

УКРАЇНСЬКА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ
ДНІПРОПЕТРОВСЬКИЙ ФІЛІАЛ

Загальне розповсюдження
OCDE/GD(98)48

**ОПИТУВАННЯ
ГРОМАДСЬКОЇ ДУМКИ
ЯК ВНЕСОК
В АДМІНІСТРАТИВНУ РЕФОРМУ**

ПУБЛІКАЦІЇ SIGMA: № 25

Українське видання



Дніпропетровськ
Видавництво
ЦЕНТР ЕКОНОМІЧНОЇ ОСВІТИ
2000

ББК 67. 401 + 60. 56

О – 61

О – 61

Опитування громадської думки як внесок в адміністративну реформу / Переклад з англійської Л. Б. Магдюк, О. М. Рудік. – Дніпропетровськ: Центр економічної освіти, 2000. – 124 с.

Публікації SIGMA: № 25

ISBN 966-7214-53-2

Видання цієї публікації стало можливим завдяки гранту, наданому Дніпропетровському філіалу Української Академії державного управління при Президентові України в рамках проекту «Переклад публікацій SIGMA та інших видань на мови країн Центральної та Східної Європи».

Українська Академія державного управління при Президентові України висловлює подяку Організації економічного співробітництва і розвитку – OECD за надання авторського права на переклад і видання цієї публікації.

Переклад цих матеріалів став можливим завдяки підтримки проекту «Ініціативи реформ місцевого самоврядування та державної служби» Інституту відкритого суспільства (LGPSRI/OSI).

Дніпропетровський філіал Української Академії державного управління висловлює подяку NISPAcee та SIGMA/OECD за підтримку перекладу та видання цієї публікації.

Переклад здійснено з англійського та французького текстів, які є офіційними версіями цієї публікації під назвами: «*Public Opinion Surveys as Input to Administrative reform/Les enquetes d'opinion au service de la reforme de l'administration publique*». SIGMA Papers: № 25. Copyright OECD, Paris, 1998.

OECD не несе відповідальності за якість перекладу та його відповідність оригіналу.

ISBN 966-7214-53-2

© OECD, 1998.

© Л. Б. Магдюк, О. М. Рудік,
український переклад, 2000

© Українська Академія державного управління
при Президентові України,
Дніпропетровський філіал, 2000

ЗМІСТ

ПРОГРАМА SIGMA.....	5
ПЕРЕДМОВА.....	7
СТИСЛИЙ ВИКЛАД.....	8

Жак Жабе

ОГЛЯД ГРОМАДСЬКОЇ ДУМКИ І АДМІНІСТРАТИВНА РЕФОРМА.....	14
1. Вступ.....	14
2. Проблеми для врахування.....	16
3. Створення гарантій.....	17
4. Звіти.....	18
5. Резюме і висновки.....	20

Елке Лоффлер

ОГЛЯДИ СУСПІЛЬНОЇ ДУМКИ ЯК ВНЕСОК В АДМІНІСТРАТИВНУ РЕФОРМУ У ЗАХІДНИХ КРАЇНАХ.....	22
1. Передмова.....	22
2. Вступ.....	24
3. Моніторинг діяльності і сприйняття інституцій, уряду і державного управління.....	24
4. Пріоритети політики.....	26
5. Погляди на інтеграцію з ЄС.....	29
6. Використання оглядів громадської думки в політичному циклі.....	30
6.1. Ініціювання політики.....	30
6.2. Імплементация політики.....	32
6.3. Оцінка політики.....	33
7. Іміджі і сприйняття громадських організацій.....	39
8. Розміщення даних опитувань в адміністративній системі.....	42
9. Оцінка опитувань як інструментів для адміністративних реформ.....	43
БІБЛІОГРАФІЯ.....	45

Міхал Ілнер

ОГЛЯД ГРОМАДСЬКОЇ ДУМКИ ЯК ВНЕСОК В АДМІНІСТРАТИВНУ РЕФОРМУ У ЧЕСЬКІЙ РЕСПУБЛІЦІ.....	48
1. Вступ.....	48
2. Адміністративна реформа.....	48
3. Історія оглядів.....	50
4. Моніторинг роботи і сприйняття інституцій, уряду і державної служби.....	53
5. Пріоритети політики.....	55
6. Погляди на інтеграцію з ЄС.....	56
7. Використання оглядів громадської думки в циклі політики.....	57
7.1. Ініціювання політики.....	57
7.2. Впровадження політики.....	59
7.3. Оцінка політики.....	60
8. Імідж і сприйняття громадських організацій.....	62
9. Місце оглядових знань в адміністративній системі.....	62
10. Висновки.....	63

БІБЛІОГРАФІЯ.....	66
ДОДАТОК.....	68

Юлія Шалаї

ОПИТУВАННЯ ГРОМАДСЬКОЇ ДУМКИ ЯК ВНЕСОК В АДМІНІСТРАТИВНУ РЕФОРМУ В УГОРЩИНІ.....	69
--	----

1. Вступ.....	69
2. Деякі вирішальні риси адміністративних реформ після 1989 р.....	70
3. Коротка історія та деякі сучасні риси опитувань громадської думки.....	72
4. Моніторинг діяльності і сприйняття інститутів, уряду та державного управління.....	76
5. Пріоритети політики: погляди стосовно реформ на місцевому рівні.....	78
6. Погляди на інтеграцію з ЄС.....	80
7. Використання опитувань громадської думки в політичному циклі.....	83
7.1. Ініціювання політики: приклад реформи охорони здоров'я.....	83
7.2. Здійснення політики: погляди на бюджетну реформу.....	87
7.3. Оцінювання політики: погляди на досягнення та втрати економічних реформ.....	91
8. Іміджі та сприйняття державних організацій.....	94
9. Місцезнаходження даних про результати опитувань.....	96
10. Висновки.....	98

БІБЛІОГРАФІЯ.....	100
ДОДАТОК.....	102

Раса Алісаускене

ОПИТУВАННЯ ГРОМАДСЬКОЇ ДУМКИ ЯК ВНЕСОК В АДМІНІСТРАТИВНУ РЕФОРМУ В ЛИТВІ.....	103
---	-----

1. Вступ.....	103
2. Адміністративні реформи.....	103
2.1. Соціальні зміни в Прибалтиці.....	103
2.2. Адміністративна реформа.....	105
3. Історія опитувань.....	106
3.1. Політичні настрої в Литві.....	108
4. Моніторинг діяльності та сприйняття інститутів, уряду і державного управління.....	109
4.1. Економічні, політичні та соціальні інститути.....	109
4.2. Центральний уряд, державний сектор та державне управління.....	110
5. Пріоритети політики.....	111
6. Погляди на інтеграцію в ЄС.....	112
7. Використання опитувань громадської думки в політичному циклі.....	114
7.1. Ініціювання політики.....	114
7.2. Здійснення політики.....	116
7.3. Оцінювання політики.....	116
8. Сприйняття громадських організацій та їх імідж.....	120
9. Місцезнаходження відомостей про опитування в адміністративній системі.....	120
10. Висновки.....	121

БІБЛІОГРАФІЯ.....	122
ДОДАТОК.....	123

ПРОГРАМА SIGMA

Програма SIGMA - Підтримка Удосконалення Керування і Менеджменту в країнах Центральної та Східної Європи є спільною ініціативою ОРГАНІЗАЦІЇ ЕКОНОМІЧНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА І РОЗВИТКУ і Європейського Союзу. Ініціатива підтримує зусилля адміністративної реформи в тринадцяти країнах у перехідному періоді, і переважно фінансується Програмою Phare Європейського Союзу.

Організація Економічного Співробітництва і Розвитку - міжурядова організація з 29 демократичних держав з розвинутими ринковими економіками. Її Центр Співробітництва з країнами не-членами ЄС дає допомогу консультаціями та порадами у широкому діапазоні економічних проблем для реформаторських перетворень у країнах Центральної та Східної Європи і колишньому Радянському Союзі. Phare забезпечує фінансування для підтримки країн-партнерів в Центральній і Східній Європі до рівня, коли вони підготуються до прийняття зобов'язань членів Європейського Союзу.

Phare і SIGMA обслуговують одні і ті країни: Албанію, Боснію і Герцеговину, Болгарію, Чеську Республіку, Естонію, колишню Югославську Республіку Македонії, Угорщину, Латвію, Литву, Польщу, Румунію, Словаччину і Словенію.

Заснована у 1992, SIGMA працює в межах Служби державного менеджменту. Керування Організації економічного співробітництва і розвитку забезпечує інформаційний і досвідчений аналіз державного менеджменту для політиків і полегшує контакти і обмін досвідом менеджерів публічного сектора. SIGMA пропонує доступ країн-бенефіціантів до мережі досвідчених державних адміністраторів, порівняльної інформації, і технічних знань, пов'язаних зі Службою державного менеджменту.

Серед цілей програми SIGMA:

- допомагати країнам-бенефіціантам в їхніх пошуках оптимального управління для поліпшення адміністративної ефективності і просування персоналу публічного сектору шляхом прихильності до демократичних цінностей, етики і поваги до правління закону;

- допомагати створенню можливостей на місцях і на центральному урядовому рівні для подолання протиріч. Здійснити інтернаціоналізацію планів інтеграції до Європейського Союзу;

- підтримувати ініціативи Європейського Союзу й інших донорів, допомогти країнам - бенефіціантам в реформі державної служби і внести вклад у координацію донорської діяльності. Усюди діяльність учасників програми, ініціатива віддають головні пріоритети поліпшенню співробітництва між урядами.

До практики програми входить також забезпечення господарської підтримки формування мережі спеціалістів-практиків державної служби в Центральній і Східній Європі, і їхніх зв'язків з колегами в країнах-членах OECD.

SIGMA працює в п'ятьох технічних областях: стратегії розвитку державної служби; створення політики, координації і регулювання; складання бюджету і розподілу ресурсів; менеджменту державної служби і адміністративного нагляду, фінансового контролю і аудиту. Крім того, Відділ інформаційних послуг розповсюджує публікації за означеними темами.

Авторські права OCED/Copyright OECD, Paris, 1998

За дозволом на друкування, переклад цих матеріалів або їх частини звертатися за адресою: Head of Publications Services, OECD, 2, rue Andre-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France

Погляди, викладені у цій публікації, не є офіційною точкою зору Комісії, країн-членів OECD, а також країн Центральної та Східної Європи, які беруть участь у Програмі SIGMA. Вони належать авторам відповідної публікації.

ПЕРЕДМОВА

В даній публікації досліджує використання оглядів громадської думки як інструментів просування адміністративної реформи в західноєвропейських країнах і Центрально та Східноєвропейських країнах. Ціль полягає в тому, щоб продемонструвати державним службовцям Центральних і Східноєвропейських урядів корисність оглядів громадської думки до, протягом і після реформ у їхніх країнах і привернути увагу до їх систематичного використання.

Дотепер оглядам громадської думки приділяється велика увага науковців, коли йдеться про методологічні проблеми збору, аналізу і інтерпретації даних. Досить багата література з цього питання, а також стосовно адміністративних реформ як в країнах Організації Економічного Співробітництва і Розвитку (ОЕСД), так і в Центральних та Східноєвропейських країнах. Хоча ця література широко використовується, інформації щодо використання оглядів громадської думки у контексті адміністративних реформ обмаль. Ця публікація, наведено опис оглядів у західних країнах, а також результатів досліджень ситуації в Чеській Республіці, Угорщині і Литві, та використано приклади з різних адміністративних установ, ця публікація може зробити внесок в широке розуміння того, що така робота приносить користь адміністративним реформам.

Матеріал подано у відповідності до загальної схеми, розробленої авторами вміщених чотирьох доповідей у співпраці з чотирма експертами, та під керівництвом Жака Жабе (Jak Jabes), Старшого Радника, Стратегія Розвитку Державної Служби, SIGMA. Автори: Ельфе Льофлер (Elke Loffler), Служба державного Менеджменту (PUMA), ОЕСД; Макл Ілнер (Michael Ilner), Академія Наук Чеської Республіки; Julia Szalai, Академія Наук Угорщини; і Rasa Alisauskiene, Балтійські Огляди, Литва. Експерти: David Zussman, Президент Форуму Державної Політики, Професор Університету Оттави, Канада; Jon Eivind Kolberg, Директор з дослідницької роботи, Інститут Прикладних Соціальних Досліджень, Осло, Норвегія; Juan Diez-Nicolas, Професор, Complutense University, Мадрид, Іспанія; Christian Haerpfer, Директор з дослідницької роботи, Paul Lazarfeld Gesellschaft, Відень, Австрія. Адміністративна допомога в SIGMA забезпечувалася Jane Delague. Огляди країн відбивають ситуацію станом на кінець 1997.

Ця публікація видана під керівництвом генерального Секретаря ОЕСД.

Ця публікація буде здійснена французькою мовою під назвою *Les enquetes d'opinion au service de la reforme de l'administration publique*.

Для детальнішою інформацією, будь ласка, звертайтеся до Jak Jabes, за адресою:

**SIGMA – OECД, 2, rue Andre-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>

СТИСЛИЙ ВИКЛАД

ОГЛЯДИ ГРОМАДСЬКОЇ ДУМКИ – ІНФОРМАЦІЙНІ ІНСТРУМЕНТИ ДЛЯ УРЯДІВ У ПРОЕКТУВАННІ І ЗДІЙСНЮВАННІ РЕФОРМ

Відповідальні органи влади діють на основі інформації, яку вони одержують. Інформація про внутрішнє функціонування і зовнішнє навколишнє середовище збирається і обробляється всіма організаціями (наприклад, міністерствами, комісіями, агентствами тощо), які входять до державної служби. Інформація впливає на те, як люди й організації поведуться, і може стати могутнім інструментом зміни поведінкової моделі та здійснення реформи державної служби.

Розвиток і модернізація в країнах-членах ОРГАНІЗАЦІЇ ЕКОНОМІЧНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА І РОЗВИТКУ (ОЕСД) сприяли появі більш вимогливої громади, яка бажає кращих послуг, і, на загал, хоче знати, які послуги забезпечуються і як. Бажання громадськості залучитися до прийняття рішень також збільшується. У Центральній і Східній Європі стає все більш визнаним, що ефективний і відповідальний державний сектор сприяє кращому економічному розвитку. Отримання повної інформації та участь громадян є необхідними для досягнення цих цілей, а огляди громадської думки посідають місце серед найбільш важливих засобів у цьому.

ПРИКЛАД. Децентралізація була істотною адміністративною реформою, яку багато перехідних країн намагалися здійснити або здійснили. У Чеській Республіці, проведені Парламентом огляди думки, уже в 1991 засвідчили цікавий парадокс. Публіка віддала перевагу більш децентралізованим формам держави, але не схвалила розмаїтість різних державних органів, що пропонувала вільна форма держави, особливо через побоювання фінансових витрат. Беручи до уваги те, що в інших оглядах знайшлися подібні зразки ставлення, не є подивом, що послідовні Чеські органи влади були обережними при проведенні територіальних реформ.

При започаткуванні нової політики або дотримуванні старої, у спробах перетворити організації і урядові механізми постачання, у намаганнях змінити комунальні послуги і програми, скасувати створені агенції, уряди Центральної і Східної Європи можуть отримати користь від інформації, забезпеченої громадянами. У той час, як певні реформи торкаються усіх громадян, багато змін, запропонованих урядами, впливають лише на деякі групи, що нерідко мимо їх волі підпадають під них. Зворотний зв'язок з такими групами за інтересами є дуже важливим для уряду з огляду на проектування, чи реструктурування адміністративних реформ. Також важливим є зосередження уваги клієнта на тому, що відрізняє відповідальну державну службу. Відповідальність робить виклик установленим організаційним і кадровим практикам, також як і культурі державної служби. При проектуванні і здійсненні незалежної політики з перспективою збільшення відповідальності, урядовим організаціям буде корисним зворотний зв'язок з клієнтами.

Оскільки перехід відбувається шляхом заснування ринкової економіки і демократичних систем уряду, громадяни країн Центральної та Східної Європи висловлюють їхні ставлення щодо обраного уряду. Громадяни, як споживачі, зацікавлені в таких послугах, як якість, доступність, ціни, придатність, безпека, і таке інше. Громадяни, як платники податків, хочуть брати участь у розвитку і здійсненні політики. Частина реформи організацій публічного сектора, що надають послуги, повинна зробити їх більш чутливими до інтересів громадян. Огляди думки забезпечують дані для вимірювання ступеня задоволеності потреби у відповідальності.

ПРОСУВАННЯ ОГЛЯДІВ АДМІНІСТРАТИВНИХ РЕФОРМ ПОВИННО БУТИ ДОБРЕ СПРЯМОВАНИМ

Урядові реформи часто втрачають мету, тому що стратегії, розроблені для просування адміністративних реформ не в змозі інкорпорувати логічний план здійснення, що спирається на розуміння готовності компонентів системи (наприклад, організаційних структур, керуючого апарату, і так далі) до змін. Огляди думки є важливою ланкою інформації не тільки про ступінь сприйняття обраної стратегії реформи, але й про готовність до змін тих, хто має здійснювати її.

Адміністративна реформа є тією областю політики, що володіє увагою більшості громадян. Тож огляди громадської думки, які мають справу з адміністративними реформами, мають певно знаходити саме своїх «споживачів». Однією з найпомітніших груп їх є адміністративні службовці і еліти - вони безпосередньо зацікавлені в таких реформах. Невдачі більшості реформ, що проводяться зверху, свідчать про важливість стану, коли політичні і адміністративні агенти змін вважають адміністративні реформи за процес і шукають думки саме тих, на кого вони впливають. Іншими словами, опитування урядовців, що виконувались би до, підчас і після урядових втручань, мають бути обов'язковим фактором успіху структурних і культурних адміністративних реформ.

ПРИКЛАД. Отримавши дані від двох послідовних опитувань зі свідченням про незадоволеність вищих посадових осіб, Канадський уряд розпочав процес головної реформи «Державна служба 2000» з метою зміни організаційних методів і кадрової політики для поліпшення сприйняття ситуації. Дані огляду вмотивували реформу, що далі була чудово доповнена даними цільової групи з вищих посадових осіб.

Однак досить непросто дізнатися про ставлення і думки персоналу державної служби. Через те, що громадські організації підпадають під дію різних політичних, економічних і соціальних факторів, огляди думки теж мають сягати різних «клієнтів» державної служби - прямих клієнтів її агентств (наприклад, тих, хто одержує соціальну допомогу, економічних діячів), громадян, що фінансують державну службу (платників податків), електорату, що голосує, і публіки в цілому.

ПРИКЛАД. Державна рада з молодіжних питань здійснила опитування з метою з'ясування, що молоді люди в Литві відчувають, які їхні найбільш важливі проблеми. Респонденти зазначили, що низький рівень життя, злочинність і безробіття - найбільш невідкладні проблеми. Результати були використані для підготовки проєктів реформи професійно-технічної і професійної освіти та державної програми молодіжної політики.

АДМІНІСТРАЦІЇ МОЖУТЬ ВИКОРИСТОВУВАТИ ІНШІ МЕХАНІЗМИ ЗВОРОТНОГО ЗВ'ЯЗКУ ДЛЯ ДОПОВНЕННЯ ДАНИХ З ОГЛЯДІВ

Звичайно, є багато шляхів встановлення зворотного зв'язку та отримання інформації. Існує декілька способів залучення громадян до участі в ухваленні рішень, і уряд може використовувати такі механізми, як формальні консультації, публічні слухання, місцеві зустрічі, зустрічі користувачів і цільових груп. Якщо консультації і збір інформації проводяться в інтересах поліпшення державних послуг для споживачів, тоді ключові інформаційні огляди, процедури розгляду скарг споживачів та дорадчі консультативні комітети для споживачів - це інші доступні механізми зворотного зв'язку. Однак, огляди думки мають перевагу в тому, що вони є швидкими, часто менш коштовними засобами збору інформації, за допомогою яких охоплюються широкі верстви населення. В той же час, вони хоч і не настільки прямі, як інші засоби впливу громадян на ухвалення рішень, все ж, забезпечують відчуття демократії, участі, особливо, коли громадяни знають, що їхні переконання активно досліджуються урядом.

Цінність організованих суспільних дій тим далі збільшується, якщо громадяни не тільки усвідомлюють, що їхніми поглядами переймаються, але й що ті мають вплив на кінцевий вибір серед альтернатив політики. Для задоволення своїх потреб в ефективній інформації уряди повинні використовувати різні механізми зворотного зв'язку, особливо доповнювати огляди даними з деяких інших джерел, включно зі згаданими вище, що посилять здатність державної служби діагностувати проблеми і ефективно їх розв'язувати. При опитуванні думки уряд консультується з громадянами, але оберігає право прийняття рішення. Врешті-решт, уряди повинні балансувати і робити судження стосовно того, які пріоритети реформування активніше конкурують, та які огляди стають кориснішими для цього процесу. Уряди повинні також гарантувати, щоб протягом процесу огляду не з'являлися недоречні сподівання.

ПРИКЛАД. З 1989 року Швеція використовувала інструмент огляду думки, що мав назву Шведський Національний Барометр Задоволення, з метою увійти в контакт з громадянами - клієнтами найбільших державних підприємств, виміряти їхнє задоволення існуючими послугами. Можливість вимірювати задоволеність протягом тривалого періоду забезпечує переконливу інформацію щодо успішності реформ послуг, які впроваджують державні підприємства. Такі огляди постачають державним підприємствам інформацію, що створює можливість збільшувати постачання послуг і через деякий час робити необхідні зміни для їх поліпшення.

ЕФЕКТИВНЕ ВИКОРИСТАННЯ ІНФОРМАЦІЇ З ОГЛЯДІВ ВИМАГАЄ УРЯДОВИХ ГАРАНТІЙ

Проведення урядових власних опитувань, або врахування даних, що доведені через засоби масової інформації, вимагає певних гарантій, що підтверджують вірність і логічність використаних методів опитування. Деякі уряди звертаються до центральних структур, в яких працюють радники з соціальних наук, щоб отримати коментарі щодо точності опитувань, а отже й валідності інформації. Заснування відповідних відділів в офісі прем'єр-міністра або окремого центрального агентства – це не дуже коштовні інвестиції у порівнянні з перевагами, які вони надають. Наприклад, у Польщі така структура існує в канцелярії прем'єр-міністра. Там аналізуються результати опитувань, надаються коментарі щодо точності інформації, уряд забезпечується оновленою інформацією за результатами опитувань. У деяких країнах міністерства можуть організовувати невеликі відділи, відповідальні за проведення опитувань. У Канаді Міністерство Урядових Послуг має відділ, який оцінює всі контракти на проведення опитувань громадської думки до того, як вони отримують тендер.

НАДІЙНІ ДАНІ З ОПИТУВАНЬ ГРОМАДСЬКОЇ ДУМКИ ДОПОМАГАЮТЬ ЗОРІЄНТУВАТИ РЕФОРМИ

Уряди можуть установлювати спеціальні підрозділи, щоб отримати гарантії, що дані зібрані добре, або щоб оцінити ступінь корисності незалежно зібраних даних. Це найбільш важливо при використанні оглядів для допомоги процесу адміністративної реформи. До здійснення реформ огляди можуть забезпечувати уявлення про ступінь сприйняття запропонованих змін громадянами. Протягом виконання опитування тих, для кого призначені зміни, є можливість повідомити державній адміністрації про ступінь задоволеності чи незадоволеності громадян. Як тільки реформа впроваджена, дані з опитувань служать підставою для оцінки успіху, і дозволяють уряду планувати подальші зміни. З огляду на труднощі, властиві спробам перетворювати складні системи, завжди важливо оцінити уявлення клієнтів (громадян, державних службовців, підприємств), оскільки інформація може допомогти поліпшити постачання послуг і зменшити витрати, зв'язані з реформою. Добре зібрані дані допомагають від початку зорієнтувати проведення реформи, і полегшують керування її просуванням та утвердженням після завершення процесу.

УСТАНОВЛЕНА СОЦІАЛЬНА НАУКОВА МЕТОДОЛОГІЯ ПОВИННА НАПРАВЛЯТИ ПРОВЕДЕННЯ ОГЛЯДІВ

Огляди громадської думки включають узагальнені результати, що адресовані громаді взагалі, державним службовцям і більш високим ешелонам чи «елітному» рівню у державній службі. Вони можуть також бути здійснені з метою звернутися до певної громади, наприклад, споживачів специфічних послуг. Ці огляди можуть керуватися вищими чиновниками і менеджерами громадських організацій. Огляди суспільної думки є гнучким інструментом, що може використовуватися для різних

цілей. Але їх використання і дизайн мають визначатися встановленою соціально-науковою методологією, про яку йдеться далі:

Навіть за умови екстенсивного використання огляди громадської думки не дають відповіді на кожну політичну і організаційну проблему. Перед початком процесу опитування такі фактори повинні бути врахованими:

- Вартість виконання;
- Наявність спеціальних навичок для досягнення ефективності і результативності;
- Вивчення інших методів збору даних для визначення їхніх можливостей постачати порівняльні дані швидше, дешевше або з меншими соціальними й організаційними зрушеннями;
- Наявність готовності і здатності діяти для досягнення результатів;
- Наявність «оглядової втоми», тобто наслідку зловживання оглядами, що може мати довгострокові негативні ефекти.

Огляди мають бути методологічно логічними, щоб давати надійні результати. При їх створенні формат пунктів і зміст, також і респонденти, повинні бути ретельно відібраними. Слід уникнути як помилок, що походять від невірної планування або вибору прикладу, так і недоречності зі стадії аналізу і інтерпретації даних. Також важливо, щоб знання, отримані через огляди, знаходили адекватне використання в процесі ухвалення рішень і керування змінами у ході адміністративних реформ.

Опитування забезпечують своєрідний знімок народних думок і переконань щодо певної суспільної проблеми державної політики, але вони не вивчають структурні компоненти соціально-політичної свідомості, з якою ті пов'язані. Неодноразово підтвердженою проблемою, а іноді у залежності від результату політичного опитування - навіть довгоочікуваним фактом є нестабільність результатів. Результати можуть змінюватися у залежності від опитувачів і пропонованих питань. Сила аналізу з повторних оглядів набагато більша ніж від одноразових. Повторні огляди дозволяють продовжувати тривалість вивчення, що в результаті забезпечує додаткову інформацію про зміни громадської думки з плином часу. Врешті речі, цінність зібраної інформації збільшується, коли її добре подано і вона легко сприймається.

Щоб максимізувати потенційний вклад опитувань думки в процесі адміністративної реформи, дані оглядів повинні бути представлені таким чином, щоб вони були зрозумілими політичним діячам і адміністраторам.

ІНСТИТУЦІЙНЕ УТВОРЕННЯ МОЖЕ МАТИ КОРИСТЬ ВІД ЗАСТОСУВАННЯ РЕЗУЛЬТАТІВ ОГЛЯДІВ ДУМКИ

Користь оглядів полягає в тому, що вони забезпечують організаторів адміністративних реформ зворотним зв'язком з джерелами задоволеності чи незадоволеності, з різних сегментів суспільства. З наданням все більшої важливості процесу вступу до ЄС зміни реакції громади на цю інтеграцію будуть постійно вимірюватися. Уряди зможуть використовувати ці результати, щоб оцінити не тільки готовність громади, але також і їхню власну підготовленість. З просуванням інституційного створення у певній країні-кандидаті, потреба виміряти готовність до застосування *acquis*

communautaire збільшиться, і огляди стануть важливим методом збору даних. У цьому аспекті більш важливим є використання оглядів думки для виміру та моніторингу реальних відчутних переваг і труднощів, що супроводжують процес вступу. Опитування дозволяють вивчити різні втрати населення в даній країні-кандидаті, і зібрати багатоцільову інформацію.

ПРИКЛАД. У 1996, Міністерство закордонних справ здійснило опитування думки, щоб визначити загальний рівень знань про Європейську інтеграцію та ставлення до неї. Результати показали, що більшість угорців позитивно ставились до майбутнього членства і були відносно добре обізнаними про ефекти від нього. За результатами огляду урядом була започаткована комунікаційна програма, що мала на меті підняти розуміння специфічних аспектів певних сфер політики в ЄС.

ЕФЕКТИВНЕ ВИКОРИСТАННЯ ОГЛЯДІВ

Огляди будуть використовуватися більш ефективно в Центральній і Східній Європі, коли:

- опитувачі і соціальні дослідники звичайно повідомляти про їхні результати політичним діячам і державним службовцям;
- швидко збільшується число професійних агентств оглядів, створюючи ринок для обґрунтованих і надійних даних;
- демократизація посилює потребу в зворотному зв'язку;
- розкриваються уряди, які проводять опитування, не приховують результати;
- огляди використовуються для навчальних цілей.

