

Între cele mai importante schimbări au fost primele alegeri libere ale noilor corpuri politice (parlamentare și prezidențiale). Pentru prima dată din anii 1930, alegătorii au putut alege de pe liste pluripartite. În plus, au avut loc importante schimbări economice, noi monede naționale au apărut, și au fost efectuate tentative în direcția transformării economiei într-una orientată spre piață.

Deși a avut loc o schimbare majoră, moștenirea celor peste 50 de ani de dominație sovietică a avut o mare influență asupra dezvoltării politice, economice și sociale în Lituania. Una dintre moștenirile importante a fost impactul asupra atitudinilor și valorilor sociale. Probabil cea mai sensibilă problemă lăsată de către dominația sovietică sunt rezultatele dezvoltării economice promovate de către liderii de la Moscova.

În 11 martie 1990 Consiliul Suprem al Lituaniei a votat pentru restaurarea independenței Republicii Lituania. Cu această Declarație de Independență, o nouă eră, post-comunistă, a început în Lituania. Totuși, doar după tentativa eșuată de lovitură de stat din Uniunea Sovietică din august 1991, a fost recunoscută independența Lituaniei reînființate de către comunitatea internațională.

Situația politică externă a captat atenția opiniei publice și a liderilor politici ai țării în timpul primilor ani de existență ai Lituaniei post-sovietice. Pot fi deosebite două perioade în istoria mai recentă a țării: 1989-1991 și din 1992 până în prezent. Diferențierea acestor două perioade este importantă pentru a înțelege cum s-a dezvoltat țara. Aceste două perioade sunt de asemenea importante pentru subiectul principal al acestui capitol – analiza dezvoltării și a folosirii studiilor opiniei publice în Lituania.

De la lovitură de stat eșuată din Moscova din august 1991 situația politică a statului lituanian s-a schimbat foarte mult. Această perioadă poate fi descrisă ca momentul din care opinia publică lituaniană s-a schimbat în mod major. Înainte de august 1991, factorul major de diferențiere a opiniilor a variatelor grupuri din societatea lituaniană a fost cel politic. Problemele politice (relațiile cu URSS) au fost predominante în conștiința

*Rasa Alisauskiene este director general al Baltic Surveys Ltd., Vilnius, Lithuania.

publică – populația credea că doar după ce va fi rezolvată problema reînființării stăruite reformele economice și sociale vor putea fi implementate.

În arena politică două orientări principale (independență contra rămânerii în URSS) erau reprezentate de către Frontul Popular (Mișcarea *Sajudis*) sprijinită de majoritatea lituanienilor (în vara lui 1990, 68% din totalul populației sprijinea *Sajudis*) împotriva Partidului Comunist loial Partidului Comunist sovietic și a unor mișcări ca *Jedinstvo*, sprijinită în principal de o minoritate rusă (sprijinul său total în vara lui 1990 era de 6% din totalul populației adulte). Deputații *Sajudis* din Consiliul Suprem al Lituaniei au anunțat restaurarea independenței la prima reunire a Parlamentului Lituanian în 11 martie 1990. Partidul Comunist (PCUS) a încetat să existe în Lituania după menționata lovitură de stat eșuată din Moscova.

Principalele diferențe dintre “Stânga” și “Dreapta” au fost legate în acel moment de tacticile pentru obținerea independenței și implementarea reformei economice. (vezi Alissauskiene et al., 1993, Horichter et al. 1993 și Alissauskas et al. 1993)

2.2. Reforma administrativă

Lituania, la fel ca și celelalte țări post-sovietice a trebuit să-și asume o sarcină dublă pentru a-și reforma cadrul său legal și instituțional. Nu numai vechiul său sistem juridic trebuia schimbat, dar și trebuia creat un nou întreg sistem legislativ. Celelalte țări central-europene puteau face reforma folosind structurile deja existente ale statului națiune suveran (Cehoslovacia, Ungaria, Polonia, etc.). În cazul Lituaniei, ca pentru celelalte două țări baltice, întregul cadru legislativ și instituțional de dinainte de restabilirea independenței era parte din sistemul federal sovietic.

De aceea, reforma administrației publice, care a început în 1990 și este încă în curs, a trebuit să rezolve următoarele probleme:

- să stabilească un nou cadru instituțional pentru o țară independentă;
- să stabilească principiile de bază ale sistemului legislativ;
- să transforme vechile instituții moștenite din sistemul sovietic;
- să stabilească o nouă bază legală și un nou cadru instituțional în domenii care erau total sub control central sovietic (politica externă, apărare)

În procesul de reformă a administrației publice următoarele obiective au fost îndeplinite sau sunt prioritare:

- O nouă Constituție a fost pregătită și votată de electorat într-un referendum național în octombrie 1992;
- A fost introdus un nou sistem electoral pentru alegerile legislative și locale, ca și pentru cele prezidențiale;
- A fost introdusă și funcționează instituția Curții Constituționale;
- A fost înființată funcția de președinte al republicii și primul președinte al Lituaniei postbelice a fost ales la începutul lui 1993 prin votul întregii populații;
- A fost reînființat un parlament național;
- Sistemul pluripartit a fost instaurat;
- Reforma instituțională continuă cu înființarea Ministerului Apărării Naționale și transformarea celorlalte ministere; numărul și sarcinile miniștrilor se schimbă și sunt încă dezbătute;
- La nivel regional a fost introdusă instituția administratorilor regionali și a fost înfăptuită reforma împărțirii teritorial-administrative;
- La nivel local, municipalitățile și conducerea lor au fost transformate;
- Statutul Serviciului Civil, definind funcțiile, responsabilitățile și garanțiile pentru cei din serviciul public, a fost adoptat;
- Legislația este în curs de revizuire pentru a fi armonizată cu cerințele pentru candidații la admiterea în UE.

3. Istoria sondajelor

În timpul erei sovietice, nu a fost făcut nici un sondaj la scară națională care să fie destinat publicității. Cercetarea socială, totuși, era dezvoltată în instituții academice. Institutul de Filosofie, Sociologie și Drept al Academiei Lituaniene de Științe și Universitatea Vilnius erau principalele centre pentru studii sociale empirice. Atenția sondajelor efectuate de aceste instituții era concentrată asupra sociologiei industriale, educației și problemelor socializării tinerilor. Aceste sondaje erau în majoritatea cazurilor pur empirice și rezultatele erau folosite de instituțiile industriale sau educaționale. Astfel de sondaje erau finanțate de instituții centralizate ale statului cum ar fi Academia de Științe, programe și industriei unionale.

Nu au existat instituții private de sondare a opiniei publice înainte de 1990. Adrese ale instituțiilor de sondare pot fi găsite în Anexă.

O dezvoltare rapidă a sondajelor de opinie publică a început în perioada 1987-1989. Noii lideri politici naționali, nouînființata media independentă ca și instituțiile străine au devenit tot mai interesate în monitorizarea opiniei publice în statul sovietic care se dezintegra. Climatul politic din Lituania a stimulat de asemenea creșterea numărului de sondaje, acestea fiind percepute ca *vox populi* și un instrument popular pentru a respinge cererile sovietice de păstrare a țărilor baltice în Uniunea Sovietică.