ОГЛЯД ГРОМАДСЬКОЇ ДУМКИ І АДМІНІСТРАТИВНА РЕФОРМА

Жак Жабе¹

Ця вступна стаття підкреслює корисність оглядів громадської думки для забезпечення інформацією процесу адміністративних реформ, привертає увагу до деяких методологічних проблем використання їх, і представляє чотири доповіді, темою яких є використання урядами громадської думки. Доповіді з трьох країн - Чеської Республіки, Литви й Угорщини – вміщено в публікації разом з доповіддю, в якій наведено приклади з практики держав-членів ОЕСД. У той час як ситуація, що охарактеризована у цій публікації, є більш-менш спільною для всіх країн у Центральній і Східній Європі, загальні висновки слід розглянути в контексті цих доповідей.

1. ВСТУП

Люди мають думку не тільки про те, що уряди роблять, але також і про те, що уряди *повинні* робити. Люди не тільки періодично виражають свої погляди в кабінці для голосування, але й бажають висловити їх опитувачам. Громадяни мають розвинуті погляди на економіку і умови зайнятості, на соціальні програми і політичні інституції, що формують їхнє життя і впливають на нього. Вони довіряють деяким інституціям більше ніж іншим, воліють віддавати перевагу певній соціальній політиці, а не іншій, мають уявлення про ступінь задоволеності системами освіти і охорони здоров'я. У той час, як окремі громадяни відрізняються своїми переконаннями, соціально-наукові методи дозволяють нам вивчати думки, щоб з'ясувати, чи розділяють громадяни, які належать до інших груп, подібні погляди. Протягом останніх років, дослідження оглядів було значно розвинуто завдяки комп'ютерам, які можуть зберігати, аналізувати і виконувати емпіричні випробування на значних обсягах даних опитувань.

Сьогодні, як громадяни, ми бачимо результати таких оглядів в засобах інформації. Огляди використовуються для виміру переваг політичних думок, суспільних ставлень споживачів до соціальних проблем; засоби інформації використовують і видають багато різних знахідок з опитувань громадської думки. Дійсно, газети, журнали, радіо і телебачення – всі засоби масової інформації обговорюють результати оглядів. Використовуються огляди й великими організаціями для визначення ставлення їхніх службовців до робочих місць, до роботи, і задоволення їхніх клієнтів послугами і продукцією, що їх виробляє, організація. Ці результати використовуються для задоволеності працівників, підвищення дизайну робочих місць, зростання продуктивності і постачання послуг. Такі огляди клієнтів і службовців дуже важливі в приватному секторі, як спосіб гарантування задоволеності і клієнтів, і службовців; там, де проблеми ідентифіковані, огляди забезпечують організацію необхідною

¹ Жак Жабе - старший радник державного управління і стратегії розвитку, SIGMA, ОЕСД, Париж, Франція.

інформацією, що дозволяє визначати і вирішувати проблеми у сучасній манері.

Огляди набули ваги завдяки тому, що уряди відчують велику потребу в інформації про сприйняття їхніх ініціатив. Опитування думки можуть надавати таку інформацію, що є результатом відповідей певних груп громадян на важливі питання. Класичним оглядом, який проводиться у кожній країні кожні п'ять чи десять років, є перепис населення, і котрий забезпечує уряд істотними статистичними даними з цього питання. Засоби інформації запитують громадян про їхні політичні переваги і ступінь довіри до політичних діячів і сприйняття їх. Уряди цікавляться поглядами громадян і їх політичними вподобаннями. Інші опитування виконуються центральними і місцевими органами влади, щоб виміряти ступінь задоволення громади послугами.

Уряди вдаються до опитувань, коли вони потребують інформації щодо ставлень, переконань, сприйняття і поведінки їхніх громадян. Аналіз цих даних висуває на перший план визначення, якою мірою ці думки поділяють (чи ні) різні соціо-демографічні групи. Періодично повторюючи огляди, уряди можуть визначати, чи змінюються такі ставлення і переконання у часі.

Коли починається нова, чи продовжується стара політика, робляться спроби перетворювати інституції і урядові механізми постачання, трансформуючи державні послуги і програми, екасовуючи, або створюючи агентства, уряди можуть часто отримувати користь від зворотного зв'язку з громадами. У той час, як деякі реформи торкаються усіх громадян, багато змін, запропонованих урядами, впливають тільки на певні групи, що за їхнею волею чи мимоволі, стали ціллю для змін. Зворотний зв'язок з такими групами за інтересами є дуже важливим для уряду у справі проектування, реструктурування політики.

Звичайно, є багато шляхів встановлення зворотного зв'язку. Існує кілька різних підходів до залучення громадян до участі в ухваленні рішень, і уряди використовують такі механізми, як формальні консультації і місцеві зустрічі. Однак, огляди думки мають перевагу через те, що вони швидші, і часто менш кошовні засоби збору інформації. Вони дозволяють уряду досягати більш широкої аудиторії, і, якщо група обрана вірно, то можлива екстраполяція результатів на все населення. Коли додаткові механізми зворотного зв'язку використовуються разом з оглядом, це часто забезпечує кращу можливість глибшого проникнення у проблему, подальшої перевірки окремих результатів.

Хоча вони й не настільки прямі, як інші шляхи впливу громадян на ухвалення рішень, огляди все ж забезпечують певний ступінь громадської участі і відчуття демократичності, особливо, коли громадяни знають, що їхні ставлення і переконання активно вивчаються урядом. Цінність оглядів стає ще більшою, коли громадяни усвідомлюють не тільки те, що виявляється турбота щодо їхніх поглядів, але й що ті мають вплив на кінцевий вибір між альтернативами політики.

Опитування забезпечують уряди інформацією і знанням про реакції

громадян на запропоновану чи поточну політику. Опитування, які виконані відповідно до прийнятих наукових стандартів також легітимізують інформацію. Звичайно, уряди можуть використовувати інформацію з метою прихилити до себе людей, але маніпулювати громадською думкою – це завжди важко.

2. ПРОБЛЕМИ ДЛЯ ВРАХУВАННЯ

Через те, що огляди стали більш широко використовуватися, проти них була висунута істотна критика, головним чином щодо їх можливої неточності. Ця критика часто походить від тих політичних діячів, або вищих посадових осіб, яким не подобається те, що огляди засвідчують. Та все ж вона висловлюється тільки тоді, коли опитування з наукового погляду необгрунтовано: наприклад, метод здійснення вибірки невірний, або зразок не є представницьким, або анкетне опитування чи інтерв'ю зіпсовані, або дані жакливо зібрані і помилово проаналізовані. При проведенні огляду громадської думки, необхідно брати взірці від великої кількості населення. Тому завжди існує можливість припуститися статистичної помилки в зібраних даних, що слід врахувати при поясненні результатів.

Аналізуючи результати огляду, не можна припускати, що відповіді опитуваних є неупередженою інформацією про їхні справжні сприйняття. Образи і уявлення можуть бути створеними в засобах інформації, або на інформаційному ринку високопрофесійними інформаційними фахівцями, які є клієнтами, або працюють для клієнтів, зацікавлених в тому, щоб розповсюдити певні повідомлення і образи. Іноді в огляді просто робиться спроба засвідчити, що могутній, або впливовий діяч (уряду чи бізнесу) хоче, щоб респонденти про нього думали. Хоча це й не виключає використання оглядів, така методологічна особливість, а водночас і проблема, надалі може ускладнювати інтерпретацію їх результатів.

В даний час, з огляду на великі досягнення в соціальних і психологічних (зокрема, у напрямі біхевіоризму) науках, досить легко вживати заходи проти таких недоліків. Однак, коли користувач зіштовхується з результатами опитування, він повинен спробувати ретельно відібрати інформацію, зважаючи на дизайн дослідження, метод вибору та аналізу даних. Часто в засобах інформації надаються деякі роз'яснення щодо цих аспектів опитувань. Коли уряди проводять опитування, вони мають доступ до такої інформації, тож і можливість оцінювати ступінь точності дослідження.

Проблема точності навіть більш властива регіону Центральної та Східної Європи. Народна довіра органам влади була завжди низькою за колишніх комуністичних режимів. До того ж, інформація, особливо статистична, була дефектною. Відбувалося це не внаслідок того, що фахівці з статистики не були кваліфіковані, а тому, що політика визначала, що вимірюватиметься, а що буде виключено з статистичного виміру. Це призвело до громадського скептицизму стосовно цінності інформації в посткомуністичних країнах, особливо, у випадках її збирання та розповсюдження органами влади. Таким чином, точність сприймається,

як вулиця з двостороннім рухом. Посадові особи в органах влади схильні до тенденції знецінювати дані, бо вважають опитування неточними, а громада виявляє тенденцію недовіри уряду і відповідне ставлення до результатів урядових опитувань.

Критики іншого спрямування вважають, що опитування можуть негативно впливати на політичний процес, і намагаються переконати громадян в необхідності зміни їхніх поглядів на політичних діячів і проблеми відповідно до ефекту «bandwagon». Ця критика переважно розглядає опитування, що стосуються популярності політичних кандидатів, особливо актуальні під час виборів. Не можна лишати поза увагою, що опитування здатні створювати погляди та уявлення стосовно предмета, якій є штучним, або яким політично маніпулюють. Огляди думки можуть, зокрема, надавати політичним діячам та посадовим особам можливість маніпулювати відносинами більш широкої публіки, яка одержує результати через офіційні джерела, або засоби інформації.

3. СТВОРЕННЯ ГАРАНТІЙ

При проведенні кінцевого аналізу ми вивчаємо те, що публіка думає, головним чином, через опитування. Однією з кращих гарантій запобігання критики опитувань є існування їх ринку. Завдяки технологічному та інформаційному прогресу, а також тому, що освітні можливості і можливості отримати спеціальну підготовку надаються будь-якій особі, що виявляє бажання стати опитувачем, ринок у державах-членах ОЕСД, також як і в Центральних та Східноєвропейських країнах, насичується людьми та організаціями, що входять до сфери бізнесу проведення опитувань: академічні дослідники, контрактні дослідницькі установи, «мозкові центри», урядові агентства, організації приватного сектора і ринкові дослідницькі компанії – все це ще неповний перелік назв. Перевагою ринку є створення альтернативних джерел експертних знань, встановлення стандартів і норм, а також розвиток потреби у створенні і підтримці репутації науково обґрунтованих, творчих опитувань.

Невимушеність використання технології, що дозволяє проводити опитування, та відносно низька ціна збору інформації, привели до швидкого зростання кількості опитувань. Як зазначено вище, коли засоби інформації повідомляють про результати опитування, вони рідко надають додаткову інформацію щодо того, як опитування проводилося, крім повідомлення про допущені помилки під час опитування. Органи влади повинні гарантувати точність інформації, як від проведення урядом його власного опитування, так і використаної з опитувань, опублікованих у мас-медіа. Деякі уряди створюють центральні підрозділи, в яких працюють радники з соціальних наук. Вони надають коментарі щодо точності опитування та валідності інформації. Заснування подібних підрозділів в офісі прем'єр-міністра, або іншому центральному агентстві не є дуже дорогою інвестицією у порівнянні з перевагами, які вони забезпечують. Наприклад, у Польщі такий структурний підрозділ існує в канцелярії прем'єр-міністра. Він проводить роботу щодо аналізу результатів, надає коментарі щодо точності інформації, та забезпечує уряд обновленими відомостями з

опитувань. У деяких країнах, міністерства мають невеликі відділи, відповідальні за проведення опитувань (наприклад, у Канаді Міністерство урядових послуг має відділ, котрий оцінює всі контракти на проведення опитувань громадської думки до того, як вони отримують тендер).

4. ЗВІТИ

Ми спробували зробити попередню оцінку рівня використання оглядів громадської думки, здійснених урядами в державах-членах ОЕСД, та в центральній та східноєвропейських країнах в ході реформи державної служби. Цілі наступних звітів були багатоплановими. Ми хотіли досягти розуміння користі застосування опитувань думки для поступу адміністративної реформи в цілому й у межах уряду, і впевнитися в їх сприянні покращанню керування людськими ресурсами. Пов'язаною з цим метою було встановлення ступеня використання оглядів як інформаційних інструментів, а також як інструментів реформування, особливо в країнах перехідного періоду. Третя мета полягала в тому, щоб скористуватися результатами повідомлень, для створення експериментальних інструментів пробудження інтересу до них і, якщо можливо, для започаткування порівняльної роботи в центральних і східних європейських країнах.

Для досягнення цих цілей ми провели безліч краєзнавчих досліджень центральних і східних європейських країн. Щоб вести роботу в порівняльній перспективі, ми також прагнули включити огляд держав-членів ОЕСД. Щоб мати загальну ціль у здійсненні, ми погодилися з авторами доповідей включити плани країн та регіонів, що досліджуються.

Серед питань, висвітлених у доповідях-звітах, були наступні: як уряди використовують огляди для моніторингу і впливу на реформу? Наскільки уряди зацікавлені в отриманні поглядів громадян, включно з їхніми власними, тобто державними службовцями? Чи задоволення клієнтів, громадян, державних службовців є важливим?

У наведених тут звітах читач знайде, що за тією самою структурою були ясно сформульовані кількість і зміст ключових питань. По-перше, ми вивчаємо, як проводиться моніторинг і сприйняття економічних, політичних і соціальних установ. Який рівень довіри економічним, політичним і соціальним установам? Як робота цих установ оцінюється громадянами? Аналіз різних рівнів довіри центральному уряду, державній службі, поліції, військовим службам, парламенту, політичним партіям, судам тощо, забезпечує визначення того, як громада в посткомуністичних суспільствах ідентифікується з адміністративною системою.

По-друге, автори намагаються усвідомити опитування, що мають справу з пріоритетами політики. Які пріоритети в реформі має населення? Як громадяни відчують точки найбільш термінових потреб в реформі? Чи населення надає перевагу певним секторам чи проблемам (наприклад, сектор охорони здоров'я, освітня система, програми підтримки доходів, соціального захисту та ін.) як цілям для адміністративних реформ?

По-третє, під час обговорення питань інтеграції в ЄС визначається, де інструменти типу Центрального і Східного Євробарометра мають бути широко використаними.

По-четверте, значна частина публікації присвячена використанню оглядів громадської думки в політичному циклі: на рівні ініціювання політики, виконання, або оцінювання. Тут, ми розглядаємо опитування, що мають справу з поглядами громадян на зміни у розмірі уряду і кількості міністерств. Концептуальний підхід до дослідження державної політики розцінює адміністративну поведінку взагалі, і адміністративні реформи зокрема, не як лінійні процеси, але як процеси зворотного зв'язку між адміністративними установами і соціальними і політичними діячами. Ця взаємодія між інституційними діями і реакціями діячів наводить на думку про спостереження інституційної поведінки і виміру відношень діячів протягом часу у певні інтервали. Опитування, вміщені під цим заголовком, були проведені, коли мали місце реформи, з тим, щоб згадані елементи запланованої реформи могли бути зміненими у ході виконання. Разом з тим відбувалися опитування, що мали справу з визначенням задоволеності громадян політичними ініціативами. При вивченні задоволеності, опитування, які інформують про думки та виявляють ставлення державних службовців, також важливі, а тому вони включені. Спонування державних службовців (рушійні сили досягнень, розвитку кар'єри й особистих цілей), як і рівень задоволення вищих ешелонів державних службовців їхніми місцями роботи й організаціями, є першорядними у допомозі уряду у виконанні реформи державної служби.

Нарешті, ми розглядаємо внутрішні і зовнішні іміджі і сприйняття центрального уряду і державної адміністрації. Ці опитування, в яких самозображення установ (внутрішній імідж) розвинуте тими, хто працює, порівнюється з зовнішнім зображенням широкою публікою (зовнішній імідж). Дуже часто слід очікувати значні розходження між цими двома аспектами інституційного іміджу.

На додаток, усі повідомлення з країн Центральної і Східної Європи вміщують короткі вступні частини, у яких здійснюється стислий огляд адміністративної реформи разом з такою самою історією дослідження шляхом оглядів у певній країні. У кожному випадку, коли можливо, забезпечується порівняння між відповідями населення і еліт. Короткий параграф визначає, де саме дані з оглядів можна знайти в кожній країні.

Доповіді засвідчують істотні розходження і подібності між цими трьома відібраними для даної публікації країнами. Чеська Республіка й Угорщина мають добре розвинені соціологічні традиції й інститути, які проводили і проводять огляди на національному рівні до і протягом комуністичної ери. За вимогами перехідного періоду, персонал, що працював для цих інститутів, швидко перемістився до приватного сектору, щоб сформувані організації для проведення опитувань. Наявність добре встановлених традицій і навченого персоналу чітко пояснює налагодженість в організації оглядів думки, які проводилися в обох цих країнах. Литва, як радянський супутник, не мала такої традиції, і більшість оглядів почалася протягом 1990-х років.

Деякі подібності повинні також бути зазначеними. В усіх трьох країнах важко одержати доступ до результатів оглядів думки, запроваджених

урядами, від приватних опитувальних компаній. Рідко можливо одержати результати всього аналізу даних, і навіть ще важче взяти, як результати використовувалися урядом при черговому ухваленні рішень.

У той час як можна зрозуміти ставлення привілейованих клієнтів, які визначають дії приватних компаній опитування, важче зрозуміти, чому уряди не роблять таку інформацію доступною. Право знати і прозорість вкрай необхідні і можливо зроблять більшу кількість даних опитування доступними в майбутньому, коли країни на переході матимуть справу з доступом до інформаційних питань. У багатьох країнах-членах ОЕСД, коли проводяться урядові опитування, громада невдовзі отримує доступ до інформації. Наприклад, норвезька служба соціальних наукових даних одержує огляд усіх даних з норвезького статистичного офісу. Ці дані зареєстровані і доступні не тільки товариству норвезької соціальної науки, але також для міжнародних колег-дослідників. Доступ до таких даних є вільним. Крім того, дані оглядів суспільної думки, виконаних приватними фірмами в Норвегії, також зроблені доступними окрім певних даних комерційного характеру. Важливо підкреслити ще одне. У країнах-членах ОЕСД, як і в країнах центральної та східної Європи, в даний час існує велика кількість опитної інформації. Академіки, дослідники, «мозкові центри», приватні агентства опитувань, інститути опитування урядової думки, статистичні офіси і багато інших проводять дослідження, задаючи громадянам питання щодо їх певного ставлення, вірувань і сприйняття відносно роботи уряду. Під час написання роботи швидко з'ясувалося, що вибір має бути зробленим серед безлічі прикладів. Тому читач має розцінювати випадки, описані в прикладах у кожній доповіді як представницькі факти. Кожен з них був обраний тому, що автор почував, що це дасть добре уявлення про проблему, про наукову значимість з огляду здійснення вибірки, показності, про те, що проект анкетного опитування і проект вивчення мали наукові критерії, і були схвалені урядовою владою з певними цілями. У цьому разі автори надають широкий огляд опитувань у доповіді кожної країни-члена ОЕСД.

5. РЕЗЮМЕ І ВИСНОВКИ

Розглянуте нами використання оглядів громадської думки як інструментів для просування питань черги денної державної адміністрації в країнах-членах ОЕСД відбиває наше розуміння того, як вони практично застосовуються в країнах центральної і східної Європи. Доповіді показують, що широке використання опитувань відбулося у країнах в перехідний період. Вони здійснювались для збирання знань щодо всіх аспектів адміністративного життя - з'ясування довіри громадян їхнім установам, аспектів політики, яким вони віддають перевагу, їхнього задоволення досягненнями своїх урядів. Однак, ми також простежили, що на такому широкому полі діяльності немає систематично розставлених урядами координат.

З огляду підготовки до вступу в ЄС і до членства в НАТО, країни центральної і східної Європи мали б користь від тривалої систематичної інформації стосовно уявлень громадян щодо урядових досягнень. Один із

кращих способів такої оцінки – цілеспрямовані огляди, під егідою створеного осередку в центрі уряду для моніторингу і підтримки оглядової діяльності від його імені.

Використання оглядів буде тим ефективнішим, якщо ті, хто проводять їх, зможуть чітко, по-діловому контактувати у питаннях отриманих результатів з політичними діячами і вищими посадовими особами. Крім того, уряди повинні обнародувати результати опитувань, проведених з його ініціативи з метою забезпечення прозорості й одержання цінного зворотного зв'язку.

ОГЛЯДИ СУСПІЛЬНОЇ ДУМКИ ЯК ВНЕСОК В АДМІНІСТРАТИВНУ РЕФОРМУ У ЗАХІДНИХ КРАЇНАХ

Елке Лоффлер¹

1. ПЕРЕДМОВА

Пропонована доповідь досліджує огляд громадської думки як інструмент адміністративної реформи головним чином у західних європейських країнах. Огляди громадської думки включають опитування, що звертаються до громадськості взагалі, до службовців громадських організацій і більш високих ешелонів чи «елітного» рівня в державній службі. Ці огляди можуть керуватися вищими чиновниками і менеджерами громадських організацій. Огляди громадської думки – гнучкий інструмент, що може використовуватися для різних цілей.

За обставин екстенсивного використання огляди громадської думки не дають відповідь на кожну політичну і організаційну проблему. Перед початком процесу огляду слід враховувати такі фактори (Edwards, Thomas, Rosenfeld, Booth-Kewley, 1997):

- Вартість виконання;
- Наявність спеціалізованих навичок для досягнення ефективності і результативності;
- Вивчення інших методів збору даних для визначення їхніх можливостей постачати порівнянні дані швидше, дешевше, або з меншими соціальними і організаційними зрушеннями;
- Можливі довгострокові негативні ефекти від зловживання оглядами.

Огляди громадської думки чи опитування стали важливим інструментом створення політики в країнах ОРГАНІЗАЦІЇ ЕКОНОМІЧНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА І РОЗВИТКУ (ОЕСД), як і в центральних і східноєвропейських країнах. Якщо виникає проблема в політиці, опитувачі завжди поруч і забезпечують осіб, що приймають рішення, фактами і цифрами. Цей матеріал підтримує нову, або скасовує стару політику. Ціль опитування громадської думки, в цьому контексті, полягає в тому, щоб описати думки населення і його ставлення до політичних проблем.

Опитування забезпечують своєрідний знімок думок і переконань людей щодо певних проблем державної політики, але вони не вивчають структурні компоненти соціально-політичної свідомості, з якою такі думки пов'язані. Неодноразово підтвердженою проблемою, а іноді, у залежності від результату політичного опитування, навіть довгоочікуваним фактом є нестабільність результатів: результати можуть змінюватися у залежності від опитувачів і пропонованих питань. Сила аналізу з повторних оглядів набагато вища, ніж від результатів одноразових оглядів. Повторні огляди передбачають тривалість вивчення, що надає додаткову інформацію про результати стан громадської думки через певний час.

¹ Елке Лоффлер – адміністратор, багаторівневе управління, служба державного менеджменту (PUMA), ОЕСД, Париж, Франція.

Огляди мають бути методологічно логічними, щоб надавати надійні результати. При їх створенні, формат пунктів і зміст, а також респонденти, повинні бути ретельно відібрані. (Див., наприклад, Czaja і Blair, 1995). Більшість помилок звичайно з'являється на стадіях аналізу і інтерпретації даних (Klages 1997). Впливовим є те, що знання з оглядів знаходять відповідне використання в ухваленні рішень і процесі керування змінами під час адміністративних реформ.

Опитування – це щось більше, ніж проста пропозиція наукового погляду на отриману представницьку оцінку популярного почуття. Заміна опитування іншими засобами виміру поглядів громади також може відчутно вплинути на деякі ключові характеристики громадської думки. З одного боку, опитування можуть торкатися переконань окремих осіб, яких просять відповісти на питання з оглядів; з іншого боку, вони впливають ще й на відношення тих, хто згодом читає результати огляду. Однак, головний вплив опитувань – це спосіб, у який, власне, вони спочатку накопичують індивідуальні переконання, а потім перетворюються на колективні суспільні думки (Ginsberg, 1986).

Тому опитування громадської думки щодо них дуже важливі. Адміністративні реформи - не тільки технічна проблема, однак реформи й не сфера політики, що захоплює інтерес більшості громади. Це означає необхідність впевнення в тому, що огляди громадської думки щодо державної служби знаходять саме своїх «одержувачів». Одна досить очевидна їх група – це адміністративні службовці і адміністративні еліти, які безпосередньо зацікавлені та стурбовані адміністративними реформами. Невдачі більшості реформ, що проводяться зверху, свідчать про важливість такого стану, коли політичні та адміністративні агенти їх вважають зміни за процес і знаходять думки саме тих, хто зацікавлений адміністративними реформами та підпадає під їх впливи. Іншими словами, кадрові опитування, які виконані за принципами *ex ante*, *nunc* та *ex post* (перед подією, під час її та після неї), є обов'язковим фактором успіху структурних і культурних адміністративних реформ.

Однак, досить не просто дізнатися про ставлення і думки персоналу державної служби. Через те, що громадські організації зазнають впливів різних політичних, економічних і соціальних факторів, огляди думки теж мають забезпечувати моніторинг різних «клієнтів» державної служби. Ними можуть бути прямі клієнти агентств державної служби (наприклад, люди, що одержують соціальну допомогу, економічні діячі), громадяни, що фінансують державну службу (платники податків), електорат і громада в цілому.

Виявляючи увагу до різних цільових груп державної служби і багатьох аспектів адміністративних реформ – від організаційного до змін у законодавстві і навіть у конституції – огляди громадської думки володіють реальним потенціалом у процесі адміністративної реформи.

Дотепер, огляди суспільної думки користуються не абияким обсягом наукової уваги, зокрема, до методологічних проблем збору, аналізу і інтерпретації даних. Існує також багато літератури з питань

адміністративної реформи – як в країнах OECD, так і в центральних і східноєвропейських країнах. Однак, зовсім обмаль інформації щодо використання оглядів громадської думки в контексті адміністративної реформи.

2. ВСТУП

Огляди громадської думки набирають все більшої ваги в центральних і східних Європейських країнах у контексті адміністративних реформ і інституціалізації. Хоча огляди переваг, що виявляються під час голосування, як і огляди ставлення до загальних соціальних проблем, користуються переважною увагою засобів інформації, цей засіб вивчення думок використовується і в урядових агентствах та інших громадських організаціях, щоб вимірювати задоволення і моральний стан державних службовців. Таким чином, витoki популярності громадських оглядів – у їх багатоцільовому призначенні. У цій доповіді наведено опис використання оглядів громадської думки на різних стадіях створення політики і процесу втілення адміністративних реформ, який проілюстровано фактами з практики опитувань в країнах OECD і деяких центральних і східноєвропейських країнах. Увага зосереджуватиметься на стратегії опитувань, якої дотримуються політичні й адміністративні особи, що приймають рішення, а також на функції оглядів в циклі реформи.

3. МОНІТОРИНГ ДІЯЛЬНОСТІ І СПРИЙНЯТТЯ ІНСТИТУЦІЙ, УРАДУ І ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Масові громадські огляди виявляють політичні орієнтації суспільства та його ставлення до уряду і державного управління взагалі, та до окремих установ; таких як міністерства, парламент і суди тощо. З точки зору вищих чиновників, масові суспільні огляди надають можливість розпізнати і мати справу з популярними ставленнями – навіть ставленнями найбільш невиразних часток народних мас – ще до того, як вони здійснюються в певній неприємній, підривній, чи загрозовій формі політичної дії. У стабільній демократичній державі, як правило, більшістю звичайних поведінкових загроз, визначених громадською думкою, є ворожі дії щодо голосування, і опитування стало одним з головних засобів демократичних політичних еліт у їхніх спробах передбачити задоволеність електорату і запобігти їй. (Ginsberg 1986).

Особливо в центральних і східних Європейських країнах, рівень довіри чи недовіри електорату і масової громади є дуже важливим для функціонування демократії, з одного боку, і для розвитку громадського суспільства, з іншого (Mishler і Rose, 1995). Однією з цілей комунікації в посткомуністичній адміністративній системі є підвищення довіри громадян їхньому національному уряду взагалі, та міністерствам і іншим центральним адміністративним структурам, зокрема. У Східній Європі, Новий Барометр демократичних держав вимірює щорічно різні рівні довіри різноманітним установам в десяти посткомуністичних країнах. Розподіл відповідей у четвертому щорічному Новому Барометрі демократичних держав в десяти країнах, організований Австрійським товариством Пауля

Лазарсфелда восени 1995 року показує, що політичним установам не довіряють, у той час як середній респондент скоріше має тенденцію до скептицизму, ніж до активної недовіри (Rose 1997).

В ідеалі, вимір довіри і впевненості стосується роботи політичних установ, як вона сприймається суспільством; але часто результати опитувань виявляють народну стабільну оцінку своєї урядової системи, незалежно від поточної роботи цієї системи. Це можна пояснити таким фактом, що думки, відносини і цінності - не окремі об'єкти, а взаємопов'язані, такі що є комплексом. Крім того, суспільна думка про установи, уряд і державну службу не може формуватися лише під впливом глибоко особистих переконань, бо ті нерідко бувають перекрученими образами, створеними засобами інформації, і відокремленими від реальності. Як наслідок, результати оглядів громадської думки, моніторинг дотримання і сприйняття політичної системи і державної служби вимагають дуже ретельного вивчення і інтерпретації.