Între 1987-1990, studiile opiniei publice naționale au fost făcute de grupuri de cercetare din instituții academice cum ar fi Academia de Științe și Universitatea Vilnius. În acest timp, aceste grupuri au stabilit rețele de operatori și au dobândit atât cunoștințe cât și contacte cu colegi și clienți străini. Mai târziu, în 1991-1992 aceste eforturi și experiență au devenit baza pentru înființarea unor instituții private de cercetare a opiniei publice și marketing.

Din 1987 până în 1990, majoritatea sondajelor de opinie tratau subiecte politice cum ar fi:

- Atitudinea publicului față de independența Lituaniei;
- Încrederea publicului în instituții și în noile forțe politice;
- Atitudinile publicului față de rolul și sprijinul țărilor străine pentru Lituania;
- Comportament și motivare electorală.

În această perioadă, principalii sponsori ai sondajelor au fost media independentă națională, noile partide politice, Parlamentul, administrația locală și centrală, Institutul de Cercetare al Radio Europa Liberă/Radio Libertatea, media străină (BBC, Radio Europa Liberă/Radio Libertatea, Vocea Americii, grupul Times-Mirror) și universități americane și europene.

A doua perioadă în istoria sondajelor post-comuniste este din 1992 până în prezent. Este caracterizată prin două trăsături:

- Schimbarea climatului politic și al dispoziției publicului: acesta a devenit concentrat asupra problemelor sociale domestice, a devenit mai pesimist;
- Înființarea unor organizații private de cercetare.

În 1992, au fost înființate în Lituania două principale organizații de cercetare a opiniei publice și marketing:

- Baltic Surveys Ltd., membru în rețeaua Gallup și
- Vilmorus.

Ambele sunt membre în European Society for Opinion and Market Research (ESOMAR). Baltic Surveys Ltd. a fost înființată pe baza experienței echipei de cercetare a Universității Vilnius. Este un joint venture cu organizația British Gallup. Vilmorus a fost înființată pe baza experienței Institutului de Filosofie, Sociologie și Drept a Academiei de Științe. În același timp, un număr de agenții private de consulting au fost înființate în Lituania. Ele fac de asemenea sondaje de opinie pe o scară mai mică.

În 1994-1995, câteva noi firme de cercetare a opiniei publice și marketing au fost înființate, majoritatea ocupându-se cu studiul pieței. Dintre ele, Megapolis, Centrul de Informații Sociale, Fund Sociology fac și ele studii de opinie publică *ad-hoc*. Subiectele abordate sunt în principal legate de problemele sociale și educație. Din 1992, circa 90% din sondajele de opinie publică au fost făcute de organizațiile private de cercetare.

Tipul de sponsori ai acestor studii s-a schimbat din 1992. În prima perioadă de dezvoltare post-comunistă de până în 1992 principalii sponsori ale acestor studii au fost noile autorități centrale lituaniene, presa națională și străină și organizații internaționale. Din 1992, partea autorităților centrale lituaniene s-a micșorat. De asemenea, fondurile de la Academia de Științe și universități a devenit ori limitate ori inexistente. În același timp, partea din sponsorizări a mediei lituaniene și a instituțiilor străine a crescut.

Din 1991 Lituania face parte în proiectul Eurobarometrului Central și Est European (sondaj făcut în 1991-1997 de către Baltic Surveys). Acest sondaj monitorizează schimbările opiniei locuitorilor Europei Centrale și de Est și este sponsorizat de către Comisia europeană. A fost efectuat anual în Europa Centrală și de Est din 1990 (vezi Horichter, 1993, și "Public Opinion About the European Community," 1992-1997).

Din 1992 Noul Barometru Baltic este făcut regulat de către Vilmorus. Acest sondaj monitorizează de asemenea schimbările opiniilor locuitorilor Europei Centrale și de Est și este sponsorizat de către Comisia europeană. Este efectuat de asemenea pe o bază anuală, dar se concentrează mai mult asupra reformelor economice din regiune decât asupra unor subiecte politice.

Sponsorii principali ai sondajelor opiniei politice din Lituania între 1990-1996 au fost Comisia europeană, United States Information Agency, Institutul de Cercetare al Radio Europa Liberă/Radio Libertatea, Banca Mondială, universități americane și britanice, Parlamentul și guvernul lituanian, și presa lituaniană.

În media din 1990 până în 1996, au fost făcute circa 50 de studii anuale asupra opiniei publice în Lituania. Acestea au variat în ceea ce privește numărul de subiecte acoperite, dimensiunea eșantioanelor, grupurile țintă și nivelul disponibilității publicului.

Luând în considerare o scenă a sondajelor opiniei publice populată și în plină dezvoltare ne-am putea aștepta ca autoritățile să fie conștiente și obișnuite să folosească rezultatele acestor studii. Totuși, realitatea nu este așa de simplă. Ca și celelalte țări Central Europene, atitudinea autorităților față de studiile opiniei publice este controversată. Reacția (sau cel puțin cea exprimată public) depinde puternic de rezultate. În cazul în care rezultatele sunt negative reacția este foarte des de apărare și dirijată împotriva metodologiei folosite sau a institutului care a făcut studiul. Totuși, dacă rezultatele sunt pozitive, reacția este pozitivă și evaluatorii sunt laudați.

Rolul presei naționale în contractarea și raportarea rezultatelor studiilor de opinie publică nu poate fi subestimat. Media este sponsorul și cea care transmite regulat astfel de rezultate. O astfel de publicitate garantează controlul asupra metodologiei, informația este disponibilă pentru publicul larg și atrage atenția publică asupra problemelor cele mai urgente ale țării. Prin raportarea rezultatelor sondajelor privind evaluarea reformei, funcționarea diferitelor instituții și actori politici, presa influențează și reacția factorilor de decizie față de subiectele sondate și de problemelor scoase în evidență.

3.1. Atitudinile politice în Lituania

Pentru a încerca să stabilim câteva tendințe în reacția autorităților față de cercetarea opiniei publice ar trebui să ne uităm la schimbările în contextul social general al țării. Schimbările în dispoziția politică a populației au fost stabilite și ele prin intermediul cercetării sociale.

Atitudinile lituanienilor în timpul celor șapte ani de schimbare socială (1989-1996) pot fi descrise ca având un număr crescut de motive de îngrijorare și teamă pentru viitor și un crescut sentiment al deteriorării situației economice personale. Populația Lituaniei a fost foarte nesatisfăcută de situația economică din țară. Cei pro piață liberă sau pro economie mixtă, au dorit deseori reforme mai rapide. O importantă schimbare a apărut la începutul lui 1997: atitudinile publicului în Lituania a început să devină mai optimistă, în special în ceea ce privește evaluarea reformei economice și situația financiară (vezi Stimson 1991, și *The Features of Political Consciousness of Lithuanian People* 1991).

Reacția la transformarea politică și economică din Lituania care a avut loc după recunoașterea internațională a statului independent lituanian a adus o răsturnare a filosofiei anterioare "mai întâi democrația, apoi economia". Într-o situație de prăbușire și revoluție, democrația era văzută ca o garanție a libertății și a unei vieți mai bune, și cele mai importante probleme imediat după revoluție erau să se asigure ordinea și să se rezolve problemele economice.