Аналіз різних рівнів довіри населення до установ може бути корисним як індикатор зміни політичної культури в центральних і східних європейських країнах; саме це може стати запорукою ефективності уряду і державної служби в них. Західні європейські країни, такі як Греція, Португалія й Іспанія, зазнали складнощів переходу від авторитарного до демократичного режиму, і оглядові дослідження відіграли головну роль безпосередньо перед, протягом і після здійснення змін (див. Бокс 1).

БОКС 1. СТАВЛЕННЯ ДО ПОЛІТИЧНОГО РОЗВИТКУ В ІСПАНІЇ

У 1997 Іспанія святкувала 20-ту річницю демократичних виборів після смерті генерала Франко і його авторитарного режиму. Це мотивувало ряд оглядів громадської думки щодо ставлення іспанського населення до демократії. Згідно з недавнім масовим суспільним оглядом (загальна вибірка - 1214 чоловіків і жінок віком від 18 років), 45 відсотків респондентів вважають, що загальний розвиток в Іспанії був позитивним, навіть з огляду на деякі помилки. Інші - 29 відсотків опитаних вважають, що рівень розвитку, що був досягнутим після смерті Франко більш ніж компенсує помилки. Тільки 15 відсотків висловили думку, що загальний баланс був негативним: 9 відсотків сказали, що «Вони повинні ще розпізнати те успішне, що було досягнуто в багатьох аспектах», а меншість (6 відсотків) відчуває, що наслідки помилок переважили успіхи за 20 років політичного розвитку в Іспанії.

В тому самому огляді респондентів запитували про найбільш позитивні та найгірші події, що на їхню думку сталися в Іспанії після смерті Франко. Сорок два відсотки респондентів зазначили, що відновлення демократії було найбільш позитивним фактом, і 14 відсотків відчували відновлення свободи як дуже позитивне явище. Інші політичні події і установи називали тільки 5 відсотків з тих, хто дали інтерв'ю. Відповіді не становили ніяких розходжень стосовно соціальної прихильності. Щодо негативних політичних подій, найбільш часті відповіді були: тероризм, ЕТА, вбивства, і ін. (30 відсотків). Значно менша кількість респондентів вважали безробіття (10 відсотків), корупцію (10 відсотків) і збільшення міських злочинів (9 відсотків) надзвичайно негативними явищами.

Результати були підтверджені іншими національними оглядами політичних уподобань іспанського населення. Дані, зібрані та

проаналізовані під час здійснення об'єднаного проекту трьох провідних дослідних інститутів в Іспанії, дають детальнішу картину громадської думки про сучасний економічний і політичний розвиток країни. Питання, що було повторно порушене у проекті CIREС від 1991 до 1996 років, стосується ступеня задоволення іспанців функціонуванням демократії в їх країні. Дані вказують, що переважна більшість тих, хто дали інтерв'ю (63 відсотки), були досить задоволеними якістю демократії в 1996 році. Стосовно роботи уряду, 39 відсотків виявили велике задоволення тодішнім урядом, 1996 року. Ці дані свідчать, що демократія глибоко увійшла до іспанської політичної культури і му люди вбачають різницю між загальною політичною системою і урядом, що працює.

1. Diez-Nicolas, Juan (1997), *Ознаменування 20-ої річниці перших демократичних виборів, національний звіт про огляд ASEP (Analisis Sociologicos, Economicos y Politicos)*, Мадрид.

2. CIREС (1996), *La Realidad Social en Espasa*, Gestingraf, Мадрид.

У Німеччині Інститут практично-орієнтованих досліджень (IPOS) виконує фінансовані федеральним міністерством внутрішніх справ щорічні масові огляди різних проблем, зв'язаних з внутрішньою політикою. У контексті Німецького возз'єднання IPOS було звинувачено у виконанні порівняльного огляду на Сході і Заході Німеччини з метою щоб вивчити рівень довіри Східних і Західних німців до політичних установ (результати див. Walz, 1996). Цей приклад показує, що особливо в часи фундаментальних політичних і економічних перетворень вищі чиновники дуже бажають отримувати дані оглядів про довіру і переконання суспільства щодо політичних установ, уряду і державної служби.

4. ПРІОРИТЕТИ ПОЛІТИКИ

Огляди громадської думки допомагають збирати інформацію для вищих чиновників про ступінь стурбованості населення реформами, про пріоритети населення щодо реформ. Дані про переваги, віддані популярній політиці можуть допомогти відповідним діячам оволодіти кращим розумінням специфіки ситуації чи проблеми. Аналіз таких даних також може бути корисним як внесок у політичний процес ухвалення рішень, коли політичні діячі мають вибрати між декількома альтернативами реформ. Однак, опитування про пріоритети реформ можуть надати уряду ширші можливості маніпулювання громадською думкою і змінювати, та у такий спосіб, уникати необхідності пристосування до уподобань громадян. Це тим більш імовірно, коли реформа державної політики не є популярною.

У контексті огляду масової громадської думки про пріоритети реформ, особливої ваги набуває обережний погляд на громаду, чия думка вивчається (Kohr 1989). Це особливо стосується адміністративних реформ, інформації, про які та розуміння доречності бракує більшості окремих осіб, тому що така тематика не становить важливої проблеми для усієї громади. Це означає, що означені огляди слід створювати для «публіки», на якій вони зосереджуються, з огляду на складність адміністративних реформ, звичайно обмежуючись лише певними адміністративними секторами.

Отже, національний уряд має потребу в інформації, щоб вирішувати,

з якої частини державного управління повинно починати реформи. В оглядах на цю тему, адресованих громаді, запитують, у які галузі державної політики відчувається найбільш термінова потреба почати зміни. Крім того, фінансові обмеження спонукають органи влади визначати пріоритети реформ. Таким чином, масові громадські огляди також визначають пріоритети щодо державних витрат (Smith, 1995). Наприклад, в оглядах громадам пропонують визначити, чи рівень державних витрат на освіту, охорону здоров'я, соціальну допомогу і системи безпеки, громадський транспорт, військові та інші установи занадто високий, чи нормальний, чи занадто низький.

У Сполучених Штатах, зокрема, опитування традиційно використовувалися, як доповнення до створення політики. Останнім часом вони стали звичайними у цьому процесі і в багатьох країнах OECD, і центральної і східної Європи, де використовуються при підготовці державних політичних реформ. Огляди британського соціального ставлення (BSA) – добрий приклад вивчення, що повторюється та відбувається шляхом поєднання тривалих оглядів з одноразовими, які зосереджуються на проблемах поточної політики (див. Бокс 2). Деякі модулі оглядів Британського соціального ставлення розпочаті дослідним Інститутом соціального і громадського планування; інші – відомствами, місцевою владою, надурядовими організаціями, для постачання інформації щодо аспектів соціально-економічної політики. Інститут також містить, разом з Університетом Саутгемптона, Центр прикладних громадських оглядів, головна функція якого полягає в керівництві курсами з методів оглядів та створенням і використанню електронного банку даних громадських оглядів.

БОКС 2. МАЙБУТНЄ БРИТАНСЬКОЇ ДЕРЖАВИ ЗАГАЛЬНОГО ДОБРОБУТУ

Серія оглядів Британського соціального ставлення (BSA) почалася в 1983 році і відтоді проводилася кожного року. Серія розроблена таким чином, щоб регулярно вимірювати зрушення, доповнюючи великомасштабні урядові огляди типу загального огляду сімей і огляду працездатного населення. Тож однією з його головних цілей є уможливлення моніторингу моделей безперервності і змін, та проведення експертизи відносних норм, за яких ставлення до певного діапазону соціальних проблем змінюється протягом конкретного часу.

Ще однією провідною темою серій BSA є оцінка тенденцій у ставленні до оподаткування їх витрат у Великій Британії. Щорічні опитування стосовно державних витрат призначені, щоб дати ознаки майбутніх ролей Британської держави. Або вона буде країною загального добробуту, а її майбутнє відносно безпечним, якщо її індивідууми будуть готовими розглянути більш високі рівні оподаткування для себе, і зростання приватних альтернатив буде не в змозі підірвати популярну підтримку такої держави. Або опір податкам зросте, державі може забракнути ресурсів, і вона закінчить, як «держава пристосування», забезпечуючи не набагато більше, ніж клітину для цілком залежних громадян, що значною мірою сподіваються лише на приватне страхування.

Кожен щорічний огляд BSA складається з інтерв'ю віч-на-віч протягом

години з імовірною вибірковою групою з понад 3600 британських дорослих, яке супроводжується самостійним заповненням набагато коротшого опитувальника. Існує три версії анкетного опитувальника, кожна з яких призначена для вивчення однієї третини визначених респондентів. Один з блоків питань стосується пріоритетів додаткових державних витрат.

Цікаво, що одне й те питання, поставлене у різні способи - з бюджетними обмеженнями і без них - дає різні результати: підчас оглядів BSA респондентам запропоновували вказати їхні два найвищі пріоритети для додаткових державних витрат протягом років в сферах охорони здоров'я, освіти, захисту і допомоги промисловості. Результати показали, що освіта і охорона здоров'я послідовно залучаються до найвищих рівнів підтримки (у кожному випадку - більше 50 відсотків у щорічному огляді), але підтримка додаткових витрат на них була істотно вищою в 1995 році (66 відсотків для освіти і 77 відсотків для охорони здоров'я), ніж це було в 1983 (50 відсотків на освіту і 63 - на охорону здоров'я). Навпаки, підтримка більших витрат на допомогу промисловості і на захист геть зникла за цей період. Інакше поставлені питання стосувалися бажання оплачувати додаткові витрати. В опитуванні BSA з'ясовувалось, чи люди хотіли б збільшення, або зменшення рівнів витрат і податків на охорону здоров'я, освіту і пільги. Результати показали, що, коли ці два компоненти зв'язані таким чином, більшість респондентів вибирає більш високі податки і більш високі витрати. Дійсно, за ці роки більшість респондентів перемістилася від підтримки статус-кво до бажання більш високих витрат і вищих податків: у 1995 році 61 відсоток респондентів схвалили збільшення податків і більшу кількість витрат на ці три пункти, і тільки 31 відсоток зволіли тримати податки і витрати на ці послуги на такому самому рівні, як і дотепер.

У 1995 році дана серія представила блок підібраних детальних питань, які визначили сферу можливого збільшення податків, необхідних для того, щоб витримати збільшення державних витрат. Огляд BSA адресував три окремих, але зв'язаних між собою, набори питань респондентам: спочатку з'ясовувалось, наскільки вимоги більш високих державних витрат залежать від очікуваного планування збільшення податку, необхідного для того, щоб ті вимоги фінансувати? Далі йшлося про ступінь популярності підтримки держави загального добробуту, заснованого на сприйнятті особистого інтересу на протигагу більш широким поняттям громадського добробуту. Решта питань стосувалася впливу використання приватних послуг на підтримку населенням ідеї держави загального добробуту. Не дивно, що результати засвідчили меншу ймовірність захисту людьми великого зростання державних витрат, та все ж, коли їм докладно роз'яснюються наслідки особисто сплачених податків, більшість таки підтримує вищий рівень витрат, принаймні, в одній, чи більше ключових галузей в сфері охорони здоров'я, освіти та універсальних пільг. Пріоритети, надані додатковим державним витратам є комбінацією особистого інтересу і альтруїзму. Було попереднє свідчення про вплив споживання послуг приватної системи охорони здоров'я на народну підтримку відповідної національної системи, але не було жодних свідчень про щось подібне стосовно підтримки освіти.

За допомогою такої серії оглядів державних витрат й оподаткування було зроблено спробу вивчення важливої проблеми державної політики, що постійно постає під час виборів у Великобританії. Саме тоді, як багато опитувань пропонують висновок про схвалення громадськістю більш

високих державних витрат, з результатів ніколи не впливало, що електорат бажає «проїдати» гроші. Висновки з оглядів BSA вказують вищим чиновникам, що Британська держава загального добробуту все ще підтримується великою більшістю платників податків. Цей результат може бути корисним обом головним політичним партіям у Великій Британії при розробці програм державної політики для виборчих кампаній.

1. На додаток до головного Британського огляду, існує також щорічний огляд Північноірландських соціальних відносин (NISA), що фінансується усіма департаментами Північної Ірландії. Польові дослідження виконуються центральним відділом проведення оглядів Агентства статистики і дослідження Північної Ірландії, використовуючи, за суттю, те саме анкетне опитування, як в Англії.

2. Jowell, R., J. Curtice, A. Park, L. Brook та K. Thomson, (редактори). (1996), *Британські Соціальні Відносини – 13 звіт*, Cambridge University Press. Це видання охоплює дані огляду BSA 1995 – дані 1995 року в архіві не будуть доступними до 1997 року.

3. Brook, L., J. Hall і I. Preston (1996), «Державні витрати і оподаткування», Jowell, R.,

J. Curtice, A. Park, L. Brook і K. Thomson (редактори), *Британські соціальні відносини – 13 звіт*, Cambridge University Press, с. 185-202.

5. ПОГЛЯДИ НА ІНТЕГРАЦІЮ З ЄС

Процес інтеграції з ЄС є головним викликом, як для центральних і східноєвропейських, так і для західноєвропейських країн (Löffler, 1997). Очевидно, що нові члени ЄС мають рухати процеси ухвалення і імплементації національних політичних рішень, також як і їхні організаційні структури, і процедури, в напрямі до політичної системи ЄС. «Старші» країни-члени ЄС також повинні мати справу з триваючим процесом інтеграції в ЄС. «Розширення» ЄС призиває до реформ існуючої фінансової системи ЄС і процесу ухвалення рішень в ЄС, що буде знову впливати на національні політичні і адміністративні системи. «Поглиблення» ЄС вимагає інкорпорування регіонального рівня в систему ЄС, сприяння горизонтальному співробітництву між субнаціональними адміністраціями в Європі і конституційному ладу ЄС, щоб надати союзу вищої політичної якості. Навіть країни, що не є членами ЄС, такі як Швейцарія, мають пристосувати свої національні економічні засоби регулювання до законів ЄС, щоб мати можливість участі у внутрішньому Європейському ринку. Це означає, що процес інтеграції з ЄС став каталізатором для інтернаціоналізації національних адміністративних систем і в західних, і центральних, і східних країн Європи.

З огляду на значення процесу інтеграції з ЄС для національних політичних і адміністративних систем, не дивно, що опитування стосовно громадської думки про популярність ідеї Європейської інтеграції і Європейського Союзу, були здійснені Європейською Комісією на початку 1970-х років. Беручи до уваги те, що ранні огляди зосереджувались головним чином на вимірі громадського розуміння і ставлення до спільного ринку і інших установ Європейського економічного співтовариства, подальші дослідження набрали зміст і географію більш широкого спектру після 1973 року разом з засобами вивчення суб'єктивного задоволення і

досягнення прийнятої якості життя, які стали стандартними особливостями оглядів громадської думки Європейської Комісії.

У 1974 році, Комісія європейських громад започаткувала серію оглядів Євробарометра з метою забезпечення постійного моніторингу соціального і політичного ставлення громадян до 9 країн-членів ЄС. Євробарометри проводяться щороку навесні і восени відділом дослідження опитувань (В.Х.7) при генеральному директораті Х (Інформація, Комунікація, Культура). На додаток до отримання постійної інформації щодо підтримки Європейської інтеграції і прийнятої якості життя, кожний з Євробарометрів включає визначення загальної громадської думки, опитування певної цільової групи і якісні огляди на різні теми.

В даний час, огляди Євробарометру поділяються на категорії відповідно до п'яти різних типів:

а) традиційний стандартний Євробарометр навесні і восени щороку,
б) тривалі оглядові простежування (CTS) із щоквартальними звітами, виданими відділом Х.А.2;

с) швидкий телефонний Євробарометр, який спочатку використовувався для спеціальних оглядів цільових груп;

д) Євробарометр вищих посадових осіб, відповідальних за ухвалення рішень, для моніторингу поглядів лідерів в сфері економіки, політики, засобів інформації та бізнесу;

е) Центральний і Східний Євробарометр для моніторингу економічних і політичних змін і ставлення до Європи і Європейського Союзу в 19 країнах регіону.

6. ВИКОРИСТАННЯ ОГЛЯДІВ ГРОМАДСЬКОЇ ДУМКИ В ПОЛІТИЧНОМУ ЦИКЛІ

6.1. Ініціювання Політики

Масові громадські огляди враховують аналіз ставлень і сподівань дорослого населення ще до фактичного початку адміністративної реформи. На відміну від оглядів організаційного рівня в межах державної адміністрації, масові громадські опитування показують, до якого ступеня реформи підтримуються суспільством у порівнянні з адміністративним персоналом. Такі огляди також визначають, які групи населення відповідно до віку, статі і соціального класу підтримують адміністративні реформи, а які створюють перепони проти змін у структурі і діяльності державної служби.

Опитування службовців переважно використовують як діагностичний інструмент на початку адміністративних реформ (Klages, Gensicke і Haubner, 1994). Ціль організаційного діагнозу полягає в тому, щоб отримати систематичну і всебічну інформацію щодо робочої ситуації і стилю лідерства керівників на відміну від службовців. Тобто, головне завдання цього виду оглядів - ідентифікувати проблеми і слабкі місця в межах громадської організації, проаналізувати їхні причини (див. Бокс 3). Крім методологічних підходів, огляди службовців мають передумовою бажання всіх респондентів чітко сформулювати відкриті

і приховані проблеми. З огляду на це, анонімність і добровільна участь респондентів мають бути гарантованими. З рештою, результати службових оглядів, як передбачається, слід використовувати для організаційного розвитку і інших засобів удосконалення в межах громадської організації (Torfer і Funke 1985).

Дослідження громадської думки, до яких звичайно вдаються на стадії ініціювання політики – це огляди населення в контексті міського планування. Отримані результати можуть стати внеском у більш значний середній і довгостроковий процес планування для місцевих органів влади та інших субрегіональних адміністративних одиниць, забезпечуючи дані відносно релятивної важливості кількості громади і регіональних питань. Один з прикладів «кращої практики» використання оглядів громадської думки у стратегічному плануванні – «Огляд міського майбутнього, 1990 рік» в «Регіоні Ванкувер», як частині програми «Вибір нашого майбутнього» у регіоні Ванкувер (Hardwick, Torchinsky і Fallick, 1991). Огляд 1990 року повторює Огляд міського майбутнього Ванкувера 1973 року, виконаний, як частина плану розвитку регіону. Обидва огляди мали справу з міськими питаннями і ставленням до діапазону економічних, соціальних, мобільних і життєвих питань. Результати огляду ради регіону Ванкувер дали визначення, наскільки поважно резиденти Ванкувера ставляться до різних громадських і соціальних питань. Як результат огляду, правління регіону Ванкувер провело 54 акції в липні 1990 року.

БОКС 3. ПОТРЕБА ТРЕНІНГУ З ЛІДЕРСЬКИХ НАВИЧОК ДЛЯ ГОЛОВНИХ АДМІНІСТРАТИВНИХ КЕРІВНИКІВ

Міністерство внутрішніх справ землі Баден-Вюрттенберг здійснило комплексне опитування службовців восени 1983 року, щоб оцінити сприйняття адміністративних реформ в галузі управління людськими ресурсами. Ціль загальної концепції реформи полягала в тому, щоб поліпшити мотивацію адміністративного персоналу і розвинути нову організаційну культуру. Повний огляд охопив п'ять громадських агентств земельного рівня кількістю понад 1000 службовців. Проект огляду передбачав дослідження впродовж 24 місяців і за структурою мав п'ять стадій, які було розпочато за рішенням Комісії урядових реформ для надання повноважень щодо імплементації огляду безпосередньо зовнішнім дослідним інститутом, де була створена робоча група для визначення конкретних заходів з метою удосконалення процесу реформ.

Стандартизоване анкетне опитування на 29-ти сторінках порушувало питання ситуації на робочих місцях, мотиваційної структури, оцінки керівників, якості співробітництва в межах громадських агенцій та їх ідентифікації. Вміщено і питання, які стосувалися респондентів. Через те, що більшість службовців у відібраних агентствах сприйняла огляд, рівень відповідей був дуже високий (від 54 % до 83 %). На додаток до базового аналізу даних для кожного громадського агентства, були також проаналізовані спеціальні дані, диференційовані за рівнями державної служби, віком службовців, відділами. Щодо стилю лідерства керівників, що було одним із головних питань опитування службовців, результати показали схожі тенденції в усіх п'яти агенціях. Щоб оцінити стиль лідерства, службовців просили переглянути 33 пункти і вказати по порядку 7 пунктів, гіпотези яких знаходились у відповідності до їх безпосередніх керівників.

Головне, що виявилось – слабкий розвиток кооперативного та стимулюючого лідерства.

Як наслідок цього дослідження, були впроваджені так звані консультативні і сприяючі діалоги для виконавчих керівників у п'ятьох громадських агенціях. Ці діалоги між службовцями і керівниками засновувались на елементах консультування, узгодження цілей особистого розвитку, планувалося їх проведення один раз на рік. Після стадії підготовки в чотирьох пілотних проєктах був застосований новий інструмент лідерства. На цій стадії було проведено інший огляд серед адміністративних лідерів для перевірки сприйняття діалогу службовців представниками середнього менеджменту.

1. Klotz, E. & S. Mauch (1994), «Personalmanagement in Baden-Worttemberg. Die Implementierung einer Konzeption in der Landesverwaltung» (Teil 3), in *VOP*, видання 16, № 6, с. 431-434.

2. Klotz, E. & S. Mauch (1995), «Personalmanagement in Baden-Worttemberg. Die Implementierung einer Konzeption in der Landesverwaltung» (Teil 4), in *VOP*, видання 17, № 1, с. 28-31.

3. Klotz, E. & S. Mauch (1995), «Personalmanagement in Baden-Worttemberg. Die Implementierung einer Konzeption in der Landesverwaltung» (Teil 5), in *VOP*, видання 17, № 7, с. 116-119.

4. Klotz, E. & S. Mauch (1995), «Personalmanagement in Baden-Worttemberg. Die Implementierung einer Konzeption in der Landesverwaltung» (Schlus), in *VOP*, видання 17, № 4, с. 210-220.

Ці приклади є свідченням того факту, що масові громадські огляди й огляди організаційного рівня стають кращою інформаційною підставою для політичних і адміністративних осіб, відповідальних за прийняття рішень щодо проведення громадської політичної реформи.

6.2. Імплементация політики

Концептуальний підхід до дослідження державної політики, якого дотримуються в структурі цієї публікації, стосується адміністративної поведінки в цілому й адміністративних реформ зокрема, не як лінійних процесів, процесів зворотного зв'язку між адміністративними установами з одного боку і адміністративними діячами – з іншою. На організаційному рівні, цей орієнтований на процес підхід має певну відповідність до концепції «вивчення організації», яка акцентує на цикли зворотного зв'язку і тривалого навчання в межах організації. Взаємодія між інституційними діячами і реакціями їх учасників має на увазі спостереження інституційної поведінки і виміру відносин учасників через певний часовий інтервал. У випадку специфічної діяльності реформи, особливо важливо провести огляди у її процесі, щоб дати можливість діячам оперативно реагувати на реформування, бо не є достатнім розпочати процес реформи лише після його закінчення і вимірювати й оцінювати результати.

Концепція оглядів як інструменту керування змінами, з такої точки зору передбачає використання опитування протягом процесу реформи для того, щоб прискорити чи затримати його або змінити критичні елементи запланованої реформи, якщо зворотний зв'язок вказує на серйозні проблеми і перешкоди, що можуть наразити на небезпеку всю реформу. Огляди такого типу все ще досить рідкісні, бо виказують чи не найбільш

сильний вплив на політику. Організація оглядів, пов'язаних з політикою у триваючому політичному циклі вимагає постійного вивчення ризикованих дій в атмосфері побоювання. Проблема в тому, що коли процес реформи розпочато, усі види складнощів виконання стають відразу видимими, а от матеріалізація результатів, звичайно, відбувається тільки наприкінці циклу політики. Це означає, що політичні й адміністративні діячі, які приймають рішення, матимуть проблеми з постачанням результатів оглядів до громади. Можна сформулювати парадокс, що попередньою умовою для використання оглядів для вивчення цілей є здійснення «вивчення державної служби» у структурних і культурних рамках.

Навіть за тієї обставини, що найбільші адміністративні реформи все ще виконуються як спадні реформи, існують усе різноманітніші підходи до розуміння виміру їх процесу. Одним з позитивних прикладів концепції адміністративних реформ як циклу вивчення є якісний пілотний проект удосконалення в окремих відібраних муніципалітетах Фінляндії. Основою Фінського якісного проекту удосконалення було збільшення популярності так званої серії ISO-9000 (Міжнародна організація по стандартизації) в приватному секторі. ISO-9000-9004 — це міжнародно визнаний набір керівних принципів, які надають підтримку організаціям у вивченні і документуванні стандартів якості організаційних процесів і виробів. Головною метою пілотного проекту Фінської асоціації місцевої влади була трансформація цієї системи якісних стандартів від її первісного контексту промислового виробництва у контекст державної служби (див. Бокс 4).

6.3. Оцінка політики

6.3.1. Засоби задоволення

Вимір задоволення може стосуватися задоволення державних службовців робочим оточенням, як і задоволення клієнтів якістю державних служб. Щодо першого — виміру адміністративного задоволення персоналу — слід завжди враховувати побоювання репресій без огляду на гарантовану анонімність і конфіденційність. Це призводить до досить низьких рейтингів відповідей, які розташовуються між 20 % і 30 % (Klages, 1997). Існує емпіричне свідчення того, що видиме зобов'язання середнього і більш високого рівня керування для оцінки має позитивний ефект на рейтинг відповіді і якість інформації, забезпеченої адміністративними службовцями і елітами. Один з оглядів, який одержав високі рейтинги відповідей, був проведений у Канаді (див. Бокс 5.A).

БОКС 4. МОЖЛИВОСТІ ДЛЯ ЯКІСНОГО УДОСКОНАЛЕННЯ КЕРУВАННЯ У ФІНСЬКИХ МУНІЦИПАЛЬНИХ УРЯДАХ

Експериментальний проект для якісного удосконалення муніципальної адміністрації і послуг був частиною проекту «Якість і Співтовариство» Фінської асоціації місцевої влади. В проекті брали участь п'ять муніципалітетів різних розмірів з різних частин Фінляндії: соціальні послуги і служба охорони здоров'я міста Еспо (населення 186 507), дії шведськомовного головного офісу міста Вантаа (населення 164 376), головна

адміністрація міста Пори (населення 76 561), служба житлових послуг міста Хамеєнкіро (населення 9 676), і фінансова адміністрація міста Каннус (населення 6 291). Мета проекту полягала в тому, щоб визначити можливість застосування стандартів серії ISO-9000 для підвищення якості муніципальних послуг, і тестування звичайних якісних систем, розвинених на підставі цих стандартів.

Підчас експериментального проекту, який проводився з весни 1993 року і до лютого 1995 року, кожний з муніципалітетів випустив свій власний посібник з якості і надав його до щоденної роботи. Відтоді муніципалітети продовжили працювати незалежно, для того, щоб далі розвивати їхні власні стандартні системи. Проміжний огляд проводився навесні 1996 року, щоб оцінити прогрес і досвід, отриманий через експериментальний проект. У цьому огляді розроблено таблиці стандартизації роботи, проведеної експериментальними муніципалітетами і зроблено оцінку удосконалюючої роботи щодо якості після завершення експериментальної стадії.

Огляд базувався на напівструктурованих інтерв'ю менеджерів з якості експериментальних проектів і міських менеджерів муніципалітетів, залучених до проекту. Теми анкетного опитування були структурованими відповідно до посібника з якості для муніципального забезпечення. Теми включали зобов'язання вищого керівництва і функціонування системи якості, зобов'язання дотримуватися умов і виконувати дії, пов'язані з забезпеченням, аудит якості і розвиток людських ресурсів, а також задоволення клієнтів і процес керування. Результати огляду показали, що посібники з якості застосовувалися в усій організації і були розглянуті вищим керівництвом. Відповідно до огляду, застосування посібників з якості також справляло позитивні ефекти на задоволення клієнта.

Однак виявилось, що вимір і моніторинг витрат щодо якості були недосконалими. Як наслідок, Фінська асоціація місцевої влади започаткувала субпроект для того, щоб розробити індикатори витрат, пов'язаних з якістю.

1. Mustonen, M. (1996), «The ISO 9000 Project: Trial of the Applicability of an ISO- 9000 Quality Management System in five Municipal Service Functions in Finland», in Hill, H., H. Klages, and E.Loffler (eds.), *Quality, Innovation and Measurement in the Public Sector*, Lang, Frankfurt, стор. 65-76.