După câțiva ani de reformă, populația lituaniană confruntată cu greutăți economice și sociale s-a întors de la problemele politice la cele economice. Probleme sociale cum ar fi nivelul de trai, pensiile, inflația sau criminalitatea au devenit prioritare în conștiința publicului. Instituțiile sociale erau evaluate în funcție de eficiența lor în combaterea acestor probleme. Populația lituaniană a devenit mai rațională în judecățile sale despre pasul reformei și direcția ei.

4. Monitorizarea performanței și acceptării instituțiilor, guvernului și administrației publice

4.1. Instituții economice, politice și sociale

Monitorizarea încrederii publicului în instituțiile politice și economice a fost făcută de către Baltic Surveys și Vilmorus de la începutul erei post-comuniste în Lituania. Indicatori de acest fel sunt măsurați pe plan național în mod curent ca parte a Omnibus.

Din 1989 până în 1992, Laboratorul Sociologic al Universității Vilnius a măsurat încrederea publicului în instituțiile publice. Măsurarea a fost făcută la început pe o bază trimestrială, apoi, din 1992, pe una bilunară. De la înființarea sa în 1992, Baltic Surveys a continuat să monitorizeze opinia populației despre funcționarea instituțiilor publice. Din 1993 aceasta a devenit lunară. Sunt măsurați indicatori cum ar fi încrederea în Parlament, Președenție, guvern, administrația locală, forțele armate, poliție, justiție, Banca Națională, presă și biserică. Aceste sondaje sunt sponsorizate de către cotidianul național *Respublika* și publicate lunar (vezi *The Features of Political Consciousness of Lithuanian People* 1991). Din 1992, Vilmorus a măsurat încrederea în

instituții de câteva ori pe an. Aceste studii sunt sponsorizate de partide politice, presă și organizații internaționale (vezi Exemplul 1)

EXEMPLUL 1: MONITORIZAREA ÎNCREDERII ÎN INSTITUȚIILE PUBLICE

Barometrul Lituanian este un proiect care a fost desfășurat regulat de către Baltic Surveys din 1992. Din 1993 nivelul încrederii populației se măsoară lunar. Indicatorii de încredere în instituții, politicieni și partide politice sunt măsurați pe baza sponsorizării ziarului național *Respublika* și publicați în ultima săptămână a fiecărei luni. Un eșantion reprezentativ la nivel național de 1000 de respondenți în vârstă de 15-74 ani este utilizat pentru acest proiect. Datele sunt culese prin interviuri față în față. Sunt utilizate chestionare în lituaniană și în rusă. Marginea de eroare nu depășește 3 procente.

Rezultatele monitorizării încrederii în instituțiile publice ne arată că în ultimii 6 ani doar mass-media a câștigat o încredere sporită. La sfârșitul lui 1997, peste 70% din populația Lituaniei avea încredere în mass-media. A doua instituție care se bucura de un înalt nivel de încredere era Biserica. Acesta nu a scăzut sub 55%. Toate celelalte instituții, incluzând Parlamentul, Președenția, administrația locală și centrală, apărarea națională, poliția, justiția, și Banca Națională și-au pierdut popularitatea în ochii populației. La sfârșitul lui 1996 toate aceste instituții aveau scoruri negative mai ridicate decât cele pozitive.

Datele rezultate din măsurarea încrederii în instituții este folosită de guvern și de către diferite ministere, ca și de către presă pentru a verifica modul în care populația le percepe activitatea. Aceste date au fost citate de politicieni și funcționari din administrație de multe ori când era analizată dezvoltarea unei societăți democratice în Lituania.

Datele colectate de proiectul Barometrul Lituanian au permis aplicarea conceptului de atitudini politice pentru evaluarea schimbărilor în opinia publică lituaniană.

După cum spunea J.A. Stimson, "Atitudinea față de politica internă este conceptul. Derivă din viziunea asupra opiniei publice ca o entitate agregată.... Punctul de pornire al atitudinii este informarea asupra preferințelor specifice.... Măsura finală dorită este o serie în timp regulată, regulată, în sensul de a avea exact o valoare pentru fiecare perioadă. Atitudinile politice pot fi măsurate, li se pot atașa un set de numere care indică fenomenul în sine. (Stimson 1991).

Dispoziția politică ca un indicator agregat al stării societății poate fi descris atât în termeni cantitativi cât și calitativi. Urmărind dinamica sa în timp, creșterea, scăderea sau stabilitatea dispoziției politice într-o anumită perioadă poate fi estimată. (Stimson, 1991).

Principalul impact al acestor tipuri de sondaje este creșterea nivelului de conștientizare a publicului lituanian asupra opiniei publice. Rezultatele unor astfel de studii sunt publicate foarte des în presă și, în consecință, cele mai bine cunoscute exemple de sondaje de opinie.

Aplicarea rezultatelor acestor sondaje nu poate fi evaluată direct. Rezultatele sunt folosite de politicieni în campaniile lor de relații cu publicul împreună cu exemple de aprobare sau dezaprobare a performanțelor politicienilor și instituțiilor.

4.2. Administrația centrală, sectorul public și administrația publică

Acest tip de studiu este strâns legat de cel descris anterior. Evaluarea administrației centrale și administrației publice locale sunt deseori făcute împreună cu măsurarea nivelului de încredere în alte instituții. Astfel de măsurări continue au fost efectuate de Baltic Surveys și Vilmarus din 1992.

Rezultatele acestor sondaje, făcute în rândul întregii populații, ne arată o tendință generală: un nivel de încredere în administrație în scădere. Totuși, nu avem de a face cu o tendință liniară. Fiecare alegeri generale au fost precedate de o scădere catastrofală în ratingul administrației în vreme ce imediat după speranța reapare și ratingul se îmbunătățește pentru câteva luni. Existența unor astfel de tendințe este dovedită de datele ambelor institute de sondare a opiniei publice, care-și desfășurau studiile independent, dar folosind metodologii asemănătoare.

Un alt tip de studiu care se ocupă cu evaluarea performanțelor guvernului, administrației publice și a sectorului public sunt studiile *ad-hoc* comandate de către guvern, ministere și organizații internaționale. Există exemple de monitorizare pe termen lung inițiate de guvern. În 1992-1993 și la sfârșitul lui 1995, Baltic Surveys a monitorizat evaluarea administrației centrale și performanța administrației publice în studii comandate de către guvern. Datele culese au fost folosite de guvern și nu au fost făcute publice. Totuși, rezultatele au fost utilizate pentru a planifica campanii de relații cu publicul și pentru a pregăti populația pentru ceea ce se aprecia că vor fi decizii impopulare. În câteva ocazii guvernul a luat deciziile privind data publicării rezultatelor și mijloacele de

prezentare a unor noi legi privitoare la controlul prețurilor și la pensii după ce opinia publică în aceste probleme a fost studiată.

În februarie-martie 1997 Vilmorus a făcut câteva studii comandate de guvern. În aceste studii, efectuate asupra unor eșantioane naționale, au fost măsurate atitudinile privitoare la reformele inițiate de guvern. Din nou, puține informații au fost publicate, dar guvernul a folosit rezultatele în pregătirea campaniilor sale de relații cu publicul și pentru a explica lituanienilor acele măsuri care au fost descoperite a provoca cele mai mari îngrijorări.