2. Population figures from 31 December 1994.

3. Association of Finnish Local Authorities (1995), *Total Quality Management in Municipal Service Provision*, Helsinki.

4. Sundquist, S. (1998), «Interim Report on the ISO-9000 Pilot Projects», in Hilli, H., H. Klages, and E. Loffler (eds.), *Assessing and Evaluating Public Management Reforms*.

БОКС 5.4. РОБОЧЕ СТАВЛЕННЯ І ЗАДОВОЛЕННЯ СТАРШИХ МЕНЕДЖЕРІВ У КАНАДСЬКІЙ ФЕДЕРАЛЬНІЙ ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ

У 1986 і в 1988 роках, уряд Канади спонсорував два огляди старших менеджерів у державній службі. Вивчення було розроблено для того, щоб розглянути і зрозуміти сприйняття і ставлення старших державних службовців до цінності роботи, лідерства, організаційної культури, нагороди і робочого оточення. Оскільки такі вивчення раніше не проводилися, не існувало і базових даних. Дослідники в 1986 році розширили вивчення на прикладі порівняльних менеджерів у приватному секторі. 70 % відібраних респондентів відповіли на анкетне опитування з більш ніж 200 перемінними. У 1986 були відібрані респонденти у громадському секторі, використовуючи

стратифікований випадковий взірець від загальної кількості старших менеджерів, що працюють, до рівня заступника міністра у федеральній державній службі Канади, у 20 лінійних міністерствах і 13 великих приватних компаніях. У 1988, огляд був повторений тільки у межах громадського сектора, і анкетне опитування було надіслано усім старшим менеджерам. Рівень відповідей в 1988 році був також вищим за 70 %.

Кожен респондент отримав опитувальник поштою з проханням заповнити його безпосередньо самому. Пункти мали 5-ти бальну шкалу оцінювання, і респондентів попросили відповідати в діапазоні від високого погодження до великої розбіжності. Деякі відкриті питання, пов'язані з цінностями, також були включеними. Вивчення відзначило серйозну невідповідність між сприйняттям менеджерів приватного і громадського секторів рівня якості методів управління в їхніх організаціях. Більш важливо, що огляди і 1986, і 1988 років показали послідовні розбіжності сприйняття в межах державної служби між тими, хто знаходився на найвищих рівнях організаційної структури, і тими старшими менеджерами, що працювали на кілька рівнів нижче їх. Такий стан, який дослідники назвали «вертикальною самотністю», не був виявлений у приватному секторі. Подальший аналіз даних чітко показав, що задоволення роботою було нижчим серед старших менеджерів громадського сектора в Канаді порівняно з їхніми колегами у приватному секторі. Наприклад, 42 % від більшості старших менеджерів у державному управлінні погодилися, що просування по службі було засновано на якості, але тільки 19 % респондентів, які стоять на п'ять рівнів нижче, погодилися з тим самим. 78 % більшості старших менеджерів у державному управлінні вважають, що підлеглих заохочують брати участь у прийнятті рішень, але тільки 47 % респондентів з нижніх 5 рівнів погодилися з цим. Знову ж, це не поширювалось на приватний сектор. На цьому останньому пункті більшість старших менеджерів – 78 % у приватному секторі – вважали, що підлеглих заохочують брати участь у прийнятті рішень, і 74 % п'яти нижніх рівнів також погодилися з цим. Огляд 1988 року, де використовувались ті ж самі питання, визначив, що ці розбіжності серед старших менеджерів у державній службі не тільки збереглися, але навіть загострилися.

Результати огляду 1986 року, що засвідчили існування «вертикальної самотності» у державному управлінні, а не в приватному секторі, стали поштовхом до серйозних обговорень заходів, які повинні були бути вжиті урядом. Огляд 1988 року підтвердив, що існують серйозні проблеми в спонуканні і задоволенні. Аналіз відкритих питань продемонстрував, що навіть на найвищих рівнях службовці не поділяють так само погляди на організаційні цінності і культуру. У відповідь на ці огляди й інші організаційні дослідження, що вказують на проблему, уряд Канади виступив з адміністративною програмою реформи, названою «Державна служба 2000», для якої було створено десять цільових груп, щоб ті запропонували засоби реформування державної служби шляхом де-ієрархічних уявлень, покращання службових стандартів, впровадження на місцях прогресивних здобутків практики зайнятості і зміцнення кар'єри. Уряд швидко впровадив на місцях рекомендації цільових груп, які при необхідності надають нові інструкції.

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

2. Заступник міністра – найстарший менеджер у канадському міністерстві.

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

Опитування клієнтів дуже поширені за межами адміністративної системи і широко використовуються прибутковими компаніями для вивчення ринку і дослідження задоволення споживача. Однак опитування усе більше використовуються відділами служб у громадському секторі, які мають прямий контакт із клієнтами. Опитування клієнта – це корисний інструмент для оцінювання товарів і послуг громадського сектора і послуг щодо розмаїтості критеріїв, типів ефективності і впливу, також як якості і продуктивності. Однак, оцінки клієнтами певних послуг мають тенденцію бути більш позитивними, ніж оцінка тих самих послуг широкою громадою (Poister і Henry, 1994). Ці відхилення можуть бути перебореними у відповідності до методології випадкового здійснення вибірки.

Крім того, громадяни, що відповідають на більшу кількість запитань загальних тем задоволення в опитуваннях громадян часто не мають інформації про більш прямі, об'єктивні засоби постачання послуг. Поєднання оглядів з більш об'єктивними індикаторами може допомогти якісному удосконаленню через збалансовану оцінку виконання програми. Дані опитування клієнта можуть бути особливо корисними: на черзі денній встановлення 7-ми широких областей сподівань споживача, культури роботи, дизайну проекту, вимог до робочої сили, часу праці, винагороди і оцінки.

Очевидно, що огляди задоволення клієнтів є найбільш загальними для адміністративних секторів, які знаходяться у прямому контакті з ними. Мається на увазі, що вимір задоволення клієнта головним чином виконується на місцевому рівні. У Голландському місті Тілбург, місцеве управління проводить «дослідження місцевого ринку» (Arntzen, 1994). Щорічні огляди ринкових досліджень складаються із взірця імовірності 1 000 громадян віком старше 18 років, яким поставили питання стосовно 15 тем управління, змінюваних щороку. Результати оглядів не тільки публікуються в місцевих газетах, але й також використовуються муніципалітетом і місцевим управлінням у «процесі управління і складання бюджету» міста Тілбург. Це означає, що результати тривалих оглядів ринкових досліджень в місті Тілбург стали невід'ємною частиною формування організаторських і політичних обов'язків адміністрації цього міста.

Вимір задоволення клієнта також займає місце на національному рівні, показує Шведський національний барометр задоволення клієнта (див. Бокс 5. В).

Огляди задоволення клієнта використовуються насамперед як інструмент гарантування внутрішнього контролю громадської організації. Вони дозволяють дати правильну і систематичну оцінку якості товарів і послуг, які, з суб'єктивного погляду клієнта, постачають передові громадські агенції. Рівень задоволення клієнта відображає їхню корисність,

їхню здатність задовольнити потреби і їхню відповідність до корисної цілі, індивідуально або колективно. В багатьох державних службах, виробництво послуг і споживання збігаються, і вимір задоволення клієнта призводить до кращих суджень, зроблених на підставі уявлень тих «бюрократів вуличного рівня» (Lipsky, 1980), які взаємодіють безпосередньо з громадою і мають широкий розсуд щодо розподілу пріоритетів або асигнування громадських санкцій.

Суб'єктивні дані задоволення клієнта і сприйняття результату державних послуг також можуть бути використаними для підвищення відповідальності залучених організацій громадського сектора до справ зовнішніх зацікавлених сторін. Особливо у Великобританії, але також і в Португалії, Франції й інших країнах ОЕСД анкети громадян висвітлюють поточні рівні і тенденції в ключових вимірах або індикаторах задоволення чи незадоволення клієнтів. Зовнішні сторони, які можуть бути зацікавленими в таких даних, включають споживачів послуг, електорат, платників податків, центральний уряд, або незалежних ревізорів, які діють від імені одного чи більшої кількості виборчих округів. Суть наміру полягає в тому, щоб посилити політичний тиск на обраних і призначених представників у правлячих радах, через краще громадське розуміння виконання роботи. Зовнішнє використання оглядів задоволення клієнта таким чином обслуговує вершину (політичний рівень) організаційного контролю в його ієрархії в громадському секторі (Smith, 1997).

БОКС 5.В. РОБОТА ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ, ВИМІРЮВАНА ШВЕДСЬКИМ БАРОМЕТРОМ НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАДОВОЛЕННЯ

З метою підвищення якості, Швеція стала першою країною, яка визначила задоволення клієнта більш ніж у 30 галузях промисловості і для більше ніж 100-та корпорацій, включно з державними підприємствами телезв'язку, поштових послуг і секторами державної служби, такими як поліція. У 1989 році клієнти найбільших шведських компаній у 28-ми галузях промисловості були відібрані в якості цільового населення для створення Шведського Барометру національного задоволення. У 1990 році кількість залучених корпорацій було збільшено до 32-х. Це означало, що приблизно 100 000 респондентів щорічно вступають у контакт на випадкових підставах. Після перегляду питань, що визначають, чи є респондент клієнтом будь-якого з відгалужень відібраного бізнесу й організацій обслуговування, загальна кількість респондентів становить приблизно 25 000 респондентів на рік, які проходять телефонне інтерв'ю протягом 8 хвилин. Крім декількох секторів, кожного респондента запитують тільки про окрему організацію.

Загальний рейтинг задоволення (у масштабі від 0 до 100) з 1989 до 1991 років свідчить, що рейтинг послуг нижчий, ніж рейтинг виробів, як серед монополій, так і конкурентних ділових фірм. В той час, як основні харчові продукти і автомобілі стоять на вершині Барометра задоволення клієнта, залізниця, поліція, радіомовлення і телебачення були на нижчих щаблях в 1991 році. Загальний рейтинг для шведської поліції був, наприклад 56, 55 і 58 відсотків у 1989 роках, 1990 і 1991, порівняно з 77, 76 і 78 відсотками для автомобілів. Найвищий рейтинг для всіх секторів - 64 відсотки у 1989, 1990 рр. і 65 - у 1991 році.

З результатів випливає, що клієнти послуг, забезпечених державою,

очевидно не задоволені. Однак, існує тенденція певного зростання внаслідок можливого скасування держконтролю для деяких державних монополій. США також установлюють національний якісний індекс згідно з досвідом шведського зразка, а така ж робота проводиться в Японії і країнах ЄС.

1. Fornell, C. (1997), «A National Customer Satisfaction Barometer: The Swedish Experience», in Holloway, J., J. Lewis & Mallory (редактори), *Performance Measurement and Evaluation*, Sage, London, с. 192-216.

6.3.2. Інші результати виміру

Громадські опитування також можуть використовуватися як інструмент оцінки для визначення успіху чи невдачі адміністративних реформ після завершення політичного циклу. Такий вид огляду може проводитися як на масовому рівні, так і на рівні персоналу. Огляди Оцінки адміністративних реформ повинні розв'язати проблему сприйняття ефекту цих реформ тільки після досить тривалого періоду часу, що не завжди відповідає законодавчо встановленим термінам уряду, відповідального за проведення реформи (Trosa, 1992). Цей аргумент сполучимо з емпіричним спостереженням оглядів *ex-post* реформи, які виявляють, що адміністративні службовці вважають себе недостатньо проінформованими про наслідки адміністративних реформ, пов'язаних з роботою. Приклад з Італії ілюструє це ствердження (див. Бокс 6).

Італійський приклад показує, що внутрішнє оцінювання може просувати «вивчення через роботу», з того часу, як державні агенції були залучені до опитування «як» і «чому» з їхніх дій. Однак, для більшості *ex-post* оцінок, внутрішні оцінки не можуть бути практичними, вигідними, чи навіть бажаними. Наприклад, для громадських агенцій може бути досить складно переконати інших спонсорів в тому, що внутрішнє оцінювання проведено об'єктивно.

БОКС 6. ЕФЕКТИВНІСТЬ ДОГОВОРІВ В ОХОРОНІ ЗДОРОВ'Я ІТАЛІЙСЬКИХ ГРОМАДЯН

Протягом найкоротшого парламентського терміну у післявоєнній Італії (XI законодавство, 1992-1994) розпочалися великомасштабні адміністративні реформи: були випущені закони реформування місцевих органів влади, національної системи охорони здоров'я й системи освіти. Введення нароцунання бухгалтерського обліку в державній службі відбулося разом з реформою центральної контрольної системи. Також були встановлені нові відносини з клієнтами, засновані на якісних стандартах. Це було зроблено через початок «Carta dei servizi», Італійської версії ініціативи договорів британських громадян. Як і в Об'єднаному Королівстві, договір італійських громадян фактично означає, що державні структури відповідальні за якісні стандарти, і повинні контролювати систему оцінки і контролю для підвищення якості послуг. На відміну від Великобританії, в Італії не було встановлено певного стандарту на національному рівні. Таким чином, державним агентствам було запропоновано встановити їхні власні якісні стандарти.

Через рік після впровадження договорів у національній службі охорони здоров'я, Міністерство охорони здоров'я і регіонів розпочало оцінку імплементації і результатів цього нового інструменту управління. Відомство дуже чітко зазначило, що ціль оцінки полягала не в тому, щоб контролювати

агентства з охорони здоров'я, а скоріше в тому, щоб розпочати спільне вивчення процесу. Таким чином, процес оцінювання був також дуже інноваційним, ґрунтувався на засадах самооцінки. Міністерство охорони здоров'я надіслало три різних набори анкетних опитувань до агентств охорони здоров'я на національному, регіональному і субрегіональному рівнях. Перший опитувальник було адресовано тим агентствам, які вже уклали договори з громадянами; друга версія анкетного опитування призначалася для тих, що мали намір застосувати договори з громадянами, але ще не уклали їх. Анкетне опитування за третім варіантом пропонувалося агентствам, які ще не виказали ініціативи укладення договорів з громадянами. У цілому, анкетні опитування отримали 310 агентств охорони здоров'я на субрегіональному рівні; 96 % їх заповнили опитувальники. На регіональному рівні, рейтинг відповідей склав 100 % - кожне з 21 регіонального й автономного провінційного агентства взяло участь у оцінюванні.

Аналіз тих анкетних опитувань був першим сигналом про ефекти введення договорів з громадянами у надзвичайно чутливій галузі медичного обслуговування. Слід зазначити, що договори з громадянами запровадили 65 % агентств охорони здоров'я і показали досить високий рівень імплементації. Однак, огляд також виявив, що тільки 45 % цих агентств відобразили їхні якісні стандарти, і лише 16 % зробили це шляхом залучення громадян до перевірки якості обслуговування. Це означає, що моніторинг стандартів обслуговування був недостатнім і, незважаючи на прийняття договору, не давав громадянам прав. Така діагностична інформація стала в пригоді Міністерству охорони здоров'я в подальшому розвитку експлуатаційних інструментів для поліпшення внутрішнього і зовнішнього моніторингу якості обслуговування.

1. Dente, Bruno (1995), «I caratteri generali del processo di riforma» in Dente, Bruno et al. (редактори), *Riformare La Pubblica Amministrazione. Italia, Gran Bretagna, Spagna, Stati Uniti*, Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli, Torino, стор. 3-28.

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

7. ІМІДЖІ І СПРИЙНЯТТЯ ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

Ці огляди порівнюють самозображення адміністративних установ, створені сприйняттями їх членів, із зображенням громадою того, що вона має від них. Дуже часто спостерігаються значні розбіжності між цими двома точками зору на той самий об'єкт. Порівняння таких зовнішніх і внутрішніх оглядів також виявляє однастайність чи розбіжність у кінцевому вирокі адміністративного персоналу і загальної громади щодо характеру і результатів адміністративних реформ.

Гарний приклад викривленого сприйняття громадської політики — результати великого огляду, який було проведено у 1991 році серед спонсорів громадської лікарні австрійської землі Тіроль (див. Бокс 7).

БОКС 7. СПРИЙНЯТТЯ ГРОМАДСЬКОЇ ЛІКАРНІ АМБУЛАТОРНИМИ ПАЦІЄНТАМИ, ВІДВІДУВАЧАМИ ПАЦІЄНТІВ, ПРАЦІВНИКАМИ ЛІКАРНІ І НАСЕЛЕННЯМ

Ці огляди були уповноважені урядом австрійської землі Тіроль у 1991 році. Вони є частиною більш широкого вивчення фінансових і регіональних

впливів землі, яка володіє лікарнею в місті Інсбрук. Інститут фінансових наук і Інститут соціології в Університеті міста Інсбрук були проінструментовані для дослідження двох головних питань. По-перше, уряд землі Тіроль прагнув дізнатися про регіонально-економічний вплив місця розташування землі, яка володіє лікарнею в місті Інсбрук. По-друге, уряд землі бажав знати, чи муніципалітети міста Інсбрук, як і розташовані поблизу нього, вносили свої частки в фінансування лікарні. Це означало, що різні огляди цільової групи мали подвійну мету отримання інформації щодо зразків фінансового розподілу, також як впливу розташування громадської лікарні.

В опитувальній частині проекту бралось інтерв'ю у відвідувачів постійних пацієнтів і в амбулаторних пацієнтів, які знаходилися в лікарні 13-19 травня 1991 року. Опитування працівників лікарні були проведені письмово. Опитування загалом дорослого населення землі Тіроль відбувалося у спосіб телефонних інтерв'ю. У випадку трьох цільових груп, більшість питань стосувалися поведінки респондентів на шляху до лікарні і зразків їх покупок як побічного ефекту їх «бізнесу» з лікарнею. Огляд населення загалом стосувався більш суб'єктивного ставлення до проблеми, приміром, особистих думок щодо роботи і виявів гуманності у лікарні. Щоб визначити уявлення лікарні населенням, в телефонних інтерв'ю використовувалось стандартизоване анкетне опитування, яке містило діапазон різних досліджуваних якостей лікарні. Респондентів просили дати оцінки кожній вимірюваній якості у масштабі від 1 (дуже гарно) до 6 (дуже погано).

Коли зображення лікарні у такий спосіб було закінчено, виявилися дуже гарні оцінки населення всім тим її якостям, що стосувалися громадської думки про лікарню, лікарів і їхню кваліфікацію, разом з їхньою міжнародною репутацією (1.6 середня цифра). Все, що стосувалося основних потреб пацієнтів, було також оцінено добре (1.9 середня цифра), беручи до уваги те, що гуманний аспект лікарні було охарактеризовано набагато більшим незадоволенням (2.5 – щодо питання, чи достатньо часу, який витрачається на медичне обслуговування пацієнтів). Результати інших трьох опитувань підтвердили наявні фінансові дані щодо розподілу витрат лікарні.

Після порівняння об'єктивних даних структури фінансування лікарні з даними огляду щодо використання послуг лікарні різними групами населення і впливу її управління на різні географічні регіони землі Тіроль, стало очевидним, що регіональні групи, які витрачали кошти лікарні, і регіональні групи, які фінансували ці витрати, не були одними й тими. Зокрема, місто Інсбрук мало чисту вигоду від місця розташування громадської лікарні.

Ці факти забарвлювались політичним впливом, оскільки в їх інтерпретації були зацікавлені сегменти фінансового перерозподілу. Говорячи предметно, Інсбрук був зобов'язаний робити більший внесок у фінансування громадської лікарні, ніж раніше.

1. Детальніше див. Altmann, Andreas, Manfred Gantner, Heinz-Jurgen Niedenzu & 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. Науково-дослідна робота 'Regional Impact of Public Facilities at the Example of the University Hospital of Innsbruck' добре задокументований у виданнях.

Бокс 7 засвідчив, що сприйняття не обов'язково стосується «об'єктивного» уявлення про об'єкт опитування. Це підтверджується результатами іншого великого огляду, який досліджував сприйняття різних груп респондентів і був виконаний на рівні місцевої влади. Міжнародний порівняльний огляд внутрішнього і зовнішнього сприйняття імплементації місцевих демократій свідчить, що сприйняття більш широко відрізняється між громадянами і місцевими елітами, ніж між західними і східними європейськими країнами (Cusack і WeBels, 1996a & b). Огляд проводився в 1995 році у німецьких західних і східних муніципалітетах: 40 західних і 37 східних місцевих урядів, членів муніципалітетів, місцевих лідерів партій і вищого адміністративного керівництва – в цілому 1231 особа – були запрошені взяти участь у письмовому огляді щодо проблем, з якими зустрічаються муніципалітети, компетентності місцевих органів влади, конфліктів між муніципалітетами та ефективності розробки політики. Рейтинг відповідей елітного огляду становив 53.3 %. Крім того, 2 400 громадян у 15-ти західнонімецьких і 15-ти східнонімецьких муніципалітетів залучилися до телефонних опитуваннях приватного інституту опитування. Вибір муніципалітетів ґрунтувався на проекті огляду міжнародної програми дослідження «Демократія і місцеве управління». Таким чином, створювалась можливість порівняти німецькі дані з даними, отриманими у Чеській Республіці, Польщі, Словаччині, також як в Австрії, Швейцарії і Сполучених Штатах Америки.

Під натиском місцевих проблем, місцеві еліти на заході і на сході Німеччини ідентифікували економічні проблеми як найбільш важливі, беручи до уваги, що питанням стосовно якості життя (наприклад, навколишнє середовище і добробут держави) надавалося набагато менше уваги. Громадяни ж на сході і на заході Німеччини мають цілком інше сприйняття проблем їхньої місцевої влади: безробіття, але також соціальний добробут і навколишнє середовище, вважаються більш важливими, ніж проблеми фінансових обмежень і економічного розвитку.

У порівнянні зі сприйняттям місцевих еліт інших країн, німецькі місцеві еліти визначають проблеми і їх інтенсивніший тиск, ніж їхні колеги в Австрії, Чеській Республіці, Польщі, Словаччині, Швейцарії і Сполучених Штатах. Навряд чи це може бути поясненим об'єктивними факторами, адже німецькі муніципалітети ще відносно досить забезпечені фінансово, і їхні об'єктивні проблеми відносно малі, якщо порівнювати їх з проблемами місцевих органів влади в центральних і східних європейських країнах. Одним з ймовірних пояснень можуть бути нездійсненні сподівання в обох частинах Німеччини навіть за умови, що природа зневіри може бути різною: у Східній Німеччині возз'єднання викликало багато матеріальних очікувань, які не могли бути реалізованими через те, що в Західній Німеччині економічне процвітання минулого створило очікування, які не збігалися з існуючими економічними труднощами.

Цей порівняльний східно-західний огляд показує, що на народне сприйняття політичної дійсності зазнає вплив усіх видів факторів, і не

обов'язково стає відбитком об'єктивної проблеми. Респонденти, у залежності від обраної теми опитування громади, можуть бути недостатньо проінформовані щодо об'єкта огляду. Однак, народне сприйняття політичної дійсності може визвати певні реакції в період голосування чи певну поведінку у надзвичайних випадках – навіть громадське хвилювання. Отже, для політичних і адміністративних діячів, що приймають рішення, важливо мати інформацію про сприйняття політичної дійсності в різних сегментах суспільства.

8. РОЗМІЩЕННЯ ДАНИХ ОПИТУВАНЬ В АДМІНІСТРАТИВНІЙ СИСТЕМІ

Критичним питанням про використання оглядів в адміністративних системах взагалі, а особливо у контексті адміністративної реформи, є місце зберігання даних. Недостатність центрального доступу через децентралізацію таких оглядів є характерними явищами в країнах ОЕСД. Однак у деяких з них існують центральні архіви, до яких можна звертатися через Інтернет. Ці архіви знаходяться у національних соціальних науково-дослідних інститутах, містять базу даних як загальної інформації щодо проекту, так і результатів оглядів думок з широкого спектру тем. База даних може бути отримана від цих інститутів шляхом запиту, а у деяких випадках вона доступна навіть через Інтернет. Європейський Каталог об'єднаних даних CESSDA забезпечує доступ до центрального архіву у Франції (BDSP), Данії (DDA), Великобританії (DA), Швеції (SSD), Ізраїлі (SSDA), Нідерландах (Steinmetz), Німеччині (ZA), Угорщині (TARKI) і Австралії (SSDA). Дані, які зберігаються в цих архівах, можуть використовуватися для вторинного аналізу даних, що дозволяє застосовувати той самий їх набір для різних цілей. Аж до тепер не існувало реального банку даних ЄС, який би поєднував національні бази даних країн-членів ЄС. З подальшим розвитком європейської інтеграції створення такого банку набирає все більшої ваги для політичних діячів країн-членів ЄС. Однак дуже добре, що асоціації місцевих урядів також починають засновувати банки даних опитувань клієнтів і персоналу. Наприклад, німецький Інститут Урбанізму (DIFU) у Берліні заснував банк даних, що вже містить більш ніж 30 оглядів німецької місцевої влади.

Однак у більшості випадків спеціальний уповноважений огляду (міністерство, місцевий уряд) звичайно тримає дані під власним контролем, щоб інші зацікавлені сторони не мали ніякого доступу до них. Часто дані публікуються і стають доступними для публіки після певного періоду часу.

Європейська Комісія зберігає доповіді всіх оглядів Євробарометра в DG X. Важливо зазначити, що фактичний комп'ютерний архів Євробарометра знаходиться не в Брюсселі, а в місті Мангейм в Інституті оглядів ZEUS, який керує базою даних CEPA, а також виконує вторинні дослідження опитувань Євробарометра для Європейської Комісії та інших клієнтів. Аж до сьогодні, ZEUS здійснив випуск приблизно 100 доповідей, які охоплюють широку розмаїтість тем. У даний час приблизно 1.2 мільйона

інтерв'ю, зібраних у 120-ти доповідях Євробарометра, зберігаються в базі даних СЕРА. Щороку в базу даних об'єднуються приблизно 50 000 додаткових інтерв'ю. На додаток до числової частини оглядів бази даних Євробарометра, ZEUS, алфавітно-цифрова база даних, організує усі формулювання оглядів Євробарометра, що дозволяє легко виправляти результати оглядів.

9. ОЦІНКА ОПИТУВАНЬ ЯК ІНСТРУМЕНТІВ ДЛЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ РЕФОРМ

Наведені вище приклади доводять, що огляди – це корисний інструмент підтримки адміністративних реформ на різних стадіях ухвалення рішення і процесу імплементації. У залежності від стадії реформ, огляди обслуговують різні цілі (Klages, 1997). Перед початком адміністративних реформ як політичні, так і адміністративні діячі, що приймають рішення, можуть використовувати масові громадські огляди, вибіркові огляди й огляди службовців як діагностичний інструмент. Беручи до уваги, що масові громадські огляди висвітлюють сподівання громади в цілому, огляди у межах державної служби направляються на отримання інформації щодо ставлення адміністративних еліт і адміністративного персоналу до адміністративних змін, і їх готовності прийняти адміністративні реформи. Це дає змогу політичним діячам і адміністративним виконавцям визначати пріоритети політики і розробляти концепції реформи, включно зі стратегіями імплементації.

Адміністративна еліта може також використати огляди службовців під час процесу реформування, щоб одержати зворотний зв'язок стосовно прийняття і реалізації реформ. Ця контролююча функція оглядів посилює процес навчання, що формує підставу для планів удосконалення і внесення поправок до первісних цілей реформи. У той самий час, огляди виконують важливу функцію залучення до участі, яка використовується протягом періоду реформування. Вони активізують знання, досвід і здібності адміністративного штату і підсилюють зобов'язання службовців перед процесом реформ, підсилює сприйняття огляду не як аудиту, а як можливості навчання.

Наприкінці циклу реформи, подальші зовнішні і внутрішні огляди можуть застосовуватись як інструменти оцінки. Вони оцінюють результат процесу реформи з позиції внутрішнього та зовнішнього сприйняття державної служби. Оцінки, зроблені на підставі суб'єктивних даних оглядів, а також об'єктивних даних матеріальних результатів реформ, таких як збільшення ефективності, уможливають проведення солідного оцінювання повного впливу впровадження змін. Огляди наприкінці реформ можуть також проводитися з середньою та довгостроковою перспективою; як сумарні огляди вони можуть допомагати оцінювати надійність адміністративних реформ. Цілі реформ можуть знаходитися у протиріччі з іншими вимогами до державної адміністрації. Зокрема, коштовні адміністративні реформи, пов'язані з людськими ресурсами, які мають тільки довгострокові матеріальні результати, часто замінюються потребою робити короткострокові бюджетні заощадження.

Відновлення державної адміністрації в Східній Німеччині показало, що відповідна адміністративна культура є обов'язковою передумовою для функціонування адміністративної системи (Reichard і Rober, 1993). В той час, як організаційні структури і процедури можуть бути змінені дуже швидко, установлені зразки переконань, ставлення і сприйняття можуть бути змінені тільки у довгостроковій перспективі. Наприклад, східнонімецькі державні службовці мають тенденцію відчувати свою адміністративну роль у спосіб поведінки, що нагадує «класичного бюрократа», але західнонімецькі бюрократи більше орієнтуються на роль «політичного бюрократа» (Rober і Schroter 1991). Через розбіжності формальних адміністративних структур і процедур та культурних моделей в центральних і східних європейських країнах, огляди стають важливими інструментами для забезпечення інформацією про політичну та адміністративну культуру державних службовців у цих країнах. Врегулювання адміністративних структур і процедур відповідно до адміністративної культури – головний крок до успішного адміністративного розвитку в центральних і східних європейських країнах.

Оскільки реформа – це процес, а не подія, час є багато критичнішим, ніж він сприймається взагалі. Як свідчить низький ступінь виконання більшості реформ, впроваджених зверху, часовий період часто ігнорується політичними й адміністративними діячами, що приймають рішення. Огляди можуть бути вигідним інструментом для з'єднання таких реформ і впроваджувати їх на нижньому рівні через визначення часу, який є необхідним для виконання. Огляди також забезпечують інформацією тих, хто керує, про обмеження і здатності до розвитку на нижньому рівні, щоб зрозуміти повний потенціал адміністративних реформ.

Огляди громадської думки – це обов'язковий інструмент, який гарантує демократичні реформи в державній службі в центральних і східних європейських країнах. Однак, вони поліпшують інформаційну базу для процесу ухвалення рішень тільки тоді, коли надають дані, що є представницькими, надійними і валідними. Щоб підтримувати адміністративне керування змінами, огляди слід використовувати не як інструмент контролю, а навчальну можливість. Це припускає неупереджену культуру навчання політичних і адміністративних осіб, що приймають рішення.

У цілому, використання оглядів громадської думки в контексті адміністративних реформ залишається неоднозначним. Хоча що огляди громадської думки найбільш функціональні в контексті адміністративних реформ, коли вони надають інформаційні підстави для раціонального планування і ухвалення рішень, до них часто вдаються як до інструменту контролю (у негативному змісті) і маніпуляцій. Якщо ж адміністративні реформи в країнах OECD, Центральної та Східної Європи закінчуються «орієнтованим на навчання» використанням оглядів суспільної думки як внеску до процесу реформування, вони стають позитивним результатом поточних змін.

БІБЛІОГРАФІЯ

- Aberbach, Joel, Hans-Ulrich Derlien, Renate Mayntz and 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, Germany.
- 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, Finland.
- Brook, Lindsay, John Hall and Ian Preston, «Public Spending and Taxation», in Jowell, Roger, John Curtice, Alison Park, Lindsay Brook and Katarina Thomson, eds. (1996), *British Social Attitudes — The 13th Report*, Cambridge University Press, England, pp. 185-202.
- CIRES (1996), *La Realidad Social en España*, Gestingraf, Madrid, Spain.
- Cusack, Thomas R. and Bernhard Webels (1996a), *Problemreich und Konfliktgeladen: Lokale Demokratie in Deutschland fünf Jahre nach der Wiedervereinigung*, F III 96-203, Research Report of the Wissenschaftszentrum Berlin, Germany.
- Cusack, Thomas R. and Bernhard Webels (1996b), «Lokale Demokratie», *WZB-Mitteilungen* 73 (September), pp. 39-43.
- Czaja, Ron and Johnny Blair (1995), *Designing Surveys: A Guide to Decisions and Procedures*, Sage, London.
- Dente, Bruno (1995), «I caratteri generali del processo di riforma», in Dente, Bruno, et al. (eds.), *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 and Stephanie Booth-Kewley (1997), *How to Conduct Organisational Surveys. A Step-by-Step Guide*, Sage, London.
- Fornell, Claes (1997), «A National Customer Satisfaction Barometer: the Swedish Experience», in Holloway, Jacky, Jenny Lewis and Geoff Mallory (eds.), *Performance Measurement and Evaluation*, Sage, London, pp. 192-216.
- Ginsberg, Benjamin (1986), *The Captive Public. How Mass Opinion Promotes State Power*, Basic Books, New York, United States of America.
- Hardwick, Walter, Raymon Torchinsky, and 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 and 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 and Katarina Thomson, eds. (1996), *British Social Attitudes — The 13th Report*, Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom.
- Klages, Helmut, Thomas Gensicke, and 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, Munich, Germany.

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

Löffler, Elke (1997), «Communicating in a Supranational Organization: The Case of the European Union», in Garnett, James L. and Alexander Kouzmin (eds.), *Handbook of Administrative Communication*, Marcel Dekker, New York, United States of America, pp. 517-538.

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

Mishler, William and Richard Rose (1995), «Trust, Distrust and Skepticism About Institutions of Civil Society Studies», *Public Policy*, No. 252, University of Strathclyde, Glasgow, United Kingdom.

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», in Hill, Hermann, Helmut Klages, and Elke Löffler (eds.), *Quality, Innovation and Measurement in the Public Sector*, Frankfurt, Germany, pp. 65-76.

Poister, T. H. and 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 and 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, Germany, pp. 215-245.

Röber, Manfred and 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, Germany, pp. 209-226.

Rose, Richard (1997), «Trust and Distrust in an Hour-Glass Society», in Jabes, Jak, *Developing Organizations and Changing Attitudes: Public Administration in Central and Eastern Europe*, The Fourth Annual Conference Held in Tirana, Albania, 28-30 March 1996, The Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe, Bratislava, Slovakia, pp. 19 -32.

Smith, Peter (1997), «Outcome-related Performance Indicators and Organizational Control in the Public Sector», in Holloway, Jacky, Jenny Lewis and Geoff Mallory (eds.), *Performance Measurement and Evaluation*, Sage, London, 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 And E. Löffler (eds.), *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 and Uwe Funke (1985), «Mitarbeiterbefragung als Analyseinstrument

der Organisationsentwicklung», in Töpfer, A. and Ernst Zander (eds.), *Mitarbeiterbefragungen*. Ein Handbuch, Frankfurt, Germany, 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.

ОГЛЯД ГРОМАДСЬКОЇ ДУМКИ ЯК ВНЕСОК В АДМІНІСТРАТИВНУ РЕФОРМУ У ЧЕСЬКІЙ РЕСПУБЛІЦІ

Міхал Іллнер¹

1. ВСТУП

Ця доповідь розглядає використання соціальних оглядів у державній адміністрації в Чеській Республіці, зокрема в контексті адміністративної реформи. Обидві головні цілі реформи – демократизація і підвищення ефективності державної служби – вимагають встановлення більш сильного зворотного зв'язку між адміністративними установами і громадою. Огляди думки – це могутні інструменти, що можуть забезпечувати такий зворотний зв'язок. Однак, у Чеській Республіці, їхнє використання в державній адміністрації поки що було обмежено.

Ця доповідь розглядає потенціал оглядових досліджень як внесок в адміністративну реформу і державну політику взагалі. Доповідь розділена на десять частин. Слідом за описом адміністративної реформи в Чеській Республіці (частина 2), йде коротка історія оглядових досліджень в країні (частина 3), а підібрані приклади демонструють використання оглядів у різних стадіях процесу реформи (частини 4-8). Дві заключних частини стосуються інституційного розміщення інформації з оглядів (частина 9) і фінальних ремарок (частина 10). Адреси установ, що проводять огляди, можуть бути знайдені в Додатку.

Ad hoc доповідь повідомляє про *моментальний* «огляд оглядів», початий автором у лютому 1997 року. Анкетне опитування було послано до декількох агентств, відомих проведеними національними дослідженнями щодо державної служби, або доречних цьому, із запитом перелічити і охарактеризувати огляди, які вони провели з 1990 року. Інформація про понад 60 одноразових і 9 тривалих оглядів, проведених у 1990-1997 рр., була зібрана завдяки цьому анкетному опитуванню. Загалом, використовувався і багатий обсяг досить унікальної інформації, зібраної у такий спосіб.

2. АДМІНІСТРАТИВНА РЕФОРМА

Завдання модернізації державної служби в Чеській Республіці, як і у всіх колишніх комуністичних країнах, знаходиться поза підпорядкуванням його основним юридичним нормам, що керують виконанням державних і суспільних обов'язків в країнах Західної Європи. Складність його полягає в тому, щоб переглянути роль державної адміністрації в суспільстві, її відносини з політикою, економікою і громадою.

Реформа державної служби є частиною процесу повного перетворення чеського суспільства після 1989 року. Зміни вплинули на самі основи політичного, економічного і соціального життя. У досить складній течії іноді важко розрізнити адміністративні, політичні і економічні реформи.

Разом із загальним процесом трансформування, реформа державної служби є триваючим процесом, який не можна вважати закінченим.

¹ Міхал Іллнер – директор Інституту соціології Академії наук Чеської Республіки, Прага

Протягом перших стадій трансформування, головною метою було реконструювати політичні й економічні системи, разом з відповідними установами. Були розроблені необхідні виміри реформи в області державної служби. Але всебічна адміністративна реформа була відкладена на пізніші строки. Просування в цій галузі було відстрочено розколом Чехословаччини і заснуванням незалежної Чеської Республіки в 1993 році. Ця затримка адміністративної реформи мала негативний вплив на інші компоненти перетворення.

Серед найбільш важливих вимірів реформи, прийнятих в державній адміністрації знаходяться наступні:

- нова Конституція Чеської Республіки була прийнята, і має силу з 1 січня 1993, вона визначила нову структуру і сферу основних компетенцій державних установ, включно з виконавчими;

- Конституційний Суд, Вище Контрольне Ревізійне Управління і Вищий Адміністративний Суд були установлені відповідно до Конституції (Вищий Адміністративний Суд поки ще не був установленим);

- структура і компетенції міністерств центрального уряду й інших центральних адміністративних органів влади (наприклад, офісів центрального уряду, комітетів і рад) були змінені у декілька стадій; кількість міністерств була істотно зменшена і їх компетенції були переглянуті, щоб дотримувати принципів демократичної політичної системи і ринкової економіки (наприклад, директиви і планові компетенції були скасовані, функції контролю були посилені); деякі нові центральні органи влади були встановлені, щоб справитися з новими функціями чи проблемами (приватизація, економічна конкуренція, біженці, зловживання наркотиками і т.ін.); водночас внутрішні структури міністерств і інших центральних органів влади були також змінені і їхні регіональні осередки реструктуровані;

- кадрова політика і система винагород в державній адміністрації були змінені (нові критерії відбору службовців і просування по службі, нові схеми заробітку тощо); підвищено роль кваліфікації, досвіду і виконання, як критеріїв для просування по службі; для вищих посадових осіб у державному секторі обов'язковою стала вимога відсутності роботи на політичній посаді високого рівня при комуністичному режимі і будь-якого співробітництва з колишньою таємною поліцією (так звана «процедура очищення»);

- субнаціональні уряди влади були істотно відновлені, адміністрація була деконцентрована до місцевого рівня: колишні регіональні (провінційні) уряди, які вважалися цитаделями комуністичного режиму, були скасовані і будуть (відповідно до нової Конституції) замінені новою системою самоврядних регіонів) і/чи земель; районі уряди були реструктуровані, їхні компетенції переглянуті; самоврядування було представлено на місцевому рівні, компетенції посилені і відділені від державної адміністрації; кількість муніципалітетів різко збільшилася шляхом безпосередньої фрагментації існуючих муніципалітетів; створені нові деконцентровані органи

центрального уряду були створені; наприкінці 1997 року були встановлені нові регіони, щоб розпочати дії в 2000 році;

- відбулися фундаментальні зміни в політиці фактично в усіх галузях державної служби, наступний вважається найбільш видатним: у державних фінансах були представлені нові системи складання бюджету і нова фінансова політика, у соціальній політиці представлено систему допомоги по безробіттю і послуг на ринку праці, а також нову систему надання соціальної допомоги; після перевірки неспроможності системи охорони здоров'я відбулася приватизація медичного обслуговування і представлена нова система страхування здоров'я; в освіті деполітизовано школи, введено нові навчальні програми, засновано нові університети, почали працювати приватні школи. Реорганізовано систему судової влади, змінено статус суддів, повністю відновлено систему судового переслідування.

Як згадано, незважаючи на великі зміни, деякі фундаментальні завдання реформи державної служби ще не були виконані, а саме:

- заснування Вищого Адміністративного Суду;
- імплементація Кодексу Державної служби, щоб забезпечити професійні органи влади гарантіями стабільності, безперервності і політичного нейтралітету;
- створення посередницького ланцюга уряду, який би забезпечив робочу систему міжурядових відносин; нові регіони і провінції були встановлені, але тільки в географічному змісті, структура і компетенції регіональних урядів повинні все-таки бути визначеними;
- створення більш ефективної системи спостереження за фінансовими ринками і банківськими справами;
- проектування чи перепроектування деяких напрямків політики: політики охорони здоров'я, політики житла, регіональної політики, освітньої політики;
- створення встановлених, юридичних і адміністративних попередніх умов для вступу Чеської Республіки до ЄС.

Цей список далеко не вичерпаний.

3. ІСТОРІЯ ОГЛЯДІВ

Започаткування дослідних оглядів у Чеській Республіці датовано 1930 роком. Після Другої Світової Війни доля дослідницьких оглядів була тісно пов'язана з політичним розвитком у країні на той час. Протягом короткого періоду напівдемократії періоду 1945-1948 рр., засновано (1946 рік) підтриманий державою Інститут Дослідження Громадської думки, щоб отримувати дані оглядів. Після комуністичного поглинання в 1948, соціальна дослідна діяльність була заборонена, і відповідні утворення були розпущені. Період відлиги у другій половині шістдесятих, який досяг кульмінації в «Празькій весні» 1968 року, засвідчив розвиток масових дослідних оглядів. Підготовка з методології проведення оглядів стала частиною університетських навчальних планів викладання соціальних наук. Були видані підручники з перекладами західних і польських авторів, а також оригінальні роботи чеських авторів. Відновлений Інститут дослідження громадської думки активно працював з 1967 до 1970, коли він був знову

розпущеним. Чимало інших установ також отримували дані з оглядів в той час: інститути прикладних економічних і соціальних досліджень при міністерствах, академічні інституції, відділи кадрів у великих індустріальних підприємствах, і т.ін.

Режим «нормалізації», що наступив у 1969 після радянської інтервенції, розправився з соціальними дослідженнями, але це не знищило всієї сили оглядів. Режим визнав корисність таких даних як зворотного зв'язку щодо його власної політики, але намагався строго контролювати процес збору даних, доступ до них та використання. Новий Інститут дослідження громадської думки був установлений як розвідувальна зброя Центрального комітету комуністичної партії, формально під дахом Статистичного управління. Інформація про його науково-дослідні проєкти не розголошувалася, і при цьому про результати не повідомлялося іншим дослідникам. Вони були доступними тільки високопоставленим владним особам. Однак, крім цієї суворо контрольованої центральної установи, багато інших, менш законспірованих органів продовжували збирати дані через огляди громадської думки, але вони працювали тільки з певними категоріями населення і охоплювали тільки певні визначені проблеми. Вони також були під наглядом, але не таким суворим. Типовими укладачами даних оглядів наприкінці 1970-х і 1980-х років були прикладні науково-дослідні інститути міністерств праці та соціальних справ, охорони здоров'я, будівництва та архітектури, економічних міністерств, а також академічних установ (Університет, Академія Наук). Великі підприємства, залишаючи на службі соціологів та психологів, підтримували огляди задоволення робітників, їх суб'єктивної рухливості, умов життя тощо. Багато оглядів щодо житлових умов, переваг, зв'язаних з розвитком житлової стабільності і задоволення мешканців, були підтримані і фінансовані місцевими органами влади. Більшість таких оглядів була зорієнтована на політику, і організована так, щоб постачити інформацію для програмування і планування соціального розвитку, для раціоналізації організаторських і адміністративних процедур. Принаймні, вони були узаконені такими функціями. У дійсності, їхнє фактичне використання в ухваленні рішень було досить рідким. Тільки невеличка частина результатів коли-не-коли публікувалася. Результати, звичайно, потрапляли до мімеографічних звітів, що були доступними тільки невеликим групам з числа внутрішніх функціонерів. Чимало цієї інформації було описовою і позбавленою будь-якого теоретичного підкріплення. З іншого боку, технічний рівень оглядів був відносно високим.

Наступна глава в історії оглядових досліджень була відкрита після 1989 року. Політичний і ідеологічний контроль послабшав, оглядові дослідження були цілком лібералізовані. Попит на оглядові дослідження опитувань різко зріс, оскільки відбувався пошук цілком нових видів інформації стосовно потреби в товарах народного споживання, засобів інформації, а також політичних пріоритетів чи уподобань і поведінки.

Підтриманий державою, Інститут дослідження громадської думки, тепер найбільш важлива організація у проведенні оглядів громадської думки

в країні, істотно реструктуровано і звільнено від будь-якого зовнішнього і політичного, чи ідеологічного втручання. Інститут фінансується Чеським статистичним управлінням, з яким він має вільний організаційний зв'язок, користуючись певною свободою при здійсненні дослідницьких програм.

Було засновано безліч комерційних оглядових агентств (жодне не існувало раніше) які залучені, головним чином, до проведення ринкових досліджень. Принаймні від двадцяти до тридцяти таких агентств різного розміру, з різними спеціалізаціями і територіальним діапазоном, активно діють у країні в даний час. Деякі з них представляють місцеві осередки іноземних, або міжнародних фірм. Близько половини агентств, принаймні іноді, проводить орієнтоване на політику дослідження, яке може бути використане державною службою. Більшість недавніх оглядів, доречних для державної служби, було підтримано місцевими органами влади, а їхні результати використовуються в керуванні місцевим розвитком. Місцеві огляди часто проводяться невеликими консультативними фірмами, що не можуть дозволити собі збирати дані щодо більш великих взірцевих груп респондентів. Приблизно десять комерційних агентств є ядром великих фірм, що частіше залучаються до політичних, або орієнтованих на політику досліджень національного масштабу, і здатних збирати надійні дані, придатні до вживання в державній адміністрації. Найбільш престижними організаціями, котрі, ймовірно, мають найбільшу частку на ринку цієї специфічної галузі, є STEM, FACTUM, UNIVERSITAS і AMASIA (повні назви і адреси цих організацій можуть бути знайдені в Додатку до цієї доповіді).

У той час як приватні оглядові агентства розрослися наче гриби, з 1989 року, відділи соціальних досліджень державних соціально-економічних науково-дослідницьких інститутів були скасовані разом з тими інститутами загалом. Також були скасовані відділи соціальної політики на великих індустріальних підприємствах, які часто проводили огляди, орієнтовані на політику.

В результаті, більшість оглядів думки в даний час виконується комерційними організаціями, підтриманими різними спонсорами, як державними, так і приватними, і нерідко – іноземними суб'єктами (Європейський Союз - cf. Центральний і Східний Євробарометр; Інформаційне агентство Сполучених Штатів; іноземні комерційні та академічні установи; і т.ін.). Внутрішні академічні установи (університети, інститути Академії Наук) також підтримують або й самі проводять політично доречні огляди думки, хоча набагато рідше, ніж їхні комерційні колеги.

Досить важко оцінити кількість оглядів, проведених щороку, оскільки більшість з них не підлягає гласності, бо вважається приватною справою спонсорів. Згідно з проведеним оцінюванням, щороку в Чеській Республіці здійснюється до ста оглядів (включаючи ринкові дослідження, опитування, дослідження через засоби інформації, політичні дослідження, академічні дослідження, місцеві і регіональні релевантні огляди).

Ставлення державної служби до оглядових досліджень є переважно обережним. Адміністратори дуже часто проявляють недовіру до соціальних оглядів, як моніторингового інструменту, і до їх результатів. Більш надійною інформацією вважається економічна статистика і результати економічних досліджень, тоді як дані громадського ставлення звичайно уявляють занадто крихкотілими і, у принципі, вважають досить ненадійним видом інформації. В результатах оглядів, звичайно, зіставляються вже встановлені погляди, і їх сприйняття залежить від ступеня їхньої здатності підтримувати визначену політику. Незважаючи на це, оглядові результати часто супроводжуються коментарем від владних структур, і вони використовуються владою. Методи соціальних досліджень, включно з методами огляду і статистики, є стандартною частиною університетських навчальних планів з викладання соціальних наук. Існує принаймні десять університетських факультетів у Чеській Республіці, які пропонують такі програми, хоча їхня якість може змінюватися.

4. МОНІТОРИНГ РОБОТИ І СПРИЙНЯТТЯ ІНСТИТУЦІЙ, УРАДУ І ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

Огляди, які здійснюють моніторинг роботи і вивчають сприйняття установ, проводяться досить часто. Приблизно половина оглядів, в цьому випадку з 72, належить до такої категорії. Деякі з головних оглядових агентств (Інститут дослідження громадської думки, Центр емпіричних досліджень - STEM, FACTUM) регулярно проводять моніторинг (тривалі огляди) громадської думки щодо сприйняття і роботи головних державних установ, використовуючи ідентичні набори питань. У такий спосіб генеруються часові серії порівняльних даних. Інститут дослідження громадської думки щомісяця проводить огляди стосовно ставлення громади до конституційних структур, і що пізроку – огляди ставлення до інших установ (судів, поліції, армії, профспілок, секретної служби). Подібні регулярні опитування, відомі як The Trends, здійснюються під керівництвом STEM. Про результати обидва агентства звичайно повідомляють одночасно в засобах інформації, що забезпечує гарні можливості для порівняння. Протягом 1995-96 рр., FACTUM повторював свої огляди п'ять разів для визначення громадської думки щодо роботи парламенту, уряду, президента і щодо можливостей впливу на них.

Серед установ, які охоплюються оглядами – головні конституційні органи (парламент і депутати, президент республіки, центральний уряд), місцеві органи влади, суди, армія, поліція, банки, профспілки, церкви, добровільні асоціації, політичні партії, а також індивідуальні політичні діячі. Регулярно публікуються рейтинги політичних партій, відповідно до їх переваг, і політичних діячів згідно з їхньою популярністю.

Цей вид дослідження звичайно підтримується засобами інформації, та установами – самими відповідальними, академічними чи напівприватними іноземними. Частина цього дослідження самопідтримана: збір та публікація даних щодо вищезгаданих проблем допомагає збільшувати значність відповідних оглядових агентств (див. Бокс 1).

Результати опитувань щодо державних установ використовуються громадою в цілому, засобами інформації та політичними діячами.

БОКС 1. ТРИВАЛИЙ ОГЛЯД ГРОМАДСЬКОГО СТАВЛЕННЯ ДО ПАРЛАМЕНТУ, УРЯДУ І ПРЕЗИДЕНТА

Набір стандартних питань щодо ставлення широкої публіки до парламенту, центрального уряду і президента пропонується кожного місяця Інститутом дослідження громадської думки. Респонденти – громадяни Чеської Республіки віком 15 років і старше; використовується вибіркова квота, яка враховує стать, вік, освіту, регіон, кількість населення місця проживання); розмір взірця – 1 100 осіб. Дані збираються за допомогою інтерв'ю, і зберігаються у внутрішньому архіві даних Інституту.

Найвищий рівень довіри має президент республіки, далі – центральний уряд, але на значно нижчому рівні. Двом законодавчим органам – палаті представників і сенату - довіряють найменш серед головних державних установ. Розбіжності були досить стійкими протягом тривалого період, хоча останніми місяцями засвідчено загальне зменшення довіри до всіх згаданих установ. Єдиним винятком була раптова хвиля позитивних почуттів до президента в зв'язку з його хворобою.

	Рік/Місяць					
	1996			1997		
% Довіра	4	7	10	1	4	7
Президент	76	79	78	87	66	65
Центральний уряд	48	48	45	50	38	26
Парламент (Нижня палата Парламенту)	24	41	32	34	25	18
Сенат	-	-	-	21	23	18

Джерело: Інститут дослідження громадської думки, тривалий огляд 1, оглядова інформацію №97-07.

Інша група оглядів, що значною мірою співпадає з попередньою категорією, має справу з ставленням до конкретних адміністративних і урядових організацій, наприклад, до окремих міністерств (особливо, до міністерства охорони здоров'я, освіти, трудових і соціальних справ), армії (див. Бокс 2), та до їхньої політики (щодо охорони здоров'я, освіти, соціальних справ, професійного навчання і захисту).

Дані підтверджують послідовно низький престиж армійських чиновників. Поспіть у трьох оглядах щодо престижу різних професій (1993, 1995, 1996), кар'єра солдата (майора) була останньою в рейтингу двадцяти різних професій, вона стояла після професій типу власника магазину, ремонтника телеприймачів і професійного спортсмена, а нижче була лише робота прибиральниці (Інститут дослідження громадської думки, Оглядова інформація № 96-07).

БОКС 2. СТАВЛЕННЯ ДО АРМІЇ

У червні 1991 року Інститут дослідження громадської думки провів огляд щодо іміджу Чехословацької Армії. Огляд був проведений військовим Інститутом соціальних досліджень. Респондентами були громадяни

Чехословацької Федеративної Республіки віком 15 років і старше. Взірець охоплював 1 954 людей. Використовувалась вибіркова квота. Дані були зібрані через інтерв'ю. (Інститут дослідження громадської думки, 1991b). Огляд виявив низький престиж армії і армійських чиновників у чехословацькому суспільстві. Він був проведений для допомоги проектуванню політики громадських зв'язків армії.

Результати були підтверджені кількома іншими оглядами, що встановлювали хронічно низький статус армії як інституції. Дані Інституту дослідження громадської думки були зібрані за період з 1990 до 1997 років, і показали, що лише невеликий за тривалістю успіх був досягнутий у поліпшенні іміджу армії:

	Рік/Місяць				
	1997/2	1996/2	1994/2	1992/3	1990/2
% довіри армії	39	59	57	36	35

Джерело: Інститут дослідження громадської думки, оглядова інформація № 97-02.

5. ПРІОРИТЕТИ ПОЛІТИКИ

Огляди щодо політичних переваг знаходяться серед тих, що регулярно повторюються. Із 72 оглядів в нашому випадку, п'ять мали справу з пріоритетами політики, а чотири з них були тривалими. Порівнянні дані щодо пріоритетів політики серед населення збираються щороку в оглядах, проведених Інститутом дослідження громадської думки, а також в STEM. Крім того, STEM був уповноваженим Інститутом соціології на проведення щопівроку оглядів економічних сподівань і ставлення населення. Серія цих даних доступна з 1990 року. Узагалі, результати показують все більш критичне ставлення широкої публіки до повної свободи для приватних підприємств і іноземних фірм.

Наприклад, у той час як у 1990 році, 87 відсотків респондентів думали, що приватним підприємствам повинна бути дана повна свобода, то в 1996 році тільки 54 відсотки підтвердили таку думку.

В огляді FACTUM, громадян запитували про їхні сподівання щодо держави, політичних діячів, депутатів, міністерств, місцевих органів влади і добровільних асоціацій. Велика кількість оглядів стосовно пріоритетів місцевої політики щороку фінансується місцевою владою, і результати використовуються в окремих місцевих програмах розвитку. Інститут соціології, у своїх оглядах місцевих органів влади (польова робота була зроблена STEM), визначив і порівняв політичні переваги муніципальних адміністраторів, членів місцевих рад, мерів і громадян на національному рівні. Був виявлений напрочуд високий рівень погодженості між громадянами і депутатами в оцінці важливості окремих політичних проблем (див. приклади 3 і 9).

Результати є, чи могли бути, використаними політичними партіями і окремими політичними діячами як фонова інформація про настрої широкої громадськості. Указуючи на розвиток напруженості і незадоволеності, результати оглядів стають важливою функцією зворотного зв'язку.

БОКС 3. ПОЛІТИЧНІ ПРІОРИТЕТИ ШИРОКОЇ ГРОМАДИ

Центр емпіричних досліджень – STEM – проводить тривалі огляди виказуваних переваг щодо головних соціальних проблем. Стандартний набір питань стосовно пріоритетів політики пропонується щороку з 1992 року. Населення – громадяни Чеської Республіки віком від 18 років і вище. Взірцева група – від 1 200 до 1 500 осіб. До 1993 року використовувалося випадкове здійснення вибірки, базоване на реєстрації населення, з використанням критеріїв статі, віку, освіти, регіону, кількості населення в місці проживання. Дані були зібрані через інтерв'ю віч-на-віч, вони архівовані в STEAM. (Центр емпіричних досліджень, тривалий огляд 3). Подібні тривалі огляди проводяться Інститутом дослідження громадської думки. Боротьба зі злочинністю постійно розглядається як вищий пріоритет політики, далі, відповідно нижче, стоять: реформа медичного обслуговування, соціальне забезпечення і лише за ними – економічні проблеми (економічна реформа, життєві стандарти, житло і орендні плати, безробіття).