În ambele cazuri aceste studii au fost finanțate de către guvern, care a fost și utilizatorul final.

5. Priorități în politicile publice

Din 1992 au fost efectuate un număr de sondaje în rândul elitei lituaniene. În septembrie 1993 Baltic Survey a efectuat un sondaj în rândul politicienilor lituanieni, lideri ai sectorului economic de stat și privat, și lideri din media. Au fost intervievați 136 de respondenți. În același timp, populația a fost intervievată pe baza aceluiași set de întrebări. Rezultatele sondajului a permis o comparare a opiniilor membrilor elitei și a populației în general asupra tendinței generale în dezvoltarea țării, viziunea lor asupra reformei economice și nivelul de încredere în instituțiile publice.

Membrii elitei au fost mai favorabili introducerii economiei de piață în Lituania (88% au considerat-o ca alegerea corectă) decât restul populației (62%).

Ambele părți au fost nemulțumite de implementarea reformei economice (85% din membrii elitei și 68% din populație). În evaluarea situației economice din Lituania, elita a fost mai pesimistă decât populația. În același timp, elita lituaniană avea mai puțină încredere în toate instituțiile, cu excepția guvernului și a justiției, decât populația. Acesta este un exemplu de studiu *ad-hoc* care a fost sponsorizat de presă și ale cărui rezultate au fost publicate (vezi Alisauskas et al 1993, și Alisauskiene și Bajaruniene 1993).

Un alt set de studii în care au fost anchetați membri ai elitei lituaniene a fost finanțat de Norwegian Research Council. Un proiect se ocupa de parlamentele baltice. În 1992, 90% din membrii parlamentului lituanian au fost intervievați de către Baltic Surveys. În particular, au fost identificate sferele considerate a fi cele mai importante ca și prioritățile pentru dezvoltarea țării. Rezultatele studiului au arătat ca politicienii lituanieni (la fel ca și publicul general) considerau reforma economică și întărirea securității naționale ca cele mai importante probleme.

Al doilea studiu finanțat de norvegieni și efectuat de Baltic Surveys în 1993 și repetat în 1997 a interviuat 300 dintre membrii așa-numitei elite, incluzând elita politică, administrativă, din domeniul afacerilor, presei și din elita intelectuală. Din nou, opiniile și atitudinile față de reforme și dezvoltarea socială, între alte subiecte, au fost studiate. Datele obținute sunt încă în stadiu de analiză și vor fi publicate în Norvegia.

Ambele studii au fost finanțate de instituții străine și nici un rezultat nu a fost publicat în Lituania. Principalele concluzii, pe baza datelor din aceste sondaje, au fost oferite politicienilor lituanieni de către cercetători (vezi Exemplul 2).

Lithuanian Free Market Institute, o organizație non-profit, a efectuat câteva studii, sponsorizate de diferite instituții internaționale, în rândul membrilor elitei lituaniene în 1995-1996. Aceste studii au examinat atitudinile unor diferite grupuri din elită față de reformă și prioritățile țării precum și valorile elitei. Rezultatele au fost publicate în presă și date membrilor elitei. Acestea au arătat un puternic sprijin din partea elitei politice și economice față de economia de piață, la fel ca și pentru crearea unui sistem democratic pluripartit.

În gama largă de studii care compară valorile și atitudinile elitei și ale populației sunt studiile anuale făcute de Baltic Surveys și sponsorizate de Institutul de Cercetare al Radio Europa Liberă/Radio Libertatea. (În 1996 a devenit "InterMedia Survey", Statele Unite). Aceste studii au permis construirea unei baze de date cuprinzătoare a valorilor și atitudinilor atât ale elitei (politice, economice, mediatice, intelectuale și administrative) cât și a populației. Același chestionar a fost folosit pentru elită și pentru populație. Datele celor două sondaje sunt comparabile. Acest proiect este repetat în fiecare an, analiza rezultatelor sale permițând astfel identificarea tendințelor în schimbările opiniei publice.

6. Opinii despre integrarea în UE

Din 1991, sondajul pentru Eurobarometrul Central și Estic a fost făcut în Lituania pe o bază anuală de către Baltic Surveys în beneficiul Comisiei Europene. În momentul scrierii prezentului raport, șase studii fuseseră făcute și sondajul din 1997 era în pregătire.

În acest studiu erau măsurate opiniile populației din centrul și estul Europei față de UE, relațiile internaționale și dezvoltarea internă. Acest sondaj folosește un eșantion reprezentativ la nivel național pentru rezidenții țării de peste 15 ani.

EXEMPLUL 2: POLITICILE PRIORITARE LA NIVELUL ELITEI ȘI AL MASEI: PRIVATIZAREA ÎN LITUANIA

Acest proiect, privitor la opiniile atât ale elitei cât și ale publicului asupra procesului de privatizare din Lituania a fost sponsorizat de către programul Phare. Sondajul a fost făcut în ianuarie 1998 de către Baltic Surveys. Un eșantion reprezentativ la nivel național de 1007 respondenți în vârstă de 15-74 ani a fost intervivat față în față. Folosind un chestionar asemănător au fost intervievați 103 membri ai elitei politice, administrative sau mediatice.

În rândul populației 34% sprijineau vânzarea marilor întreprinderi către companii străine, în vreme ce 52% se opuneau acestei decizii. În rândul elitei, 79% erau favorabili în vreme ce 14% erau împotriva. Pentru populația lituaniană principalul argument pentru schimbarea acestei opinii negative ar fi fost crearea unor noi locuri de muncă în întreprinderile vândute. Dacă lituanienii ar fi fost siguri că vor fi create noi locuri de muncă pentru populația locală, atunci 68% dintre ei ar fi fost de acord cu vânzarea marilor întreprinderi.

În rândul elitei lituaniene, majoritatea gândea că doar căile ferate și sectorul energetic ar trebui să rămână în proprietatea statului. În alte sectoare se credea că un amestec de proprietate de stat și privată ar trebui să domine (de exemplu sectorul sanitar, mass-media, bănci), altfel proprietatea privată ar trebui să domine (ex. Alimentația publică, industria ușoară, industria grea, agricultura). În rândul populației, alimentația publică, desfacerea mărfurilor cu amănuntul și agricultura erau percepute ca cele mai potrivite pentru proprietatea privată. Căile ferate, energia, aviația, rafinăriile și telecomunicațiile trebuie să rămână în proprietatea statului, în vreme ce alte sectoare să fie mixte.

Rezultatele acestui sondaj au fost prezentate programului Phare și autorităților lituaniene. Ele au fost folosite pentru a pregăti și desfășura o campanie de informare pentru a explica populației politica guvernului în domeniul privatizării.

În 1996, Eurobarometrul Central și Ectic a început să includă elita. Baltic Surveys a efectuat studiul în 1996, când 150 de membri ai elitei au fost intervievați și au fost studiate opiniile lor față de aderarea Lituaniei la UE și NATO. Aceleași întrebări au fost adresate publicului larg. Datele provenite din aceste studii au arătat că elita politică este mult mai favorabilă aderării, în vreme ce populația deseori nu avea nici o opinie în această problemă.