% найгостріших проблем	Рік/Місяць					
	92/10	93/10	94/10	95/10	96/4	97/5
Економічна злочинність	–	70	76	73	70	83
Медичне обслуговування	–	55	46	56	54	75
Організована злочинність	–	68	73	66	68	68
Соціальне забезпечення	–	48	59	60	53	55
Економічна реформа	69	53	42	41	33	61
Життєві стандарти	54	52	54	54	49	48
Житло і орендні плати	–	32	41	43	49	50
Безробіття	44	40	42	37	26	32

Джерело: Інститут дослідження громадської думки, оглядова інформація № 97-10.

6. ПОГЛЯДИ НА ІНТЕГРАЦІЮ З ЄС

Громадська думка щодо вступу Чеської Республіки до Європейського Союзу піддається регулярному моніторингу Інститутом дослідження громадської думки з 1996 року, саме тоді чеська заява на вступ до ЄС стала істотним пунктом порядку денного. Питання стосовно цієї проблеми також іноді ставили інші оглядові організації. Однак, переважно увага в оглядах була віддавалася все більш неминучому членству країни в НАТО, яке, імовірно, мало здійснитися приблизно за 3-5 років раніше перед вступом до ЄС (див. Бокс 4). Громадські погляди на інтеграцію з ЄС дотепер характеризувались досить бідними знаннями про різні аспекти членства та умови, що слід виконати до вступу. Приблизно третя частина дорослого населення стверджує повну відсутність інформації про триваючі контакти з ЄС стосовно вступу до нього Чехії, 54 % визнають, що вони не дуже або анітрошки не зацікавлені цим питанням. Тож значною була частка тих, хто відповідав «не знаю» на запитання стосовно підтримки членства в ЄС, хоча спостерігалось її зменшення. Через певний час відсоток позитивних відповідей зріс більше ніж удвічі, замінивши негативні реакції. Думка, яка широко підтримується серед експертів, полягає в переході від

стриманої дотепер позиції влади щодо членства в ЄС до більш інтенсивної роз'яснювальної кампанії.

БОКС 4. ГРОМАДСЬКА ПІДТРИМКА ВСТУПУ ДО ЄС

У своєму тривалому огляді, Інститут дослідження громадської думки регулярно ставить питання щодо вступу Чеської Республіки до Європейського Союзу. У недавніх опитуваннях, проведених у вересні 1997 року, 58 % респондентів підтримали членство Чеської Республіки в ЄС, тоді, як 22 % були проти. Повні 20 % респондентів не мали ніякої думки у цьому питанні. Позитивне ставлення добре корелювалося з освітою. Через певний час підтримка членства зростає за рахунок тих, хто не мали власного рішення. Відсоток опонентів залишився стійким.

Рік/місяць

Ставлення до вступу в ЄС, %	9/1997	1/1997	11/199	3/1996
Виразно так	16	18	22	21
Досить так	26	33	36	37
Досить ні	13	18	16	14
Виразно ні	8	8	7	8
Не знаю	37	23	19	20

У тому самому огляді, 6 % сказали, що вони були добре інформовані про переговори з ЄС, 63 % були частково інформовані, і 34 %, що не були інформовані взагалі. 46 % засвідчили зацікавленість обговоренням щодо членства Чехії в ЄС, й час як 54 % мали невеликий інтерес, або анітрошки не були зацікавлені взагалі.

Джерело: Інститут Дослідження Громадської думки 1997с.

З наближенням вступу, вищезгадані дані обговорення стали головною проблемою для влади, особливо після зміни уряду наприкінці 1997 року. Стратегічні зв'язки розвиваються для того, щоб поглибити громадську свідомість щодо різних аспектів членства в ЄС. Однак, обговорення більш неминучого членства Чеської Республіки в НАТО привернуло набагато більше громадської уваги.

7. ВИКОРИСТАННЯ ОГЛЯДІВ ГРОМАДСЬКОЇ ДУМКИ В ЦИКЛІ ПОЛІТИКИ

У випадку, коли інформація огляду відіграє роль у політичному циклі, не завжди є можливість відтворити конкретні функції, які певне опитування здійснило у політиці, або підтвердити його конкретний вплив на неї.

7.1. Ініціювання політики

Найбільш частими серед оглядів, що спричинюються, принаймні побічно, до ініціювання політики є такі, що визначають і характеризують соціальні проблеми. Принаймні третина оглядів у нашому списку належить до цієї групи. Їхній тематичний діапазон настільки ж широкий, як і діапазон самої державної політики. Предметом оглядів можуть бути ситуації з циганською меншістю, суб'єктивним рівнем життя, перевагами стосовно адміністративно – територіальної організації Чеської Республіки, соціальним життям студентів університету, а також оцінка громадської

безпеки, злочинності, атмосфери в громаді і т.ін. Як правило, такі опитування підтримувалися установами, відповідальними за відповідну політику, головним чином, релевантними міністерствами (Міністерство праці і соціальних справ, Міністерство внутрішніх справ) і іншими адміністративними органами. Їхня релевантність для державної служби полягає в тому, що вони можуть визначати проблеми і напружені відносини, що вимагають змін існуючих процедур або установ для ініціювання нової політики. Два приклади наведено нижче. Перший, який зосереджується на громаді циган, має чітко визначену політичну функцію і її результати уже використовувалися у формуванні дій уряду стосовно цієї етнічної групи. Другий огляд, щодо територіальної організації Чеської Республіки, був початий на замовлення парламенту у сподіваннях, що результати допоможуть спроектувати територіальну реформу країни. Ті сподівання не справдились (див. Бокси 5 і 6).

БОКС 5. СИТУАЦІЯ ЩОДО ЦИГАНСЬКОЇ МЕНШИНИ

Загальнонародний огляд був проведений Радою Уряду з питань національностей AMASIA у квітні 1997 року. Його ціль полягала у визначенні існуючої соціальної ситуації з циганською етнічною групою в Чеській Республіці, ставлення адміністраторів до цього співтовариства і їх думок щодо політики стосовно циган. Результати, які очікувалися, мали допомогти зосередити програми Уряду і політику вирішення питань у справах циган. Населення, яке опитували, було функціонерами тих державних і муніципальних адміністративних офісів, що мали стосунок до справ циган (офіси праці, районні офіси, офіси освіти, поліцейські, муніципальні офіси в 112 великих і малих містах), і функціонери циганських організацій, загалом приблизно 1 300 осіб. У Чеській Республіці це було перше опитування щодо проблем циган. Дані були зібрані за допомогою розподіленого анкетування, зберігаються вони в канцелярії прем'єр-міністра. Результати огляду були включені в звіт про ситуацію навколо громади циган в Чеській Республіці, що був представлений чеському уряду. Вони позитивно вплинули на нещодавнє заснування підтриманого урядом Комітету зі справ циган (AMASIA, 1997). Ставлення широкої громади до меншості циган регулярно перевіряється Інститутом дослідження громадської думки. Результати – не сприятливі: високо негативне ставлення до цієї етнічної групи зберігається серед Чеського населення. Цигани належать до найменш сприйманих з різних націй й етнічних груп, які живуть на території Чеської Республіки:

	Рік/Місяць					
	91/11	92/11	93/11	94/11	95/11	96/11
<i>% Населення з позитивним/негативним ставленням до циган</i>	4/70	4/77	3/77	5/68	5/69	5/69

Ця ситуація зі зростаючим числом випадків міжетнічного насильства та недавньою еміграцією циганських сімей до Канади і Великобританії спонукали урядові і цивільні організації приділяти більше уваги до справ циган.

Джерело: Інститут дослідження громадської думки, оглядова інформація 96-11.

7.2. Впровадження політики

Використання оглядів думки у впровадженні політики зустрічається досить рідко. Тільки три огляди в нашому зразку можуть більш-менш благополучно увійти до списку тих, що зробили внесок у здійснення реформи. Один мав справу з громадською думкою щодо медичного обслуговування, установ охорони здоров'я, медичного персоналу і реформи системи охорони здоров'я; другий стосувався захисту особових даних; і третій огляд вивчав ставлення до житлових проблем. Огляди, зосереджені на адміністративній реформі, також досить рідкі. Ті, що були проведені, стосувалися ставлення до реформ системи охорони здоров'я (див. Бокс 7), соціального забезпечення і системи соціальної безпеки, вищої освіти, середнього рівня територіальної адміністрації і житлової політики.

БОКС 6. ДУМКИ ПРО ТЕРИТОРІАЛЬНУ ОРГАНІЗАЦІЮ ЧЕСЬКОЇ РЕСПУБЛІКИ

У березні 1991 року Інститут соціології, разом з Центром емпіричних досліджень STEM провели огляд думки щодо територіальної організації Чеської Республіки. Огляд був проведений Чеською Національною Радою (парламент Чеської Республіки). Його ціль полягала в тому, щоб одержати інформацію про те, як населення в різних частинах держави розглядає альтернативні версії територіального поділу Чеської Республіки і майбутнього адміністративного статусу субнаціональних територіальних одиниць, також як і статусу Чеської Республіки в межах Чехословаччини. Результати були призначені служити внеском в реформу територіальної організації держави, яка була підготовлена в той період. Респондентами були дорослі громадяни Чеської Республіки. Використовувалося здійснення вибірки імовірності, взірєць складався з 2 007 осіб, а дані були зібрані під час інтерв'ю віч-на-віч. Респонденти відповідали на дві групи питань: одна щодо різних форм майбутньої територіальної організації держави (унітарна держава, федерація, конфедерація), де вони мали вибрати найбільш відповідну форму; інший набір питань стосувався компетенцій різних видів територіальних одиниць. Разючі розбіжності відповідей в цих групах були найбільш важливим здобутком огляду: з одного боку, респонденти віддали перевагу більшій кількості децентралізованих форм держави, а з іншого, не бажали розмаїтості різних державних органів, які саме й передбачали вільні форми держави (кілька парламентів, органів влади, Верховних Судів, конституцій), не сприймали й фінансову вартість такої організації. Результати огляду були розповсюджені серед депутатів, і вони розпочали гарячі обговорення в парламентських коридорах (Інститут соціології, 1991).

Відносини подібного зразку були знайдені роками пізніше через огляди адміністративної організації Чеської Республіки. У той час, коли децентралізація, як абстрактний принцип, була підтримана більшістю населення, заснування децентралізованих регіональних урядів розглядалося зі змішаними почуттями. Люди боялися збільшення кількості адміністративних підрозділів і фінансових витрат, які могли для цього залучатися. У жовтні/листопаді 1997 року в огляді щодо «за» і «проти» недавно встановлених самоврядних регіонів, критичне ставлення виразно переважало: 26 % респондентів, що децентралізація уряду не вигідна, і тільки 12 % розглядали це як перевагу. Конкретизуючи заперечення проти нової територіальної організації, вони висловлювалися проти збільшення кількості

адміністративних управлінь (34 %) і, по-друге, проти занадто високих фінансових видатків (28%).

Джерело: Інститут дослідження громадської думки, 1997б.

7.3. Оцінка політики

7.3.1. Вимірювання задоволення

Три види оглядів можуть підпадати під цю категорію: 1) цільові огляди, що оцінюють задоволення визначеної публіки (клієнтів) певними послугами; 2) огляди, що оцінюють задоволення широкої громади різними галузями (відділеннями), чи функціями державної служби (широка публіка розглядається в цьому контексті, як сумарний клієнт державної служби); і 3) огляди, що оцінюють задоволення службовців державної організації.

БОКС 7. СТАВЛЕННЯ ДО РЕФОРМИ СИСТЕМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

У листопаді 1995, MEDIAN здійснив огляд думок щодо системи охорони здоров'я, що зосередився на її стані, реформі, та на установах охорони здоров'я і лікарях. Респондентами були громадяни Чеської Республіки віком 14–79 років, вибіркового приклад налічував 1 000 осіб. Використовувалося здійснення вибіркової квоти. Дані були зібрані за допомогою структурованих інтерв'ю, результати збережені в агентстві MEDIAN (MEDIAN, 1995b). Реформа системи охорони здоров'я була хронічною проблемою в Чеській Республіці протягом недавніх років. Зусилля знайти хоча б часткові рішення досі були, головним чином, невдалими. Серед найбільш термінових політичних проблем, з якими зіштовхнувся уряд, було визначено, що служба охорони здоров'я оцінювалася, як другорядна (74 % респондентів згадали реформу служби охорони здоров'я, як дуже невідкладну). Це було визначено оглядом, проведеним Інститутом дослідження громадської думки в червні 1997.

Джерело: Інститут дослідження громадської думки, 1997а.

Що стосується численних оглядів першого типу, більшість їх було фінансовано місцевими органами влади. Оцінювалося задоволення місцевих громадян комунальними послугами (муніципальним транспортом, прибиранням вулиць, утилізацією сміття, місцевими школами, і т.ін.). Інші огляди в нашому випадку мали справи переважно з клієнтами інституцій соціальної допомоги, що підлягають Міністерству праці і соціальних справ, і були проведені його науково-дослідним інститутом. Вони з'ясовували ставлення: безробітних до ринку праці і його послуг; клієнтів відділів соціальної допомоги до соціальної політики і соціальних проблем; молодих сімей інеодружених/подей до соціальної політики і соціальних проблем; студентів університетів до фінансових аспектів їхніх занять і соціального забезпечення, доступного їм.

Опитування безробітних, які були клієнтами офісів праці, проводилося UNIVERSITAS у квітні – травні 1995 року. Це опитування було проведено Комісією Європейського Союзу і частково фінансоване Агентством грантів в Чеській Республіці. Дослідження було зосереджено на досвіді надання послуг безробітним, що були запропоновані управліннями праці, на

причинах безробіття і на пошуку стратегії забезпечення зайнятості і працевлаштування. Респонденти – безробітні люди в Чеській Республіці, а взірець складався з тих людей, що відвідують управління праці. Розмір взірця був 750 осіб. Дані зібрано через анкетні опитування, розповсюджені управліннями праці і зберігаються в Universitas. (Universitas, 1995).

Що стосується оглядів другого типу, які вимірювали задоволення широкої публіки різними послугами національної адміністративної системи, багато з них, згаданих вище (ті, що визначали ставлення до системи охорони здоров'я, системи освіти, системи соціальної допомоги, житлової політики, судів, поліції, армії і секретної служби і т. ін.), можуть розглядатися як моніторинг задоволення клієнтів. Недавно в центрі уваги були, переважно, послуги охорони здоров'я, через тривалу кризу, яку вони відчували.

Огляди третього виду, що оцінюють задоволення персоналу державної служби умовами його праці (тобто платня, робочі часи, просування по службі, додаткові пільги, міжособисті відносини, і т. ін.) були не дуже частими, і тільки один такий огляд з'явився в нашому випадку. Стосувався він офіцерів поліції. Огляд проводився Universitas у листопаді/грудні 1995 року, і був ініційований Міністерством внутрішніх справ Чеської Республіки і підтриманий Фондом Ганса Зейделя. Вивчення зосередилося на мотивах вибору роботи, задоволенні нею, оцінці поліції як установи, оцінці міжособистих відносин в межах служби та на відносинах між поліцією і громадою. Респондентами були поліцейські з поліції Чеської Республіки. Вибіркова група складалася з 1 500 осіб і застосовувався принцип стратифікованого пропорційного її формування. Дані зібрано у спосіб анкетного опитування. Цей файл є конфіденційним і зберігається в агентстві Universitas (Universitas, 1995c).

Вважається, що більшість оглядів цього виду проводиться агентствами державної служби внутрішньо, без використання послуг професіональних і коштовних оглядових агентств. Це може бути відповіддю на питання, чому тільки один такий огляд з'явився в нашому зразку.

7.3.2. Інші виміри результату

Огляди оцінки впливу можуть також бути розділені на більш визначені і більш загальні. Фактично, всі огляди, що мають справу з роботою державної служби і задоволенням широкої публіки, можуть бути внесеними в список, як оцінюючі, у більш загальному змісті, вплив на адміністративні реформи. До них належить багато з оглядів, згаданих в інших частинах цього звіту, наприклад, серія TRENDS агентства STEM, належить до цього.

Щодо більш визначених оглядів, націлених на оцінку результатів конкретної політики, було ідентифіковано три дослідження. Перший мав справу з ефективністю програми активного ринку праці. Його ціль полягала в тому, щоб оцінити вплив такої політики (див. Бокс 8). Інший огляд, згаданий попередньо, стосувався реформи охорони здоров'я. Третій був пов'язаний з задоволенням місцевих політичних діячів результатами реформи місцевих органів влади.

БОКС 8. ВПЛИВ АКТИВНОЇ ПОЛІТИКИ ПРАЦІ НА РИНКУ ПРАЦІ

Цей огляд проводився SC&C і був ініційований Світовим Банком, разом з Міністерством праці і соціальних справ Чеської Республіки. Його ціль полягала в тому, щоб оцінити ефективність активних програм ринку праці. Першою стадією вивчення було проведення аналізу релевантних установ і придатних статистичних даних. Другою стадією був власне огляд. Респонденти – учасники ринку праці – підприємці, робочі, безробітні, випускники шкіл і т. ін. Застосовано багаторівневий підхід до здійснення вибірки – спочатку райони, а потім – учасники праці. Вибіркова група складалася з 2 000 – 2 500 осіб, була також опитана контрольна група такої самої чисельності. Дані були зібрані за допомогою інтерв'ю і телефонних дзвінків. Файли даних були збережені в Міністерстві праці і соціальних справ Чеської Республіки і в Світовому Банку. Було визначено, що ринкова політика праці була, взагалі, ефективною і мала вплив на зниження рівня безробіття в Чеській Республіці. Роль активної політики ринку праці зменшилася і пасивна політика збільшилася з 1992 році. Огляд був частиною більш широкого міжнародного проекту.

Джерело: SC&C, 1996.

8. ІМІДЖ І СПРИЙНЯТТЯ ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

Огляди, що порівнюють внутрішній імідж установ і їх ключових діячів із зовнішнім іміджем, який має широка публіка, проводяться рідко. Відомі і досліджені тільки два огляди цього типу, обидва були підтримані академічними інституціями і стали внеском до академічних досліджень. Хоча, в обох випадках відповідні академічні установи намагалися попередити тих, хто ухвалює рішення, про свої здобутки.

Один з оглядів відбувався протягом 1994 – 1996 років під егідою Відділу громадської і соціальної політики на факультеті соціальних наук Карлового університету. Було зіставлено погляди громади на політичні проблеми, на місцевому і глобальному рівні, з переконаннями адміністраторів щодо подібних проблем. Інший огляд, чи, скоріше, ряд оглядів були вже згадані вище. Вони були проведені в 1991 – 1993 році Інститутом соціології Академії Наук і порівнювали ставлення чотирьох категорій діячів у місцевій політиці: громадян, членів ради, мерів і головних муніципальних адміністраторів. Визначалося ставлення до пріоритетів політики, дотримування пріоритетів та до роботи місцевих органів влади, розуміння ролей місцевих політичних діячів. З'ясовувалось також ставлення до більш загальних політичних цінностей (див. Бокс 9).

9. МІСЦЕ ОГЛЯДОВИХ ЗНАНЬ В АДМІНІСТРАТИВНІЙ СИСТЕМІ

У Чеській Республіці не існує системи координації і документації соціальних оглядів (майбутнього, поточного, минулого). Немає центрального місця або інформаційної палати, де інформація про існуючі, чи заплановані огляди була б доступною, і не існує оглядів, що охоплюють різні аспекти адміністративної реформи.

Огляди уповноважені і проводяться децентралізованим чином різними організаціями, які досить рідко інформують одна одну про свої дії. Дані звичайно знаходяться на внутрішньому зберіганні. Деякі оглядові

організації заснували власні внутрішні архіви даних, однак створення спільного банку даних чи архіву усе ще очікується.

Більшість даних належить спонсорам оглядів, або оглядовим агентствам безпосередньо. Первинні дані, а також оглядові звіти часто вважаються конфіденційними, або ж доступні тільки за оплату. Винятком з цього є державний Інститут дослідження громадської думки, що публікує списки оглядів, які він виконує, розповсюджує бюлетень з короткою інформацією щодо результатів і за скромну плату надає доступну до детальних звітів про результати. Таким чином, найбільш загальним джерелом даних про існуючі огляди є особисті контакти, засоби інформації, офіційні звіти для преси, прес-конференції і публікації в наукових журналах.

Ця ситуація звичайно далека від ідеалу, якщо її оцінювати з перспективи адміністративної і економічної раціональності. Результати таких оглядів, що фінансувалися за рахунок державних коштів, повинні в принципі бути доступними будь-якій зацікавленій державній установі. Створення центрального банку даних, чи, принаймні, документаційної служби, що буде охоплювати огляди, доречні для державної служби, може бути відповіддю на існуючі потреби. Однак потрібно уникнути, будь-якого регулювання і централізації оглядових досліджень. Негативний досвід з централізованою інформаційною політикою при комуністичному режимі до 1990 року, який суворо регулював використання оглядів і обстоював розвиток незграбних, надзвичайно великих інформаційних систем сумнівного практичного використання, є достатнім попередженням. Той досвід закликає до застережень у випадку будь-яких потенційних планів підієлити роль держави в проведенні оглядових досліджень.

10. ВИСНОВКИ

Без сумнівів, огляди можуть бути корисним джерелом дослідження адміністративного процесу. Це трюїзм, коли говорять, що потенціал соціальних оглядів був хронологічно недооціненим або невірною сприйнятим державною службою в цій країні. Ось деякі з причин:

- традиція виживання «самоспрямованої» державної служби, тобто низький інтерес і низька чутливість багатьох посадових осіб до зовнішнього зворотного зв'язку;
- безпорадність багатьох адміністраторів у використанні оглядів в адміністративному процесі; така безпорадність має місце через відсутність кваліфікованих знань про оглядову методологію і пояснювальний потенціал даних з огляду;
- перекручене ставлення деяких посадових осіб до соціальних даних – впевнення в тому, що тільки економічна інформація може бути доречною в державній адміністрації;
- нездатність багатьох суспільствознавців інтерпретувати дані і результати огляду таким чином, щоб вони були зрозумілими політичним діячам і адміністраторам, та у формі, вигідній для адміністративної культури;
- недбале, чи навіть безвідповідальне надання даних огляду

дослідниками: вони часто подаються без зазначення методологічних кваліфікацій: розміру взірця, методу вибірки, вибіркового помилок; висновків з даних розбіжностей, що з'явилися в межах діапазону помилки здійснення вибірки.

Головні перешкоди для проведення досліджень в Чеській Республіці є зовнішніми до реалій державної адміністрації і більше не політизовані. Вони мають тепер досить практичний характер. Серед найбільш властивих є зменшення готовності публіки до спілкування з дослідниками, як результат – високий відсоток відмовлень від участі в соціальних оглядах. Причина – зростаюче занепокоєння про вторгнення у приватні справи, і побоювання, що надана інформація буде невірною використана.

Окрім того, все більш і більш суворих заходів впливає влада, щоб захистити індивідуальні дані: оглядовим організаціям заборонено доступ до реєстра населення, і інших адміністративних реєстрів, що можуть бути використаними для здійснення вибірки, – вони захищені від неадміністративного використання. У результаті, оглядові організації зустрічаються з надзвичайними труднощами при створенні випадкових взірців. Іноді, щоб обійти цю перепону, вони застосовують напівюридичні (напівзаконні), або навіть незаконні рішення, вдаючись до непропорційного зростання вартості якісного опитування. Саме через це великомасштабні опитування стають все більш і більш недоступними установам державної служби, які не можуть дозволити собі оплачувати їх. Зростаюча вартість оглядових даних змінила структуру користувачів, шляхом відмовлень від некомерційних спонсорів і звертання до комерційних фірм. Передумови для ефективного використання опитувань в державному управлінні включають:

- подальшу децентралізацію державної служби – внесок в розуміння важливості зовнішнього зворотного зв'язку;
- навчання працівників державної служби основам методології суспільних наук;
- навчання соціальних дослідників мистецтву комунікації з державною адміністрацією;
- існування високо професійних оглядових агентств, здатних до створення валідних та надійних даних за розумні витрати;
- наявність та доступність інформації про існуючі і заплановані огляди, про можливість проводити огляди, і умови надання послуг;
- наявність прикладів успішного використання оглядів у державній адміністрації в контексті, характерному для Чеської Республіки;
- наявність часової серії і порівнянних даних для якомога більшої кількості доречних індикаторів (чинників).

БОКС 9. РОЛЬ ІМІДЖУ І ПОЛІТИЧНИХ ПЕРЕВАГ ГРОМАДЯН, ЧЛЕНІВ РАД ТА АДМІНІСТРАТИВНИХ ЧИНОВНИКІВ

Протягом 1991 – 1993 років Інститут соціології провів три огляди ключових діячів місцевої політики в Чеській Республіці. Ціль їх полягала в отриманні порівнянної інформації стосовно того, як громадяни, члени місцевих рад і муніципальні адміністративні чиновники оцінюють їхні ролі,

як вони оцінюють роботу місцевих органів влади і переконання респондентів щодо політики та витрат. Результати були використані як для академічних цілей, так і Міністерством внутрішніх справ Чеської Республіки – для політичних. Дані були зібрані STEM – Центром емпіричних досліджень. Респонденти: 1) дорослі громадяни Чеської Республіки; 2) члени місцевих рад; 3) мери муніципалітетів; і 4) головні адміністративні чиновники у муніципалітетах. Використовувалася вибіркова квота для громадян (вибірка з 1 052 осіб) і стратифікована вибірка для членів рад (вибірка з 1 183 осіб), мери (вибірка з 139 осіб) і адміністративні чиновники (вибірка з 139 осіб). Дані були зібрані за допомогою структурованих інтерв'ю. Результати використані для оцінки і продовження реформи державної служби. Файли даних зберігаються в Інституті соціології. Опитування були частиною порівняльного міжнародного проекту Місцева демократія і нововведення. (Інститут Соціології 1991–1993).

Значний збіг в політичних переконаннях був визначений між громадянами, мерами і членами ради:

Місцеві проблеми, які розглядаються дуже чи значно терміновими:

	Громадяни %	Члени ради %
Громадська безпека	81.3	87.0
Захист довкілля	77.3	89.4
Комунальне обслуговування	82.8	75.8
Соціальне забезпечення	78.3	74.5
Ремонт і спорудження будинків	77.5	71.0

Подібно послідовною була думка з обох груп щодо привілейованих якостей членів місцевих рад:

Якості членів рад, які вважаються дуже чи значно важливими:

	Громадяни %	Члени ради %
Здатність вирішувати конфлікти	93.9	91.9
Моральні якості	93.6	97.0
Знання місцевих умов	93.2	92.3
Професійні знання	86.7	75.6
Підприємницький дух	62.7	67.3
Гарні ораторські здібності	62.7	53.0
Управлінський досвід	43.7	23.2
Членство в політичних партіях	5.1	8.7

Джерело: Шпег & Нанспач, 1994.

БІБЛІОГРАФІЯ

- Attitudes Concerning reproductive behavior.* 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.
Citizens Labour Offices. Universitas, 1996f.
Economic Expectations and Attitudes. Institute of Sociology AS CR, since 1990.
Illner, M. And D. Hanspach (1994), «The New Location Politics after the 1990 Reform», in Barlow, M. et al. *Territory, Society and Administration*, University of Amsterdam, Amsterdam, Netherlands, 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 Organization 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, 1996ab
- 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.

Додаток

АДРЕСИ ГОЛОВНИХ АГЕНТСТВ З ОПИТУВАННЯ ГРОМАДСЬКОЇ ДУМКИ ТА ІНШИХ ІНСТИТУТІВ, ЯКІ ПРОВОДЯТЬ ОПИТУВАННЯ І ЗБЕРІГАЮТЬ ДАНІ, ЩО СТОСУЮТЬСЯ РЕФОРМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Asia s.r.o.

Lesanska 2a, 141 00 Praha 4
Director: Dr. Jiri Boguszak

Amasia s.r.o.

Vrozova 6, 150 00 Praha 5
Director: Professor Dusan Pavlu

Department of Public Administration

Institute of Sociological Studies
Faculty of Social Sciences, Charles University
Celetn 20, 110 00 Praha 1
Director: Professor Martin Potucek

Factum s.r.o.

Heyrovskoho nam. 780/5, 162 00 Praha 6
Director: Dr. Jiri Herzmann

GFK s.r.o.

Ujezd 450/40, 110 00 Praha 1
Research Director: Dr. Pavlo Fric

Institute of Public Opinion Research

Solovska 142, 180 00 Praha 8
Director: Dr. Eliska Rendlova

Institute of Sociology

Academy of Sciences of Czech Republic
Jilska 1, 110 00 Praha 1
Director: Dr. Michal Illner

Median s.r.o.

Strasinska 31, 100 00 Praha 10
Director: Dr. Premysl Cech

SC&C s.r.o.

Petrska 5, 110 00 Praha 1
Director: Dr. Irena Bartova

STEM – Center for Empirical research

Jilska 1, 110 00 Praha 1
Director: Dr. Jan Hartl

Universitas s.r.o.

Borovska 1425, 190 16 Praha 9
Director: Professor Jiri Burianek

ОПИТУВАННЯ ГРОМАДСЬКОЇ ДУМКИ ЯК ВНЕСОК В АДМІНІСТРАТИВНУ РЕФОРМУ В УГОРЩИНІ

Юлія Шалаї¹

1. ВСТУП

В цій статті йдеться про шляхи, якими опитування громадської думки вплинули на формування адміністративних реформ в Угорщині після 1989 р. Є надія, що за допомогою досягнення цих реформ через призму оглядів стануть наочними глибокі зміни в управлінні впродовж останніх 6–8 років.

Витоки цих змін сягають часів пізнього соціалізму. Завдяки довгому періоду «підготовчих» дискусій експертів та громадських дебатів стосовно продовження тих обережних реформ, які були ініційовані на початку 80-х рр., угорське суспільство увійшло в 90-ті роки з досить розробленими та поширеними ідеями щодо необхідності трансформації державного управління на його шляху до демократичного ладу. На цей час викристалізувалися підтримані політичними цінностями відкритості, відповідальності та служіння суспільству ключові елементи нового підходу до управління.

Навесні 1990 р. це були фундаментальні принципи, що забезпечили основу для формулювання перших законів новообраного парламенту, з якими розпочалася радикальна перебудова цілої адміністративної системи. Практично водночас з цими законодавчими документами, впродовж двох тижнів були встановлені нові інститути та прийнято ряд нових законів, що обмежили «права» центральних органів влади (міністерств, поліції, державних установ та ін.) на втручання зверху. Таким чином, за винятково короткий час були створені інституційні та правові рамки нової демократії. Однак наповнення її значущим змістом виявилось більш складним завданням.

Отже, після семи років досвіду, правомірно поставити декілька запитань стосовно реального результату розпочатих реформ. Перше з них стосується суті трансформації: наскільки структурні зміни в управлінні дійсно слугують двом важливим задачам руху від командно-регулятивного до ринкового економічного ладу та від контролю над політикою зверху-вниз до представництва інтересів знизу-вверх? По-друге, які форми існують для вираження потреб різних сегментів суспільства і, який вони долають шлях до уряду та органів прийняття рішень? По-третє, чи відіграють опитування громадської думки яку-небудь роль в наданні належної ваги різноманітним соціальним, економічним та політичним інтересам? Нарешті, що відбувається з інтересами, які серйозно стикаються на рівні уряду: на яких форумах мають вирішуватись конфлікти, які правлячі актори що є форумами для вирішення конфліктів і як різні правлячі суб'єкти пов'язані з цим? Чи постачають опитування громадської думки для їх дебатів які-небудь аргументи?

¹ Юлія Шалаї є заступником директора Інституту соціології Угорської академії наук, Будапешт.

Саме на ці важливі питання намагається відповісти ця глава, де обговорюються деякі вирішальні кроки сучасних адміністративних реформ відображені у ряді опитувань громадської думки. Після огляду важливих структурних елементів цих реформ, будуть розглянуті стосовно найважливіших сфер управління опитування, з їх впливом на формування, здійснення, оцінювання та регулярний моніторинг політики.

2. ДЕЯКІ ВИРІШАЛЬНІ РИСИ АДМІНІСТРАТИВНИХ РЕФОРМ ПІСЛЯ 1989 Р.

Найбільш паралізуючим наслідком минулого режиму, з яким вимушено стикнулася нова демократія в Угорщині, була повсюдна присутність інертної центральної державної влади в усіх вирішальних питаннях економічного, політичного та соціального життя. Тому першим і найважливішим завданням адміністративної реформи було перевизначення компетенцій та відповідальності різних рівнів управління в нових структурах влади. В конкретних термінах, на центральному, порівняно з місцевим рівнем, повинні бути обмежені процедури прийняття рішень, визначено розподіл обов'язків разом з фінансовими ресурсами для їх виконання та створені гарантії видимості та відповідальності держави.

Крім нового законодавства про обов'язки та компетенцію державних службовців в усіх сферах державного управління, для встановлення інституційних рамок принципово відмінного способу управління було обрано два напрями дій. По-перше, для здійснення контролю над законодавчими, адміністративними та фінансовими процедурами різних управлінських органів засновано ряд нових організацій; по-друге, для визначення прав, власності та фінансів децентралізованих рішень (та щоденного управління) державними службами, добробутом та громадською безпекою була сформульована серія постанов.

Що стосується першого набору задач, то безперечно найважливішою зміною було зростання впливу парламенту. До 1989 р. влада парламенту була мінімальною. Він не повинен був робити нічого більше, ніж встановлювати в законодавчому порядку та санкціонувати «печаткою» закону ті рішення, які приймалися поза його впливом впродовж «таємних» переговорів всередині Центрального Комітету Комуністичної партії. Ясно, що з появою різних політичних партій та з повним переконанням Угорщини в необхідності регулярних демократичних виборів, роль парламенту раптово змінилася. Він став вирішальним форумом знаходження компромісу інтересів, що стикаються, та здійснення контролю над урядом. Хоча законодавчі акти парламенту постійно піддаються критиці, вони сприймаються набагато серйозніше, ніж раніше.

Крім більшої уваги до частини електорату, нові інститути допомагають гарантувати законність адміністративних дій та правильне застосування закону в постановах нижчого рівня. Слід згадати три таких інститути (власне без попередників за соціалізму): президентство, Конституційний суд, Національне контрольне управління.

Хоча офіційна влада Президента республіки в Угорщині дещо менша, ніж у деяких інших країнах регіону (наприклад, Чеська республіка або

Польща), роль його у підтриманні балансу між урядом та парламентом, захисті законності і втіленні єдності національних інтересів важко переоцінити. В багатьох суспільних проблемах, що породжують серйозні політичні конфлікти, саме Президент встановив конституційний порядок та поклав край авторитарним намірам (заборонив жорстокі втручання поліції у випадках масових демонстрацій або страйків, президентським указом припинив переслідування агентів таємної поліції старого режиму, впровадив постійний контроль над мас-медіа для гарантування розповсюдження громадянам справедливої інформації на фоні гарячих партійних дебатів щодо нового законодавства про засоби масової інформації та ін.)

Другим новим інститутом, що має високу популярність, є Конституційний суд. Його судді обираються парламентом і уповноважені контролювати всі аспекти законодавчої процедури. Їх рішення обов'язкові для парламенту і уряду. Оскільки нова республіка ще не розробила «власну» конституцію, головна роль суду полягає в загальному керівництві законодавством шляхом типових постанов стосовно випадків, що дебатуються або групами громадян, або тими чи іншими органами адміністративної системи. Рішення суду є високо шанованими і викликають велику зацікавленість. Протягом останніх шести років кілька сотень офіційних заяв допомогли прояснити справжній зміст деяких новопроголошених політичних та особистих прав, вигід в державних програмах та прав власності місцевого самоврядування, правовий зміст бюджетних реформ, деякі спірні аспекти закону про аборти, необхідність захисту навколишнього середовища та прав жінок і т. д.

Третій новий інститут – Національне контрольне управління – має відмінні, від вищеназваних двох, ролі: уповноважений контролювати використання державних коштів та гарантувати підзвітність у її найсуворішому економічному значенні. Парламент доручив цьому органу розслідувати економічну, фінансову та бухгалтерську діяльність різних міністерств, місцевих властей, установ соціального забезпечення, громадських фондів, Державного агентства з приватизації та різних суспільних організацій. Звіти Національного контрольного управління представляються парламенту, який має право при необхідності вживати заходи. Хоча такі претензії майже завжди чітко формулюються, відносно небагато зроблено для розвитку їх сухої фактологічності до рівня суспільних дискусій стосовно відповідальності та підзвітності. Отже, контрольні функції цього нового адміністративного органу переважно зведені до офіційних розслідувань без серйозних персональних та організаційних наслідків. В професійних колах престиж Національного контрольного управління є високим, але воно менше поважається громадськістю, яка через брак повної гласності згаданих звітів, розглядає його діяльність як марні зусилля зменшки чесних людей впровадити законність у сферу, традиційно обтяжену корупцією та зловживанням владою.

Ще одним напрямом важливих змін в управлінні є надання більшого

авторитету представництву місцевих потреб та інтересів і децентралізації рішень стосовно ряду питань економічного розвитку, зайнятості, надання послуг та забезпечення добробуту. Правові рамки нового розподілу влад між центральним та місцевим рівнями державного управління були встановлені Законом про місцеве самоврядування влітку 1990 р. За цим законом, всі населені пункти мають право обирати нові місцеві органи влади для заміни старих рад (заснованих за принципами політичної лояльності і централізовано встановленої квоти та підпорядкованості щільному ієрархічному контролю зверху, сконцентрованому в центральному органі правлячої Комуністичної партії).

Нові місцеві уряди стали власниками тих земель та інфраструктури в межах їх географічних кордонів, які раніше були у власності безликої «національної держави». Вони також розглядаються як незалежні економічні суб'єкти з певною мірою свободи, але з широким спектром законодавчо встановлених завдань.

Парні принципи вільних виборів та реорганізації системи управління гарантують не тільки розширення демократичної участі, але й допомагають зростанню ефективності в прийнятті рішень та розподілі ресурсів. Таким чином, зміна місцевого управління висунула на передній план всі ключові аспекти системної трансформації: стара влада повинна бути замінена новим управлінням, підпорядкування – представництвом, бюрократична орієнтація – підприємницькими інноваціями, командування – сервісом, залежність від центру – незалежним самовизначенням.

Обумовлений видатною роллю місцевих урядів в реалізації адміністративних реформ, порядок пріоритетів в їх реальній політиці супроводжувався інтенсивними громадськими дебатами впродовж останніх семи років. Також у зв'язку з їх виключною роллю в зміні умов життя людей (як буде показано нижче), місцеві уряди набагато частіше є замовниками опитувань громадської думки, ніж органи центрального управління. Їх живий щоденний контакт з електоратом дає дослідженням солідне обґрунтування, а дані різноманітних опитувань прямо використовуються в процесі прийняття рішень.

3. КОРОТКА ІСТОРІЯ ТА ДЕЯКІ СУЧАСНІ РИСИ ОПИТУВАНЬ ГРОМАДСЬКОЇ ДУМКИ

В 1980-х рр. регулярне вимірювання громадської думки як корисний (та необхідний) засіб в процесі прийняття рішень отримало визнання не тільки в професійних колах, а й також у керівництва Комуністичної партії. Тодішні фінансовані партією опитування служили для «попереднього тестування» реакції різних соціальних груп на ті дії, які Комуністична партія запланувала і вже вирішила розпочати. Інакше кажучи, опитування громадської думки забезпечували політиків швидким «барометром», а їх результати використовувалися для легітимації зростаючої обережності, або, навпаки, потреби в прискоренні реформ. Таким чином, офіційно замовлені опитування були сконцентровані навколо питань переднього краю реформ: перш за все, вони повинні були перевіряти ставлення людей до продовження економічних змін у напрямі до ринку. Крім того, ряд опитувань були

здійснені для вимірювання рівня оптимізму або песимізму людей до найближчого майбутнього, вивчення їх спостережень щодо функціонування спектру державних інституцій від охорони здоров'я до системи освіти та їх очікувань від соціального забезпечення тощо.

Оскільки всі ці питання були виразно політизованими, зрозуміло, що опитування громадської думки були підлягали суворому контролю Комуністичної партії. Головною організацією, відповідальною за проведення опитувань, був Центр досліджень масової комунікації (ЦДМК), інститут досить щедро фінансований прямо з державного бюджету і підпорядкований президенту Угорської державної компанії телебачення та радіомовлення, який призначався партією. Результати опитувань Центру не публікувалися до кінця 80-х рр. Однак деякі з висновків (підкріплених «цитованими» розрізненими даними) могли з'явитися за авторства осіб, найнятих Центром інакше.

Незважаючи на всю невизначеність властей, опитування громадської думки були високо оцінені як важливе джерело інформації та як надійний засіб для визначення сприйняття населенням реформ. На підтвердження їх корисності, найширшому колу дослідницьких інститутів з суспільних наук було доручено вивчати широкий спектр питань з ресурсів, що розподілялися централізовано.

Таким чином, з середини 80-х рр., окремо від Центру досліджень масової комунікації, опитування громадської думки проводились або незалежно, або разом з іншими емпіричними дослідженнями майже в усіх крупних дослідницьких центрах з соціальних наук, а також в Центральному статистичному управлінні. Ці опитування фінансувалися виключно з громадських фондів: або в безпосередньому контакті між дослідницькою командою та тим чи іншим органом партії чи уряду, або через програми грантів для досліджень в службі управління, що поступово розвивалися. В останніх випадках ступінь свободи друкування результатів досліджень був більшим, але суворий контроль послідовно зростав також і у випадках безпосереднього фінансування досліджень.

Коли в 1970-х рр., після понад двадцяти років закритості, в більшості університетів знову почали діяти соціологічні факультети, завдяки сильним традиціям емпіричних досліджень в угорській соціології, методи опитувань відразу увійшли до викладання як невід'ємна частина навчальної програми. Професійні знання в проведенні опитувань громадської думки в подальшому були розширені тими внутрішніми курсами, які провідні дослідники з Центру досліджень масової комунікації організували для своїх постійних інтерв'юєрів та помічників. Не дивно, що після 1989 р. за наявності таких добре усталених знань та досвіду в основі, зростаюча потреба в дослідженнях громадської думки була легко задоволена — принаймні з точки зору підготовки добре кваліфікованого персоналу. Однак падіння соціалізму породило далекосяжні зміни в організаційних структурах соціологічних досліджень. В 1991 р. престижний Центр досліджень масової комунікації був закритий через його колишню партійну належність. Його провідні дослідники пішли у приватний бізнес і за

короткий час в якості відгалужень ЦДМК були засновані чотири великі дослідницькі центри. Три з чотирьох нових організацій – Median, Sonda Ipsos та Monda – у приватній власності. Четверта – Центр досліджень громадської думки – належить Угорській академії наук і частково фінансується з державного бюджету, а також з дослідницьких грантів за якими звертаються у відкритому конкурсі. Це недавнє дитя колишнього ЦДМК залучене до теоретичної роботи, але проводить і опитування громадської думки по відносно малим вибіркам.

Крім названих спадкоємців Центру досліджень масової комунікації, на ринку досліджень громадської думки з'явився й ряд нових дослідницьких інститутів. Однак більшість з них проводять опитування у додаток до своєї основної діяльності (вивчення мас-медіа, обслуговування споживачів, ринкові дослідження, вивчення навколишнього середовища або «звичайна» соціологічна робота). У більшості випадків це – одноразові тематичні опитування без продовження, що примикають до центрального предмету проекту (ці теми варіюються від таких як проблеми місцевого навколишнього середовища до поглядів на соціальну стратифікацію, зміни ринку праці, приватний бізнес, навички підприємництва, зміни економіки та стилю життя домашніх господарств, альтернатив в шкільній системі, моделі професійної мобільності, задоволення роботою і т. ін. або ж до «класичних» предметів ринкових досліджень, таких як задоволення споживачів чи оцінка певних типів бізнесу). Регулярні опитування здійснюються набагато рідше, та навіть у такому випадку лише на вузькій тематичній основі. Проте два великих приватних центри громадської думки – Median і Sonda Ipsos – роблять таку роботу для того, щоб слідкувати за змінами у виборчій поведінці та загальними політичними позиціями.

Останнім часом соціологами TARKI (чия дослідницька робота переважно охоплює зміни в життєвих умовах, проблеми оточуючого середовища, міграцію і зрушення у складі ринку праці і т. д.) була проведена серія нових та важливих досліджень думок з різноманітних аспектів бюджетних реформ. До того ж, кафедрою політичних наук Центрально-Європейського університету (в основному вона спеціалізується на міжнародних порівняльних дослідженнях в посткомуністичних країнах центральної Європи) досліджувались характерні риси політичної культури сучасного угорського суспільства, що змінюється.

Хоча зробити числові розрахунки важко, тематичний склад опитувань громадської думки в останні роки значно змінився. Порівняно з недавнім зосередженням на ставленні до економічної реформи, найважливішим нововведенням безперечно є сьгоднішнє домінування опитувань, які вимірюють тенденції у виборчій поведінці, політичному мисленні людей і, особливо, в їх відношенні до різних партій. Бажання брати участь у виборах, популярність парламентських партій та ведучих політиків, суспільна підтримка програм конкуруючих політичних акторів знаходяться серед тем цих опитувань, деякі з яких регулярно та одночасно повторюються двома найбільш поважними агентствами Median і Sonda Ipsos.

Ці регулярні опитування фінансуються пресою (провідні газети та

журнали мають «власні» центри для їх проведення). Крім того, регулярні опитування замовляють також партії, хоча їх результати рідко публікуються і зберігаються для внутрішньої «орієнтації».

Іншою темою опитувань, що час від часу повторюється (ніколи не досліджувалась до 1989 р.) є оцінювання управління: знову ж таки, опитування такого типу замовляють переважно декілька газет. Разом з ними домінують широкі потреби органів місцевого самоврядування. Вони звертаються до центрів дослідження громадської думки з запитом на отримання зворотного зв'язку або щодо сприйняття певних соціальних програм, або стосовно загальної оцінки роботи виборних органів та відділів муніципалітету. Ще одну групу опитувань громадської думки складають дослідження економічних очікувань людей та їх поглядів на прогрес певних елементів поточної реструктуризації економіки (і тут є мас-медіа, які демонструють величезний інтерес до таких вивчень, хоча деякі з них проводяться за рахунок дослідницьких грантів).

На додаток, серед спонсорів опитувань громадської думки слід згадати профспілки. Час від часу вони замовляють дослідження з «класичних» тем тред-юніонізму, таких як соціальні питання, погляди на безробіття та бідність, професійні очікування людей або їх реакції на передбачувані зміни в управлінні та наданні певних соціальних послуг.

Відмінною рисою тематичного розподілу опитувань є дуже низьке представництво досліджень з «поглядів еліти». Згідно з одноставною інформацією, що надається великими центрами опитувань громадської думки, дослідження із світогляду, реформаторських ідей, очікувань та поглядів тих, хто обіймає ключові позиції в прийнятті рішень та управлінні, замовляються лише на місцевих рівнях державного управління або в різних організаціях з надання послуг громадянам (переважно в охороні здоров'я). Однак, у контрасті з державним сектором ці типи опитувань є «звичайним» явищем у світі бізнесу. Для формування довгострокової політики бізнесу та комплектування штату найбільші компанії та банки доручають центрам проводити дослідження для з'ясування думок топ-менеджерів та вищого керівництва щодо становища їх фірми на ринку, майбутні перспективи розвитку, сфери, що потребують інвестування, кар'єрні очікування, організаційний клімат та області більш низької ефективності у виробництві та маркетингу тощо. Ясно, що жодне з цих замовлених фірмами опитувань не доступне для громадськості, тому думки еліти рідко можуть бути порівняні з аналогічними думками громадян.

Підсумовуючи, можна сказати про поступове сприйняття опитувань громадської думки як джерел інформації або як попереднього тестування передбачуваних реакцій на майбутні реформи, або оцінювання результатів інституційних змін в нещодавньому минулому. Взагалі, органи прийняття рішень на макрорівні менше покладаються на дані опитувань, ніж це роблять місцеві власті. Здається, що чим ближче ті, хто розробляє зміни до тих, хто є їх «об'єктами», тим корисніше використання емпіричних результатів досліджень громадської думки населення (включно з

опитуваннями) у процесі визначенні конкретних кроків, пріоритетів та графіку реформ.

В наступних розділах будуть розглянуті деякі з найважливіших сфер адміністративної реформи та обговорені головні результати опитувань громадської думки, що досліджують погляди людей на ці реформи. Подача матеріалу буде структурована відповідно до різних сфер управлінської діяльності, а в цих рамках, буде підсумоване використання результатів досліджень або в підготовці, або в контролі реформ. В кожному розділі, буде детально обговорений один зразковий випадок.

4. МОНИТОРИНГ ДІЯЛЬНОСТІ І СПРИЙНЯТТЯ ІНСТИТУТІВ, УРЯДУ ТА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Сучасна історія демократії в Угорщині є надто короткою, щоб бути певним щодо її однозначного прийняття всіма громадянами та політичними суб'єктами. Отже, необхідно знати, якою мірою люди підтримують ті інститути, що їх захищають, наскільки функціонування цих інститутів відповідає очікуванням людей, чи поглиблюють вони довіру в них, або чи зростає з часом рівень недовіри? За виникненням цих всеохоплюючих питань стоять зміни загального політичного клімату – проблема, яка є достатньо важливою та цікавою, щоб викликати широкий громадський резонанс. Таким чином, не дивно, що вітчизняна та зарубіжна преса, різні телевізійні і радіомовні агентства та ряд незалежних фондів виявляють бажання фінансувати регулярні опитування, щоб отримувати якомога детальніші відповіді. Однак слід відмітити, що дотепер центральний уряд не замовляв такі дослідження.

Хоча оцінювання роботи центрального уряду періодично стає темою цих типів досліджень, очевидно, що успіх або невдача інститутів держави не вимірюються з точки зору громадської думки – ті, хто при владі, визначають ефективність іншими способами. Як переконливо показали дослідження, проведені одразу ж після перших вільних виборів, є певний ступінь розходження між неофіційними та офіційними очікуваннями діяльності. В той час, як люди зберігають високу повагу до тих інститутів, які притримуються власних принципів і є відкритими громадському контролю та критиці, власті в своїх оцінках, здається, в першу чергу, виділяють бюрократичні чесноти, лояльність та силу політичної підтримки їх самих (Bruszt та Simon 1991; Rabar 1991).

Підсумкові звіти великих центрів опитування громадської думки, що публікуються щорічно, сприяють розумінню природи цього відхилення. На пряме запитання «Наскільки політика є важливою для вас?» переважна більшість відповіла «Мене це не хвилює». Як правило, люди вважають політику «брудною», «огидною», «повною ненависті і ворожнечі» сферою, де «актори переслідують лише власні специфічні інтереси» тощо. (Median 1992, 1994; Simon 1992). Незважаючи на негативні погляди на політику взагалі, угорці, однак, виключно добре інформовані як про інститути, так і про акторів в поточному політичному житті. Крім того, вони мають доволі високу довіру до цих інститутів, навіть якщо вони дійсно виявляють проблеми в їх сьогоднішньому функціонуванні (див. Бокс 1).

Суперечливість ставлення до політики також виявляється і в виборчій поведінці людей: хоча прогнози передбачали певне зниження участі в других виборах 1994 р. (Політичний щорічник 1994), в дійсності показники фактично перевищили рівень перших виборів 1990 р. В той самий час політичні події (митинги, організовані партіями, трансляція сесій парламенту, організовані масові демонстрації тощо.), як правило, супроводжуються падінням інтересу і партії не звітують про суттєве зростання своїх лав (Віго 1994). В цілому люди розглядають політику як справу професіоналізму: вони не визнають галасливих фігур, що зробили самі себе, а віддають перевагу тим, хто раніше зарекомендував себе доброю роботою. (Вокор 1994).

Іншою загальною рисою політичного мислення людей є їх недовіра до партій як представників різних ідеологій, інтересів та політичної боротьби. В той час як підтримка абстрактного концепту мультипартійної демократії є високою, фактичне втілення цієї концепції не дуже вітається. Люди, як правило, не бачать переконливих відмінностей серед партійних програм, хоча вони правильно класифікують партії або на ліберальні-консервативні, або правлячі-опозиційні (Hann, E., 1996). Одночасні дослідження великих центрів опитування громадської думки підтверджують: в угорському суспільстві довіряють більшості тих інститутів на службі демократичному ладу, які є нейтральними стосовно партійної належності. Звичайно вважають, що Президент, Конституційний суд, армія і поліція найкраще виконують свої функції (Magyar 1996; Hann 1996; Szabo 1997).

Хоча детальні питання стосовно оцінки роботи місцевих властей зрідка містяться в вищезгаданих регулярних опитуваннях громадської думки з загального «стану речей» в державному управлінні, «ранжирування» муніципалітету серед інститутів, які працюють на громадян все ще з'ясовується в щомісячних опитуваннях як Median, так і Sonda Ipsos. Як ступінь загального задоволення слід відмітити, що місцеві уряди знаходяться серед інститутів, що мають високий рівень довіри. В обох комплексах опитувань їх середні бали за останні роки близько 50–57 (діапазон оцінки інститутів від 0 до 100); на відміну від парламенту, уряду, міністерств, профспілок або партій їх високий рейтинг не дуже змінюється з часом. Відносно сприятливий рейтинг управління на рівні громади досягається, головним чином, завдяки тому, що люди – особливо в селах – реально відчули зміни у цьому відношенні. В той час як центральні інститути ще й досі виявляються надто далекими та відчуженими від людей, вони безперечно вбачають більше політичних можливостей для впливу на рішення муніципалітетів.

БОКС 1. ФУНКЦІОНУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В ЖОРСТКИХ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИХ УМОВАХ

Від інавгурації нового уряду в серпні 1994 р. Sonda Ipsos розпочала регулярне масове опитування для спостереження за змінами в поглядах людей на функціонування різних сфер державного управління, особливо різних міністерств. Опитування проводилися на основі періодичного

повторення за регіонально стратифікованою вибіркою 1 000 чоловік, які представляли доросле населення країни (від 17 років і старше). Це дослідження замовлене однією й з найпопулярніших щоденних газет (*Nepszava*), яка також публікує головні результати кожного щомісячного дослідження. Довгострокові порівняння щомісячних результатів були проаналізовані та опубліковані в трьох наступних звітах в Політичному щорічнику, відповідно в 1995, 1996 та 1997 рр. (Karajannisz 1995; Karajannisz 1996; Szabo 1997).

Детальне оцінювання діяльності різних міністерств узгоджується з усім, сказаним раніше. Трьома міністерствами, які отримали найвищі бали в щомісячних опитуваннях протягом двох з половиною років (між серпнем 1994-го та березнем 1997-го) є Міністерство закордонних справ, Міністерство оборони та Міністерство внутрішніх справ (яке наглядає за поліцією). В протилежність, Міністерство сільського господарства, Міністерство праці та Міністерство соціального забезпечення постійно знаходяться внизу діапазону оцінки. Навіть Міністерство фінансів, найсуворіша сила жорсткого монетаризму, має вищий рейтинг, ніж міністерство відповідальне за соціальні питання та охорону здоров'я! Таким чином, можна сказати, що угорське суспільство визнає неприпустимість великих витрат за сьогоднішнього стану економіки. Однак замість аскетизму люди очікують на високий професіоналізм та чіткі кроки в напрямі загального покращання.

На додаток до цих довгострокових тенденцій, прослідковуються певні коливання щомісячних балів: люди, виявляється, миттєво реагують на заходи нової політики. Так, повідомлення про нові схеми фінансування вищої освіти (Міністерство культури та народної освіти) або введення нових схем підтримки місцевої економіки (Міністерство фінансів) були «нагороджені» певним зростанням «оцінки» названих міністерств. Схожим чином, недостатність фінансової допомоги малим сільськогосподарським виробникам (Міністерство сільського господарства) була «покарана» зниженням балів. Правда, політика не завжди може бути змінена у відповідності до громадського схвалення. Однак, ці опитування показують, що навіть «непопулярні» заходи не викликають відторгнення, коли вони позначені безперечним професіоналізмом та хорошою діяльністю міністерства. Так, тим міністерствам, які постійно знаходяться на найнижчому краю діапазону оцінки, можливо, не слід ототожнювати брак власної популярності із заходами, до яких вони повинні вдаватися, а треба намагатися використати дані опитування для ініціювання перегляду організаційної ефективності.

Джерела: Karajannisz, M. (1995), «Kormány a merlegen» («Уряд на вагах»), in Kurtan et al. (eds.) *Politikai Evkonyv 1995* (Політичний щорічник, 1995), DKMKA, Budapest, Hungary, pp. 558–567.

Karajannisz, M. (1996), «Kormány a merlegen 1995-ben» («Уряд на вагах в 1995»), in Kurtan, S. et al. (eds.), *Politikai Evkonyv 1996* (Політичний щорічник, 1996), DKMKA, Budapest, Hungary, pp. 687–697.

Szabo, Cs. (1997), «Atalakulofelben» («Напівдорозі трансформації»), in Kurtan, S. et al. (eds.), *Politikai Evkonyv 1997* (Політичний щорічник, 1997), DKMKA, Budapest, Hungary, pp. 632–642.

5. ПРІОРИТЕТИ ПОЛІТИКИ: ПОГЛЯДИ СТОСОВНО РЕФОРМ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

Як вже говорилося раніше, зміна управління на рівні громади

наступила за центральними елементами адміністративних реформ 1990-х рр. Двічі місцеві вибори в 1990 і 1994 рр. – характеризувались широким громадським інтересом. Це знайшло відображення в доволі високих показниках участі в обох випадках (50 % на виборах в 1990 р. та 44 % – в 1994 р., з помітними варіаціями по типу населеного пункту – на користь селищ). З самого початку проблеми, пов'язані з місцевим самоврядуванням супроводжувалися значним інтересом. Люди багато очікували від впровадження нових інститутів управління на місцевому рівні. На їх погляд, обрані нові муніципалітети в першу чергу повинні втілювати в життя права громади. Крім того, вони мають гарантувати автономність рішень з усіх внутрішніх питань, сприяти швидкому економічному поступу та захищати високі стандарти широкого кола щоденних послуг для людей.