Rezultatele Eurobarometrului Central și Ectic sunt publicate și distribuite pretutindeni. Totuși, sondajul efectuat în cadrul acestui proiect și-a atras multe critici din partea politicienilor. Acest proiect fiind sponsorizat de către Comisia Europeană și publicat la Bruxelles, politicienii lituanieni sunt sensibili față de concluziile acestuia. Rezultatele sunt publicate împreună cu o comparație a rezultatelor din alte țări din regiune și de aceea politicienii critică cercetătorii dacă Lituania apare într-o lumină nefavorabilă. De exemplu, în 1995 peste 70% dintre locuitorii Lituaniei spuneau că nu sunt satisfăcuți cu nivelul respectării drepturilor omului în Lituania. Acest nivel de insatisfacție era mai mare decât cel din țările vecine. Câțiva politicieni lituanieni au criticat rezultatele, spunând că vecinii Lituaniei au mai multe probleme etnice decât Lituania, de aceea populația Lituaniei nu poate fi mai critică. Astfel de comentarii ilustrează diferențele în înțelegerea conceptului de “drepturi individuale ale omului” dintre politicieni și publicul larg.

Pe de altă parte, Eurobarometrul Central și Ectic este un exemplu despre cum sondajele de opinie pot stimula dezbaterea publică cu rezultate care pot fi utile. Pe baza rezultatelor studiului din noiembrie 1996 politicienii lituanieni au ajuns la concluzia că populația este atât insuficient informată atât despre posibilele rezultate ale aderării la UE cât și despre politicile și alcătuirea UE. De aceea a fost inițiată de către autoritățile lituaniene o campanie de informare pentru a îmbunătăți nivelul de cunoaștere a realităților europene.

Proiectul Eurobarometrului Central și Ectic este cel mai cunoscut exemplu de proiect internațional comparativ pe tema integrării în UE. Din 1992 au fost multe alte studii care examinau opinia publică în domeniul politicii externe, a priorităților acesteia. Atât Baltic Surveys cât și Vilmorus au făcut astfel de studii ale opiniei publice sponsorizate de Adunarea Baltică, Parlamentul Lituaniei, Ministerul de Externe și presă. Rezultatele acestor sondaje arată că în 1991-1992 a fost prevalentă în rândul lituanienilor o reacție euforică față de ceea ce se credea atunci că va fi o rapidă integrare în UE. Oricum, după cinci ani a devenit clar că aderarea la UE este o chestiune de viitor și că integrarea este un proces mai degrabă lung și dificil. Populația a devenit mai

puțin emoțională și mai rațională. Numărul celor care se opun integrării nu s-a schimbat în cei șase ani din 1991 (este un procent stabil de 6-8% din totalul populației). Totuși, numărul suporterilor înfocați a scăzut de la 60% la 35%. Aproximativ unul din trei lituanieni a devenit “indecis” și cere mai multe informații despre avantajele și dezavantajele de a fi membru în UE (vezi “Public Opinion About the European Community” 1992-1997).

Rezultatele acestor sondaje au fost raportate factorilor de decizie din Lituania și UE și publicului larg. Ele au ajutat la identificarea nevoilor publicului și la conceperea unor campanii de informare.

7. Folosirea sondajelor de opinie în ciclul politicilor publice

7.1. Inițierea politicilor publice

În vreme ce reforma sistemului administrativ începea în 1990, atât populația cât și autoritățile au început să discute direcțiile pe care trebuie să le ia reforma și procesul de implementare al acesteia. În ciuda importanței subiectului, au fost întreprinse doar puține studii empirice.

În 1990-1991 Institutul de Filosofie, Sociologie și Drept al Academiei Lituaniene de Științe a făcut 6 studii în rândul populației. Un eșantion de 1000 de respondenți a fost interviuat față în față. Între subiecte a fost atitudinea față de reforma sistemului de comerț cu amănuntul (cinci studii în 1990-1991). Un studiu al institutului a studiat atitudinea populației față de schimbările sociale din Lituania. Au fost măsurate evaluările protecției sociale, educației și asigurării sănătății. Rezultatele acestui studiu au fost raportate guvernului. Ele au permis o mai bună identificare a grupurilor sociale mai vulnerabile în timpul implementării reformei și a tipului de asistență dorit de acestea. Rezultatele acestui studiu au arătat că, contrar imaginii răspândite, nu numai pensionarii erau afectați de declinul nivelului de trai, ci și familiile tinere cu copii mici erau într-o situație economică dificilă. Studiul a arătat, de asemenea, nevoia unei schimbări în politica guvernului în domeniul locuințelor – exista o puternică cerere pentru credite și împrumuturi pentru ca familiile tinere și studenții să poată închiria sau cumpăra un apartament.

În 1991 Laboratorul Sociologic al Universității din Vilnius a condus un studiu asupra reformării cabinetului primului ministru. Au fost intervieuați membri ai guvernului cât și funcționari publici din cabinet. Studiul a fost sponsorizat de guvern și rezultatele au fost folosite în pregătirea reformei. Schimbările structurale au fost făcute în urma recomandării studiului, permițând un mai bun flux al informației între diferitele nivele ale ierarhiei. Comunicarea dintre diferitele departamente și comunicarea inter-instituții s-a îmbunătățit ca urmare a acestor schimbări structurale și funcționale.

În 1990-1991, Laboratorul Sociologic al Universității din Vilnius a mai efectuat câteva studii finanțate de către Departamentul Apărării Naționale (mai târziu Ministerul Apărării) pentru a studia atitudinile publicului și autorităților față de înființarea unor forțe armate naționale și față de structura ministerului. Rezultatele au fost aplicate de către minister. În ceea ce privește reforma administrativă Ministerul de Interne a efectuat un număr de studii pentru folosul său. Studiile analizau imaginea poliției și satisfacția angajaților. Aceste studii au fost făcute de către minister însuși sau de Academia de Poliție. Baltic Surveys a efectuat câteva studii examinând atitudinile și preferințele populației și ale personalului din administrația publică față de reforma în sănătate (în 1992, 1994, 1995), reforma sistemului de protecție socială (1995) și reforma managementului pieței muncii (1994-1995). Totuși, majoritatea acestor studii au fost studii *ad-hoc* (vezi Exemplul 3). Rezultatele și concluziile au fost în general folosite de către instituțiile care au comandat studiile (vezi Alisauskiene and Bajaruniene, 1993).

În 1995 Vilmorus a efectuat un studiu în rândul populației asupra atitudinilor față de reforma sistemului sanitar, 1000 de respondenți dintr-un eșantion reprezentativ la nivel național fiind intervieuați asupra unor diferite subiecte legate de această reformă. Rezultatele studiului au fost prezentate Ministerului Sănătății și folosite de grupul care pregătea liniile generale ale reformei. Rezultatele acestui studiu au arătat că mulți lituanieni nu sunt satisfăcuți de structura sistemului sanitar, de concentrarea asistenței medicale secundare în marile orașe și de funcționarea ineficientă a instituțiilor medicale din mediul rural. De asemenea, studiul a pus accentul asupra necesității dezvoltării unui sistem de asistență socială în Lituania, care este în prezent în faza de implementare.

7.2. Implementarea politicilor publice

Un exemplu de astfel de studiu este proiectul finanțat de Programul de Dezvoltare a Națiunilor Unite în Lituania. A fost făcut de Baltic Surveys în 1994 în rândul elitei, incluzând miniștri și miniștri adjuncți din toate ministerele, și a publicului larg. Acest studiu este un bun exemplu al modului în care studiile sunt folosite pentru a examina contextul general și prioritățile înainte de a implementa reforma. Este descris în exemplul 4.

7.3. Evaluarea politicilor publice

Sondajul asupra reformei administrației publice descris anterior este un exemplu al aplicării studiilor opiniei publice în procesul de reformă. Alte exemple de astfel de sondaj sunt studiile organizate pentru a monitoriza opinia publică asupra reformei în timpul implementării. Astfel de studii au fost finanțate de guvern în 1992 și 1995. În 1995, Baltic Surveys a monitorizat schimbările din opinia publică în timpul crizelor guvernamentale și a sectorului bancar. Acesta a fost efectuat în mediul urban, cu 200 de subiecți intervievați prin telefon în fiecare săptămână. Setul săptămânal de indicatori a fost construit de către cercetători și de oficiali din cabinetul primului ministru. Datele au fost raportate cabinetului în ziua de după sfârșitul interviurilor și au fost discutate posibile ajustări ale deciziilor zilnice sau a aspectelor legate de relațiile cu publicul. Acest tip de studiu este important și folositor când sunt implementate decizii impopulare. Când o largă campanie de relații cu publicul este dusă pentru a convinge publicul să accepte reforma, o astfel de monitorizare furnizează rapid un feed-back permițând orice ajustare a activităților sau a campaniei de relații cu publicul. Totuși, astfel de studii necesită fonduri semnificative și sunt dificil de continuat pe termen lung.

EXEMPLUL 3: STUDIUL REFORMEI ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

Scopul acestui studiu a fost să afle ce consideră conducătorii administrației publice din Lituania că ar fi cele mai importante probleme curente: care sunt percepțiile și nevoile lor în legătură cu reforma administrației publice și pregătirea profesională a funcționarilor publici.

Toți miniștrii și miniștrii adjuncți au fost intervievați amănunțit de Baltic Surveys. Principalele concluzii ale studiului în rândul miniștrilor arată că cele mai importante probleme legate de reforma administrației publice au fost considerate următoarele:

- Probleme de personal: lipsa unor profesioniști și specialiști calificați;
- Cantitatea enormă de muncă administrativă depusă în fiecare zi;
- Ineficiența comunicării orizontale, verticale și interne.

Între posibilele soluții ale problemelor menționate, conducătorii administrației publice au menționat următoarele:

- Finanțarea: această problemă a fost greu de rezolvat în situația economică dificilă. Totuși, conducătorii intervievați au sugerat câteva posibile căi de îmbunătățire a performanței instituțiilor pe care le conduc. Trebuie luate măsuri pentru a fi stabilite prioritățile în dezvoltarea Lituaniei, trebuie dezvoltată o rețea de schimb computerizat de informații între ministere, cabinetul primului ministru și *Seimas*; să fie extinsă educația angajaților din administrație la toate nivelele de educație; să fie adoptată Legea Serviciului Civil care să descrie responsabilitățile și drepturile funcționarilor publici.

Un alt factor menționat de către majoritatea acestor conducători era legat de opinia negativă a populației față de funcționarii publici ca grup social. Conducătorii au subliniat că opinia publică trebuie informată și formată arătând nu doar exemple negative (cel mai des generalizate) cât și unele pozitive din activitățile profesionale din acest domeniu. O atitudine negativă a populației față de un întreg grup social face dificilă recrutarea celor mai buni specialiști în instituțiile guvernamentale sau să fie convinși cei mai buni oameni să rămână. De asemenea este o reală amenințare pentru stabilitatea recentului re-înființat stat independent.

În același timp populația a fost intervievată pentru a fi identificate atitudinile sale față de administrația publică. Sondajul a fost efectuat în rândul populației adulte a Lituaniei (un eșantion de 1000 de respondenți în vârstă de 15 ani și peste). Rezultatele acestui studiu priveau opiniile lituanienilor față de persoanele care lucrează în administrația publică, experiențele lor personale în problemele din competența funcționarilor publici; și principalele lor motive de nemulțumire la adresa administrației publice.

Rezultatele sondajului de masă au arătat că atitudinile față de persoanele care lucrează în administrația publică nu erau atât de negative cum erau așteptate judecând cele publicate în mass-media. Opinia generală era polarizată: 40% aveau o opinie pozitivă și 50% una negativă despre acest grup social.

În timpul reformei administrative, funcționarii superiori din executiv, la fel ca și politicienii sunt înclinați să folosească sondajele de opinie pentru a rămâne în contact cu reacțiile populației. Funcționarii din administrația publică, în special cei de nivel mediu, sunt mult mai puțin obișnuiți să folosească sondajele de opinie în timpul reformei. O astfel de neglijare este strâns legată de formarea lor profesională care rareori include materii aparținând științelor sociale sau umane.

EXEMPLUL 4: STUDIUL CLIMATULUI INVESTIȚIONAL DIN LITUANIA

Scopul acestui studiu a fost să afle ce cred investitorii străini în Lituania despre climatul politic, legislativ și economic de aici, care sunt principalele probleme percepute și ce poate fi făcut pentru a fi rezolvate.

Din 1995 acest studiu a fost efectuat în fiecare an. Aproximativ 50 de investitori străini importanți au răspuns la întrebările din chestionar și au evaluat principalele obstacole pentru afacerile lor. Rezultatele obținute au arătat că investitorii sunt mulțumiți de condițiile pentru afaceri și că dacă ar trebui să aleagă din nou ar alege să investească tot în Lituania. Principalele obstacole în calea dezvoltării afacerilor lor au fost percepute frecvențele schimbări din legislație, birocrăția și o lipsă a relațiilor strânse cu factorii de decizie.

Un rezultat practic al acestui studiu în 1996 a fost înființarea unei comisii de lucru a reprezentanților investitorilor străini și a autorităților lituaniene. Întâlniri regulate au fost organizate și problemele au fost discutate. Opiniile și sugestiile investitorilor străini au fost luate în considerare în cazul unor decizii în sfera a cele a taxelor, a mai bune circulații a informațiilor și funcționarea vămilor.

O caracteristică pozitivă a utilizării sondajelor de opinie de către politicienii lituanieni și de către administrația publică este faptul că cercetătorii nu doar își raportează concluziile ci și lucrează ca și membri ai echipelor în timpul pregătirii proiectelor de reformă și a instrumentelor de implementare a reformelor. O astfel de cooperare poate fi atribuită relațiilor personale dintre cercetători și beneficiarii acestor studii cât și faptului că mulți factori de decizie au fost recrutați din instituții academice și, în consecință, au lucrat ei înșiși în echipe de cercetare. De exemplu în 1993 un profesor de sociologie a fost numit consilier al președintelui Lituaniei. Alți cercetători au luat parte la munca unor grupuri de specialiști care au pregătit reforma sistemului de protecție socială și înființarea ministerelor, etc.

Imaginea externă și internă a administrației este studiată amănunțit în diferite proiecte desfășurate în Lituania. Toate sondajele în care elita și publicul larg au fost studiați măsurau opiniile despre instituții, incluzând guvernul și parlamentul. Experiența adunată între 1991 și 1996 arată că această imagine nu diferă semnificativ: atât publicul larg cât și elita sunt oarecum critici vizavi de performanța administrației centrale. În timpul transformărilor așteptările publicului față de performanța administrației aproape depășește posibilitățile de a fi îndeplinite. Rezultatele anchetelor institutelor de studiere a opiniei publice desfășurate în Lituania între 1990 și 1997 ne arată clar astfel de tendințe. După fiecare alegeri generale nivelul de încredere în administrație crește, dar la mai puțin de șase luni mai târziu a scăzut din nou.

7.3.1. Măsurarea satisfacției

Acest tip de studiu este cel mai des comandat de ministere sau de administrația locală. Majoritatea acestor studii priveau reforma educației, a protecției sociale și a sectorului sănătății.

Din 1997 până în 1997 Laboratorul Sociologic al Universității din Vilnius a efectuat mai multe studii în rândul studenților și elevilor sau a profesorilor pentru a examina nivelul de satisfacție față de educație, de structura și programele instituțiilor educaționale. Rezultatele acestor studii au fost folosite pentru a modifica curricula sau programele oferite de școli și universități (vezi Exemplul 5). În particular, studenților li s-a cerut opinia despre programele de schimburi academice cu instituțiile străine. Rezultatele au fost folosite pentru a revizui politica de informare a universităților și le-au dat acestora posibilitatea de a satisface așteptările studenților și personalului.

În timpul reformei sistemului sanitar un număr de sondaje de opinie au fost finanțate de către Ministerul Sănătății pentru a identifica problemele din acest sector. Studiile au fost efectuate de către Vilmorus, Baltic Surveys, și Laboratorul Sociologic al Universității din Vilnius. În particular, atitudinile publicului față de planurile de a privatiza câteva servicii de sănătate au fost studiate. Din nou, rezultatele unor astfel de studii au fost rareori publicate în presă și nu sunt suficient de cunoscute publicului larg.

Câteva probleme legate de satisfacția elitelor și a personalului sunt examinate în studiile asupra elitei descrise anterior. Majoritatea acestor studii, în special cele privitoare la administrația publică, satisfacția angajaților sunt efectuate în interiorul instituțiilor și nu sunt făcute publice. Un exemplu de astfel de studiu a fost cel efectuat de Baltic Surveys în rândul elitei în beneficiul Comisiei Europene. (vezi Exemplul 6)

8. Imagini și percepții ale organizațiilor publice

Majoritatea studiilor care măsoară percepția asupra instituțiilor sociale se concentrează asupra administrației. Puține studii au fost făcute pentru a stabili imaginile și percepțiile asupra organizațiilor publice. Un astfel de studiu a fost făcut de Baltic Surveys în 1996. Locuitorii Lituaniei au fost intervievați despre

imaginea Centrului de Asistență Psihologică pentru Tineret. A fost măsurat nivelul de cunoștințe despre existența centrului și despre serviciile pe care le oferă.

EXEMPLUL 5: STUDIUL TINERETULUI LITUANIAN

Acest studiu a fost efectuat în 1997 de către Laboratorul Sociologic al Universității din Vilnius în beneficiul Consiliului pentru Problemele Tineretului; 1000 de tineri lituanieni cu vârsta cuprinsă între 15 și 29 de ani au fost intervievați față în față. Studiul viza o serie largă de subiecte: politice, economice, sociale, viața culturală a tinerilor, principalele probleme și obstacole din societatea de astăzi percepute de tineri, planurile lor de viitor și perspectivele, etc. O secțiune a studiului a fost consacrată evaluării activității și performanței diferitelor instituții care se ocupă de tineret.

Rezultatele acestui studiu au conchis că cele mai importante probleme cu care se confruntă Lituania, în viziunea tineretului, sunt nivelul redus de trai, criminalitatea și șomajul. Tineretul Lituaniei crede că prioritatea numărul 1 a Lituaniei ar trebui să fie dezvoltarea economică. Unul din fiecare patru tineri au recunoscut că există instituții care se concentrează pe problemele importante pentru ei, 50% nu știau că astfel de instituții există. Concluzia lor a fost că performanța acestor instituții nu este foarte satisfăcătoare, că acestea duc lipsă de inițiativă și că fac puține eforturi pentru a comunica cu tinerii. Aceste instituții, consideră tinerii, le oferă prea puține informații. În același timp, doar 3% dintre tinerii lituanieni erau membri ai vreunei organizații. Ei ar vrea să aibă mai multe contacte cu tinerii din străinătate, dar principalul obstacol este cel financiar.

Tinerii erau sceptici vizavi de calitatea predării în școlile secundare. Ei o consideră prea slabă pentru cei care vor să-și continue studiile. Relația dintre profesori și elevi era de asemenea evaluată ca nesatisfăcătoare. Tinerii cred că evaluarea nivelului lor de cunoștințe în școală este mai degrabă subiectivă. Despre reforma din sistemul educației din Lituania tinerii au subliniat nevoia de a schimba programa și metodele pentru a le ajusta nevoii de a încuraja gândirea independentă (vezi *The Portrait of Lithuanian Youth—1997*).

Rezultatele acestui studiu au fost rezumate într-un raport și prezentate Parlamentului Lituanian și presei și au fost folosite de către Consiliul pentru Problemele Tineretului pentru a pregăti proiecte de reformă în educație și un program de politici pentru tineret.

Rezultatele au arătat ce tip de asistență este mai solicitată, ce lipsuri în informația despre serviciile oferite există și ce stereotipuri și prejudecăți trebuie învinse pentru a îmbunătăți asistența. Rezultatele acestui studiu, care a fost efectuat pe gratis, au fost raportate Centrului.

EXEMPLUL 6: SATISFACȚIA ELITEI FAȚĂ DE NIVELUL DE INFORMARE

Acest studiu a fost efectuat în 1996 de către Baltic Surveys în beneficiul Comisiei Europene. Au fost sondați cei din administrația publică, politicieni, oameni de afaceri, cei din media care au de a face cu integrarea europeană. Scopul acestui studiu era să afle nivelul de cunoștințe a acestor grupuri despre activitățile Uniunii Europene, canalele de informare și nevoile lor de informații. Majoritatea celor intervievați au exprimat un mare interes pentru primirea mai multor informații despre UE și au sprijinit ideea publicării unei reviste despre UE în lituaniană.

Ca rezultat al implementării concluziilor studiului, revista *Dialog European* în lituaniană a fost lansată de către Comisia Europeană și din 1996 este distribuită cu regularitate în rândul elitei lituaniene.

Proiectul este în continuare în desfășurare, ca și monitorizarea celor care primesc revista. Nivelul de satisfacție față de această publicație a fost măsurat în 1996 și studiul a fost continuat în 1997 de către Baltic Surveys. Acest proiect este o parte a proiectului central și est-european sponsorizat de către Comisia Europeană (vezi *Public Opinion About the European Community, 1992-1997*).

Unul dintre principalele motive pentru care acest tip de studii este prea puțin dezvoltat este nivelul scăzut de cunoaștere asupra studiilor opiniei publice în rândul acestor organizații publice, la fel ca și lipsa de resurse financiare necesare efectuării studiilor. Totuși, datorită dezvoltării rapide a sectorului organizațiilor non-guvernamentale în Lituania, acest tip de sondaje este de așteptat să fie mai des folosit.

9. Unde se găsește informația provenită din sondajele de opinie din sistemul administrativ

Acesta este punctul slab al întregului sistem. Dincolo de faptul că sondajele de opinie sunt consacrate și folosite pe scară largă în Lituania, nu există o arhivă centrală sau un loc de stocare la îndemâna publicului. Fiecare institut de cercetare este responsabil pentru păstrarea propriilor date.

Datele provenite din sondajele sponsorizate de instituții străine sunt păstrate de către acestea, nefiind utilizabile în țară.

Puținele exemple de date publice sunt cele ale Eurobarometrului Central și Estic, păstrate în arhive din Europa Occidentală. Acestea pot fi accesate contactând Directoratul X al Comisiei Europene. Anumite date colectate ca urmare a unor proiecte sponsorizate de organizații americane sunt stocate în arhive din SUA. Un astfel de exemplu pentru date din Lituania este Organizația Gallup din SUA.

În cazul studiilor comandate de guvernul lituanian sau de instituții publice, datele sunt păstrate de către acestea, deseori sub forma unor rapoarte tipărite. De aceea nu sunt ușor accesibile pentru ale instituții publice. Mai rău, aceste rapoarte dispar deseori când survin schimbări de personal.

10. Concluzii

Această privire generală asupra dezvoltării sondajelor de opinie în Lituania și aplicarea rezultatelor lor ne permite să tragem următoarele concluzii:

- Sondajele de opinie s-au dezvoltat rapid în Lituania din 1987;
- Primele sondaje reprezentative la nivel național au fost efectuate în Lituania în 1989 și au devenit curând parte integrantă a vieții sociale și politice;
- În prima parte a istoriei post-comuniste, înainte de 1992, societatea lituaniană a descoperit posibilitatea exprimării libere a opiniei și a fost foarte mult în favoarea sondajelor. În acel moment studiile asupra opiniei publice au fost utilizate extensiv de către politicieni și guvern în toate fazele reformei administrative și economice;
- În a doua perioadă a istoriei recente, din 1992 și până acum, publicul a devenit mai pesimist, nivelul încrederii în instituțiile societății a scăzut și atenția s-a concentrat asupra problemelor sociale. Autoritățile publice au devenit mai critice față de rezultatele sondajelor de opinie. În același timp, finanțarea pentru astfel de studii s-a modificat: partea guvernului a scăzut, în vreme ce partea organizațiilor internaționale și a presei lituaniene a crescut;
- Analiza modului de utilizare a sondajelor opiniei publice în cei șase ani de reforme arată că acestea sunt una dintre metodele importante de stabilire a nevoilor variatelor grupuri din societate, măsurând preferințele lor și satisfacția. Istoria post-comunistă a Lituaniei dă multe exemple de aplicare cu succes a sondajelor de opinie în cursul reformei administrative;
- Pentru a face modul de utilizare a sondajelor acceptat pe scară largă și mai eficient, eforturile atât ale cercetătorilor și cât și al factorilor de decizie sunt cruciale. Doar prin informarea factorilor de decizie asupra posibilităților oferite de sondaje, aplicațiilor și eficacității acestora pot cercetătorii să devină mai implicați în planificarea și implementarea reformei în societatea post-comunistă;
- Un accent sporit trebuie pus pe proiectele care au continuitate în monitorizarea procesului de reformă, ca și pe publicarea rezultatelor sondajelor;
- Metodologia sondajelor de opinie ar trebui să fie studiată în universități – științele sociale sunt încă un punct slab în sistemul educațional din Lituania.

Referințe

- Alisauskas, J., R. Alisauskiene, and R. Bajaruniene (1993), "Newly Created States in East Central Europe: Expectations and Reality. Case of Lithuania", *Focus*, Bratislava, Slovak Republic.
- Alisauskiene, R. and R. Bajaruniene (1993), "Public Support for the Closer Baltic Co-operation", *The Baltic Review*, Vol. 4, No. 4.
- Alisauskiene, R., R. Bajaruniene, and B. Sersniova (1993a), "Economic Values and Activities of Lithuanian People (1990-1993)", *Formation of the Middle Class in Transition Societies*, Tallinn, Estonia.
- Alisauskiene, R., R. Bajaruniene, and B. Sersniova (1993b), "Policy Mood and Socio-Political Attitudes in Lithuania", *Journal of Baltic Studies*; Vol. XXIV, No. 2, Summer.
- Horichter, J. and I. Weller (1993), *On the Application of the Left-Right Schema in Central and Eastern Eurobarometer Surveys*, Mannheim, Germany, April.
- "Public Opinion About the European Community", *Central and Eastern Eurobarometer*, No. 2-7, Brussels, Belgium, 1992-1997.
- Sociological Laboratory of Vilnius University (1991), *Trăsăturile conștiinței politice ale poporului lituanian*, Raport de cercetare, martie, în lituaniană.
- Sociological Laboratory of Vilnius University (1997), *Portretul tineretului lituanian – 1997*, raport analitic, în lituaniană.
- Stimson, J.A. (1991), *Public Opinion in America. Moods, Cycles and Swings*, Westview Press, Oxford, England.

Anexă. Adrese ale principalelor instituții de sondare a opiniei publice din Lituania

Baltic Surveys Ltd.: societate mixtă Lituaniană-Britanică, membră a Gallup și ESOMAR

47 Didlaukio str., LT-2057 Vilnius, Lituania

Tel. (370 2) 76 27 90; Fax (370 2) 76 26 81

e-mail: baltic_surveys@post.omnitel.net

Director: Dr. Rasa Alisauskiene

Vilmorus: Membră ESOMAR

4, Tilto str., LT-2001 Vilnius, Lituania

Tel. (370 2) 62 40 83; Fax (370 2) 61 09 89

Director: Dr. Vladas Gaidys

Sociological Laboratory of Vilnius University

3, Universiteto str., LT-2600 Vilnius, Lituania

Tel. (370 2) 76 24 62; Fax (370 2) 65 21 02

Sociologija Fund

47, Didlaukio str., LT-2057 Vilnius, Lituania

Tel./Fax (370 2) 65 21 02

President: Dr. Laima Zilinskiene

Lithuanian Free Market Institute

56 Birutes str., LT-2004 Vilnius, Lituania

Tel. (370 2) 72 25 84; Fax (370 2) 72 12 79

President: Dr. Elena Leontjeva

Institute of Philosophy And Sociology, Lithuanian Academy of Science

58, Saltoniskiu str. LT-2600 Vilnius, Lituania

Tel. (370 2) 75 18 98; Fax (370 2) 75 18 98

Director: Dr. V. Bagdonavicius