Як вже згадувалося вище, децентралізація влади і передача повноважень від верху до низу супроводжувалися грандіозною програмою розподілу власності у сподіваннях створення стабільної основи для автономної економічної діяльності. У відповідності до чітких ліберальних тенденцій нової економічної політики були зроблені серйозні спроби зменшити економічну вагу держави шляхом делегування на місцеві рівні тих задач, які раніше вирішувалися централізовано. Так, місцевим властям надали функції управління всіма соціальними програмами а також виконання більшого об'єму обов'язкових громадських та соціальних послуг. Для вирішення нових задач вони були призначені власниками муніципальної інфраструктури, існуючої для різноманітних послуг. Були також сподівання, що шляхом зниження регулятивної ролі центральної держави можна отримати додаткові економічні вигоди: зменшення реальної присутності та вартості бюрократії і адміністративної діяльності, а отже вивільнення рухомих ресурсів для інших цілей. За такого задуму ліберального повороту, макроекономічні вимоги ефективності, очевидно, повністю гармонізуватимуть з політичними вимогами звільнення від диктату та контролю зверху на рівні мікрополітики. Таким чином, виявилось, що децентралізація має набагато більший вплив, ніж технічні наслідки менеджменту та управління. Її розглядали як прямий шлях до демократії та економічного процвітання.

Реальне здійснення цих амбіційних реформ з самого початку супроводжувалося рядом опитувань. Серед тем для більш детальних досліджень були зміни в місцевих фінансах (Peteri 1993), розмаїття варіантів політики з надання послуг (Horvath 1993), зміна пріоритетів відповідно до соціальної структури населених пунктів (Horvath 1996), порядок економічних задач та кроків технічного розвитку (Ferencz і Kiss 1996), варіації в професійних міркуваннях щодо створення робочих місць (Vajda 1996), соціальна політика (Szalai 1995; Horvath 1995), політика в галузях освіти та охорони здоров'я (Kakai 1996), та ін. Разом зі збиранням неспростованих фактів щодо складання бюджету та набору штату, у більшості цих опитувань здійснювалися також дослідження поглядів різних органів місцевої влади. Фінансувалися ці опитування або з дослідницьких грантів, або підтримувалися самими місцевими властями. Синхронні

опитування громадської думки не проводилися, як і не було досліджень одного типу, які б час від часу повторювались.

Дослідження, що мали на меті виявити популярність коротко- та довгострокової політики муніципалітетів, як правило, містили також запитання про діяльність цих органів. Періодично у висновках цих досліджень з'являється добра оцінка роботи обраних членів ради та різних місцевих комітетів (Horvath і Peteri 1993). Люди визнають професіоналізм і схвалюють навіть обмежувальні місцеві заходи, якщо ті «досягають головного» в обгрунтованих та чітких кроках назустріч економічному поступу. Важливо відмітити, що партійна політика на місцевому рівні, як правило, заперечується. Громади бажають, щоб «їхні», обрані ними, забули про ідеологічні та політичні відмінності і дійшли певного компромісу з загальних місцевих питань. З огляду на таку орієнтацію, кількість членів рад, підконтрольних партіям в муніципалітетах є досить низькою і можна знайти ряд «дивних» коаліцій в місцевих радах, які неможливо навіть уявити на будь-якому більш вищому рівні прийняття рішень (Toth 1995; Wosz 1996).

В сприятливій загальній атмосфері «сторонні спостерігачі» та ті, хто працює в різних органах місцевого управління, погодилися не підвищувати місцеві податки (всі три попередніх центральних уряди робили спроби скоротити бюджетну підтримку і переконати місцеві власті у необхідності докласти більших зусиль до зростання фінансових ресурсів в їх громадах) та аналогічно впорядкувати, раніше згадані різні функції місцевого управління. Коли запитували про конкуруючі задачі політичного представництва, втілення в життя прав громади, управління децентралізованими завданнями влади або умови та розподілення громадської інфраструктури, респонденти недвозначно віддавали перевагу останньому набору завдань (див. Бокс 2). Переважна більшість розглядає місцеве самоврядування як відповідальні органи, які задовольняють соціальні потреби громад та забезпечують ряд громадських та соціальних послуг. В той же час респонденти дають цим органами менш бюрократичні задачі та не бажають, щоб вони надто переймалися економічним менеджментом та фінансами.

В цілому здається, що місцеве управління знаходить набагато більшу підтримку громадськості, аніж центральні власті. Розроблені в місцевому масштабі програми краще відбивають пріоритети та потреби громади (див. Бокс 2), тому вони мають вищий рівень підтримки як з боку еліти, так і електорату. Обумовлені таким доволі сприятливим загальним кліматом, регулярні опитування цієї сфери допомогли добути корисні результати, які слід дослідити в процесі підготовки рішень в центральних структурах для створення робочих місць, інвестування в інфраструктуру та в цільові всеохоплюючі програми для зменшення все ще значних регіональних відмінностей.

6. ПОГЛЯДИ НА ІНТЕГРАЦІЮ З ЄС

Після чотирьох десятиліть повного радянського панування, яке керувалося логікою холодної війни, колапс соціалізму раптово відкрив історичні шанси для перегляду геополітичного положення Угорщини.

Постали різноманітні питання, починаючи від воєнних зв'язків країни до характеру її майбутнього політичного, економічного, соціального та культурного життя. Хоча комуністична влада відкрито гнітила або, принаймні, дуже не схвалювала будь-які такі спроби, обаяні зусилля щодо утвердження європейських рис суспільства були невід'ємною частиною повсякденного життя сімей та місцевих громад впродовж усього періоду соціалізму. Так, попри всі спроби встановлення зверху ідеї залізної завіси також і в різних «несхожостях» соціально-культурних аспектів домінуючого образу життя, європейська самоідентифікація людей знайшла свій шлях в тисячах вестернізованих зразків від житлового будівництва до найпоширеніших видів дозвілля, харчування та «західного» стилю в одязі. Цю десятирічну передісторію неофіційно підтримуваного «європеанізму» слід розглядати в контексті з тим фактом, що вимоги конституювати політичний та економічний лад, сумісний з культурним самовизначенням людей, отримали всезагальне схвалення угорців під час поворотних подій 1989–1990 рр. Тож не дивно, що всі політичні партії наголошували як на одному з своїх головних пріоритетів на початку переговорів з Європейським Союзом (потім Європейською Спільнотою), НАТО та іншими регіональними організаціями щодо членства в важливих органах наднаціонального вироблення політики та прийняття рішень.

Однак, зіткнувшись з величезним об'ємом роботи на шляху до представництва в різних європейських органах, широкий загальний позбувся початкового ентузіазму. Виявилось, що ні пануюча правова ні інші системи, такі як освітня, соціального забезпечення, економічного менеджменту, ба навіть технологічні правила виробництва не сумісні з тими, які застосовуються в західній частині континенту. Так, для цілеспрямованої конверсії всіх цих систем управління треба докласти значних зусиль і все ж таки процес може зайняти роки – якщо не десятиліття.

Однак очікувані труднощі не викликали сумнівів щодо підтримки громадськістю зобов'язань попередніх урядів розпочати необхідні реформи. Як частина тривалої підготовки до повного «вступу в Європу» одразу ж після офіційного проголошення першого уряду в 1990 р. було зроблено ряд кроків. З одного боку, засновано нові інститути та організації, які мали стати «професійними» органами, відповідальними за координацію різних урядових агентств в напрямі «європеїзації». З іншого боку, з огляду на правила, прийняті Європейським Союзом, велися постійні спостереження та здійснювалися нові формулювання адміністративних реформ в усіх важливих суспільних сферах. Наріжним каменем процесу стала передача «Європейської анкети» в 1996 р. Ця подія відкрила шлях до більш конкретних переговорів між існуючим урядом та адміністрацією ЄС щодо «розкладу» координуваних програм підготовки до офіційного членства.

На відміну від більшості інших сфер триваючих адміністративних реформ, роботи, що ведуться задля досягнення інтеграції Угорщини в Європейський Союз, підлягали постійному та серйозному контролю шляхом фінансованих урядом опитувань громадської думки. За останні сім років було замовлено низку одночасно проведених досліджень для

вимірювання рівня поінформованості різних груп угорського суспільства щодо структури вироблення політики та прийняття рішень на європейському рівні, оцінки людьми націй/регіонів, які мають найбільший вплив на майбутнє країни, а також їх мінливих позицій стосовно особистих та загальнонаціональних наслідків цього членства.

Серед цих опитувань найбільш всебічним є «Євробарометр» – щорічні студії, що проводяться в 19 країнах Центральної та Східної Європи. У випадку з Угорщиною це MODUS Consulting Ltd., який відповідає за польові дослідження та порівняльний аналіз. У додаток до універсальних частин цієї анкети, неодноразово використаної в усіх країнах-учасницях, MODUS також пропонує ряд пов'язаних з Європою питань, які, перш за все, становлять внутрішній інтерес (цей комплект питань націлений на вимірювання змін у ставленні до притоку іноземного капіталу, модифікацій політичних орієнтацій людей в космополітичному/ автархічному масштабі та їх сприйняття поліпшення/погіршення розвитку Угорщини в довгостроковій перспективі).

Як показують тенденції останніх п'яти років, разом зі зниженням повної підтримки неоліберальної економічної політики, зростають побоювання входити в європейський ринок без сильних протекціоністських заходів уряду. Хоча більшість все ще «голосує» за приєднання до Європейського Союзу, сильнішають вимоги вдатися до більших зусиль у підготовці трудових ресурсів та проведенні продуманої політики на ринку праці, щоб запобігти маргіналізації угорської робочої сили. У відповідності до своїх більш загрозливих перспектив, переважно літнє сільське населення та міські некваліфіковані робітники вбачають більш негативних чим позитивних аспектів в «європеїзації», що триває, і відкрито побоюються майбутнього членства Угорщини в ЄС (див. Lenguel, Molnar і Toth 1996 а також Бокс 3).

БОКС 2. БАЧЕННЯ ПОЛІТИКАМИ ТА ГРОМАДСЬКІСТЮ ПРІОРИТЕТІВ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

Фонд місцевої демократії та інновації (Будапешт) провів в 1991 р. опитування з різних політичних, адміністративних та економічних аспектів місцевого самоврядування. Воно проводилось по загальнонаціональній репрезентативній виборці із 208 муніципальних установ (вибірка була побудована у відповідності до регіонів, розміру населених пунктів, поділу їх на міські/селищні та з урахуванням комплексного індексу основних соціально-економічних характеристик). В кожному міському урядові, майже ідентичні анкети були запропоновані меру, голові канцелярії місцевої адміністрації (муніципальний клерк) та всім членам місцевої ради. Крім того, було проведено опитування населення по репрезентативній виборці 1 000 мешканців за анкетною, яка містила широкий ряд схожих, а також і додаткових питань з умов життя та загальної політичної орієнтації. (Дослідження за цим проектом були фінансовані Норвезькою дослідницькою радою прикладних соціальних наук).

Опитування зосереджено на тих політичних, професійних, організаційних та людських цінностях, які відіграють роль в процесі розбудови різних органів муніципалітету і також визначають процедури прийняття рішень. Крім пріоритетів, які використовуються в період підготовки річного бюджету, в поле зору дослідників потрапили політика і

механізми місцевого економічного менеджменту, погляди на відповідальність центрального уряду в допомозі муніципальним установам та варіанти довгострокового економічного розвитку.

Дослідження показало несподівано високу ступінь конгруентності поглядів місцевої еліти та населення. Коли запитували про найвищі якості, які повинен мати «хороший» член ради, саме на «чесність», «здатність до знаходження компромісу» та «достатнє знання місцевості» було зроблено наголос з високим ступенем консенсусу. Зі схожою згодою між «своїми» та «сторонніми», серед тринадцяти пунктів, які розглядалися, були низько оцінені ідеологічні переконання (включаючи релігійні вірування) та партійна належність.

Більш того, найважливіші задачі, які слід здійснювати місцевому самоврядуванню, також були співзвучно відмічені чотирма групами респондентів. Список, запропонований для вибору, містив 27 пунктів, які інтерв'юювані повинні були «оцінити» за шкалою від 1 (не важливо) до 5 (одна з найважливіших задач). З незначними варіаціями в фактичних середніх числах, варіанти трьох «своїх» груп були ідентичними: створення робочих місць, громадська безпека та розвиток місцевих телефонних послуг лідирували у цьому списку, тоді як розширення стоянок для автомобілів, покращання у середній освіті та інвестиції в дитячі садки отримали найнижчі бали. Розстановка пунктів не була примітно відмінною в опитуваннях населення, хоча, крім надання вищих балів створенню робочих місць та громадській безпеці, люди також вимагали докласти набагато більше зусиль в сфері послуг для людей похилого віку.

Однак, пункти «нічого не варті» дуже відрізнялися від тих, що були в списках «сторонніх». В опитуваннях населення, люди вважали найменш важливими поліпшення громадського транспорту, розширення стоянок автомобілів та захист прав етнічних груп та меншин. Низька позиція останнього пункту частково відбиває досить поширене упередження проти циган (які є єдиною скільки-небудь значною етнічною меншиною в сучасній Угорщині) і частково браком громадського обговорення деяких нововизначених прав людини. Навпаки ті, хто вже при владі та задіяний у прийнятті рішень, здається більш обізнані в сутності цих прав, хоча все ще вище оцінюють класичні задачі забезпечення послуг та місцевого економічного менеджменту.

Опитування виявило велику долю професіоналізму в прийнятті рішень на місцевому рівні. Воно також унааявило, що широко розповсюдженим є володіння тими організаційними та адміністративними здібностями, які місцеві еліти поступово набували впродовж 80-х рр., і які вони сьогодні перетворили на капітал, беручи на себе тягар відповідальних рішень. Так, чимало муніципалітетів були здатними сформулювати доволі досконалі програми середньо- та довгострокового розвитку в межах незвичайно короткого періоду після виборів.

Джерело: Horvath, M. T. та Peteri, G. (1993), «Uj valtozatossag» («Нове розмаїття»), *Helyi demokracia es ujitasok*, Alapitvany, Budapest, Hungary.

7. ВИКОРИСТАННЯ ОПИТУВАНЬ ГРОМАДСЬКОЇ ДУМКИ В ПОЛІТИЧНОМУ ЦИКЛІ

7.1. Ініціювання політики: приклад реформи охорони здоров'я

Численні обмеження та невідповідності вимогам, які люди відчувають у функціонуванні системи охорони здоров'я, були серед найпоширеніших проблем для обговорення навіть у 1980-х рр. Причин для звинувачень було

багато. По-перше, про невпинне погіршення стандартів здоров'я суспільства сигналізував широкий спектр індикаторів. Вікові показники смертності – особливо чоловічого населення – погіршувались з другої половини 60-х рр.; масштаби алкоголізму, психічних розладів та серцево-судинних хвороб невпинно перевищували такі показники більшості інших європейських країн. Зростання числа нещасних випадків із смертельними наслідками вивело Угорщину на перші місця в індустріальному світі. Рівні дитячої смертності перестали знижуватись з середини 1980-х рр., і т. ін. (для порівняльного підсумку, див. Losonczi 1997).

БОКС 3. УГОРЩИНА НА ШЛЯХУ ДО ЄВРОПИ

Восени 1996 р. Sondra Ipsos здійснила серію опитувань громадської думки для визначення загальної обізнаності та ставлення до європейської інтеграції. Опитування були замовлені Міністерством закордонних справ і фінансувалися з фондів програми Phare. Дослідження включало вибірку чотирьох різних соціальних груп, як особливо важливих з точки зору розбудови цілеспрямованої урядової стратегії розповсюдження інформації про політику здобуття Угорщиною членства в ЄС. Групи, відібрані для більш детального дослідження, були такими: молодь, мешканці відсталих сільськогосподарських районів, журналісти та дорослі люди «взагалі». Ці групи були представлені нижченаведеними вибірками: 1 400 респондентів були випадково вибрані з молоді 16–29 років; для репрезентації населення сільськогосподарських районів була зроблена географічно концентрована вибірка розміром 1 000 чоловік; невелика вибірка з 250 інтерв'ююваних журналістів призначалася для виявлення поглядів тих, хто працює в різних сферах мас-медіа; «ключова вибірка» складалася з 3 000 індивідів віком від 18 років і старше, обраних за класичними випадковими методами, слугувала для збирання інформації щодо думок дорослого населення взагалі.

У відповідності з даними інших опитувань, ці серії досліджень також виявили, що більшість угорців позитивно ставляться до майбутнього членства в ЄС. Відмінності, що викриваються при порівнянні середніх показників очевидні: молодь та групи середнього віку є більшими прихильниками, ніж люди похилого віку; у міських професіоналів більше схвальних відповідей, ніж у сільських мешканців; зайняті в промисловості та в сфері послуг вбачають в майбутньому членстві більше вигоди, ніж сільськогосподарські робітники. Коли запитували про підстави вступу до ЄС, люди переважно наводили економічні аргументи, культурні та політичні згадувалися набагато рідше. Щодо майбутнього політичної конструкції об'єднаної Європи, відносна більшість (46 % з «дорослої вибірки») говорили про Європейську конфедерацію, тоді як дещо меншу підтримку дістали (38 % «голосів») «Сполучені штати Європи». У відповідності з цими думками, люди вважали, що торгівля, монетарна або екологічна політика є пан-європейськими питаннями, тоді як проблеми соціальної політики, освіти, охорони кордонів або транспорту слід лишити для розв'язання на національному рівні прийняття рішень.

Опитування показали відносно високий рівень обізнаності про передбачувані зміни в сферах зайнятості, відносин власності, освіти, міграції або комунікації. Однак рівень інформації щодо організаційної структури Союзу виявився дуже низьким. Ще менш відомими були процедури виборів

до Європейського парламенту, символи «Європи», або нещодавно прийняті правила стосовно грошово-кредитного союзу.

Щодо сподівань, то серед результатів майбутнього членства в ЄС угорці прогнозують зміцнення національної ідентичності та зростання поваги до угорської культури. Велика частина респондентів також високо оцінила кращі шанси країни в зовнішніх справах та в міжнародному представництві інтересів, а також суттєве загальне покращання стану економіки. Аналіз прогнозованих недоліків показав, що більшість занепокоєна зростанням явищ злочинності, алкоголізму, наркоманії, самогубств і т. ін., які вже турбують суспільство. Крім того, причиною великого занепокоєння стали деякі внутрішні проблеми. Тривогу викликали очікувані подальші урізання соціальних витрат, а також поглиблення соціальної та регіональної нерівності між більше та менше адаптованими частинами суспільства.

Ознаки відносно високого ступеня солідарності були виражені те тільки стосовно співвітчизників угорців, а й сягали міжнародного масштабу. Люди виявилися дуже критичними до всіх «сепаратистських» дій та до будь-яких проявів конкуренції серед центральноєвропейських урядів. Величезна більшість бачить майбутнє Угорщини в контексті цього регіону і думає про набуття формального членства в ЄС разом з іншими країнами-членами Вишеградської угоди.

В світлі цих опитувань, дуже чітко намітилися сфери покращання діалогу між урядом та суспільством. Як результат дослідження, службою прем'єр-міністра влітку 1997 р. була розроблена «програма з розповсюдження комунікації». Починаючи з серпня 1997 р., великі щоденні газети, державне радіомовлення та Угорське державне телебачення розпочали різні випуски з ряду аспектів: економічних, фінансових, ринку праці, соціальних, освітніх та культурних – всього того, що стосувалося майбутньої інтеграції. Ці випуски мали на меті зростання обізнаності щодо специфіки певних сфер політики ЄС, а також розповсюдження інформації про ті політичні і бюрократичні процедури, які формують дії парламенту та уряду Угорщини на шляху до членства в Євросоюзі.

Джерело: Csepeli, Gy і Zavecz, T. (1997), «Varakozasok, remeneyek, felelmek: az Európai Unió kepe a magyar kozvelemenyeben» («Очікування, сподівання, побоювання: народний образ Європейського Союзу в Угорщині»), *Politikai Evkonyv 1997 (Політичний щорічник 1997)*, DKMKA, Budapest, Hungary, pp. 650–669.

По-друге, система охорони здоров'я виявлялася все менш здатною упоратись з все більше серйозними проблемами, з якими вона стикалась. В основі цього лежать структурні обмеження, а також наслідки недофінансування цих служб в останнє десятиліття. В системі з'явилися серйозні симптоми надмірного навантаження: зниження якості її послуг. Хронічний дефіцит споруд, обладнання, апаратури та брак відповідності послуг до потреб пацієнта, стали повсюдною практикою в суспільстві. Одночасно, доступ до адекватних форм та інститутів лікування все більше і більше залежав від хабарів та латентних соціальних і політичних контактів. Все це заповдіювало шкочу менш забезпеченим соціальним групам – тим, хто частіше потребував інтенсивного медичного втручання. Постійний дефіцит медичної допомоги, що руйнував здоров'я суспільства та збільшував нерівність, здавався вічним (Szalai 1986; Orosz 1995).

Обумовлена цим станом справ обіцянка суттєвих реформ в охороні здоров'я була одним з найважливіших пріоритетів всіх партійних програм на початку 1990-х рр. Наступні уряди стикнулися з тим фактом, що реформи вимагають суттєвого зростання фондів витрат на охорону здоров'я. Оскільки будь-які подібні вимоги були у гострому протиріччі з загальною тенденцією скорочення бюджетних витрат, потрібно було шукати альтернативні рішення.

Хоча вирішальні кроки все ще попереду, були зроблені деякі важливі зміни. Першою з них була передача державної служби з охорони здоров'я під управління соціального забезпечення (іншими словами, відокремлено її доходи з державного бюджету та засновано незалежний, відповідальний професійний орган для управління нею), та введення нормативів фінансування різних послуг (квоти на душу населення в базовій медичній допомозі, специфічний підрахунок захворювань в лікарнях і т. ін.). Другою зміною стали зусилля, спрямовані на «заощадження» споживання ліків та вартості всіх видів лікування. Третьою – обмеження, введені на тривалі відпустки по хворобі та посилення контролю надання пенсій за непрацездатністю. Четвертою – підтримка поняття «змішані послуги» шляхом сприяння приватному бізнесу в певних спеціалізаціях. П'ятою – зусилля для задоволення однієї з найчастіших вимог: значно підвищена винятково низька заробітна плата лікарів та медичних сестер. Однак, всі ці заходи мали досить суперечливі результати. В деяких сферах якість послуг продовжує знижуватись, а намагання не відставати від зростаючих цін спричинюють додаткові витрати бідних прошарків населення. Таким чином, конфлікти навколо питань здоров'я та медичної допомоги все ще залишаються в центрі уваги суспільних дебатів.

Опитування громадської думки з цього предмету дали певний зворотний зв'язок щодо інтенсивності цих конфліктів. В дослідженнях серед різних груп лікарів широкого діапазону спеціалізацій отримано такі самі результати: ті, хто працюють в цій сфері, вбачають в хронічному недофінансуванні головну причину всіх інших «хвороб» системи. Постійно скаржаться на брак профілактичної допомоги та низький стандарт відновлення здоров'я. Не зважаючи на такі особливості професії, всі групи лікарів погоджуються з аналізом, що виявив найтривожнішу структурну рису системи: дорожнечу стаціонарного лікування порівняно з набагато дешевшим і нерідко більш ефективним амбулаторними послугами (Orosz 1995; Losonczi 1997). Ще один комплект частих критичних коментарів стосується відсталості й поганого розподілу обладнання та засобів інфраструктури. Коли запитували про можливі рішення, різні професійні групи наголосили на поєднанні двох необхідних кроків: потребі в широко обговореному, добре розробленому довгостроковому плані охорони здоров'я та нагальності руху до встановлення багатосекторної системи охорони здоров'я з включенням приватного капіталу та неприбуткових послуг. (Orosz 1992).

Думки непрофесіоналів здається не надто відрізняються від думок

професіоналів. В списку пріоритетних цінностей люди відводять здоров'ю високе місце і були б відкритими для сприйняття приватних та неприбуткових інститутів в цій сфері за умови, що правила оплати та доступу стануть більш чіткими та краще регульованими, ніж дотепер (Gyekiczki та інші 1991; Csontos та інші 1996). Хоча недоречні випадки в тих чи інших інститутах охорони здоров'я наводяться досить часто, існує все ще високий рівень довіри до лікарів, яких люди хотіли б бачити краще оплачуваними та підтриманими допоміжним персоналом (див. Бокс 4).

7.2. Здійснення політики: погляди на бюджетну реформу

Для полегшення фінансового тягара, підтримки вільної економічної діяльності та швидкої адаптації до світового ринку, були ініційовані серйозні реформи щодо зменшення розміру державного бюджету. Паралельно цим реформам були зроблені кроки для визначення заново концепцій та функцій центрального фінансування. На відміну від колишнього недиференційованого розпилення та централізованого перерозподілу доходів, було прийнято низку правил для позначення меж понять, функцій та об'єктів різноманітних податків, засад різних внесків, прав на відшкодування і допомогу, а також керівні принципи центрального перерозподілу.

В останні роки питання бюджетної реформи постійно було на порядку денному громадських дебатів. Більш того, відбувався значний тиск на парламент та Конституційний суд з метою домогтися енергійних спроб визначити та стабілізувати правові рамки як оподаткування, так і доступу до субсидій. Оскільки кроки до значної бюджетної реформи були зроблені в умовах серйозної і триваючої економічної кризи, цей процес супроводжувався періодичними жорсткими соціальними конфліктами. В цій сфері адміністративних реформ сутички за і проти встановлення центрального втручання були надзвичайно інтенсивними.

В ряді опитувань виявлено причини цих конфліктів та неясностей. Очевидно, що на перше місце виступають економічні мотиви. Незалежна, повністю відокремлена від держави економічна діяльність вимагає стабільної підтримки капіталу та добре функціонуючого ринку, але жодна з цих умов за останні десятиріччя не була створена. Саме тому центральний уряд стикнувся з постійним тиском енергійних вимог надати фінансові гарантії індивідуальним підприємцям для заснування безпечного бізнесу. Крім того, потреба в економічній присутності держави потрібна з огляду на той факт, що реструктуризація виробництва також почала руйнувати ті ринкові відносини, які до теперішнього часу розцінювались як більш-менш стабільні та «вічні». Приватизація державних підприємств зруйнувала державні замовлення, які мислились безпечними, в той час як колапс Ради економічної взаємодопомоги (РЕВ) та східних ринків сплутав та загрожує безпеці налагоджених експортних зв'язків. Все це значно підвищує ризик повної незалежності та посилює суспільну вимогу буферної ролі держави.

БОКС 4. УГОРЦІ БАЖАЮТЬ КРАЩОГО МЕДИЧНОГО ОБСЛУГОВУВАННЯ, АЛЕ, ХТО МАЄ ПЛАТИТИ ЗА РАХУНОМ?

В 1994 р. Фонд страхування здоров'я замовив і фінансував опитування щодо сучасних знань людей про систему охорони здоров'я та їх поглядів на введення, заснованих на внесках послуг та декількох інших елементів реформи охорони здоров'я. Дослідження також було націлене на виявлення деяких важливих соціологічних детермінант поведінки людей в системі охорони здоров'я та основних моделей «використання» цієї системи. Опитування було проведено командою Інституту економіки та соціального дослідження профспілок. Питання задавались впродовж годинного інтерв'ю з одним з дорослих членів 5 000 сімейних господарств по національній репрезентативній виборці. Докладний заключний звіт не став доступним широкому загалу, хоча стислий виклад був опублікований в «Серії робочих матеріалів Фонду страхування здоров'я» (напівпублічна серія, яка не потрапляє в «нормальний» обіг – в книжкові магазини або громадські бібліотеки, але доступна шляхом запиту).

Дослідження виявило дуже низький рівень обізнаності про фінансування охорони здоров'я. Хоча як роботодавці, так і працівники сплачують суттєві кошти для покриття субсидій, сімейних пільг та вартості «безкоштовного» медичного обслуговування (зараз, ставка працівників повсюдно становить 10 % від загальної суми зарплати, а роботодавців – 42, 5 % від щомісячного фонду заробітної плати), невідома ні повна доля внесків, ні їх внутрішній розподіл між двома фондами, що управляють готівковими пільгами та медичними послугами відповідно. Краще освічені люди оцінили ці пропорції дещо краще, ніж менш освічені, хоча рівень обізнаності був досить низьким навіть серед них. Досить цікава обставина, всі, чия професія відносилась до сектору охорони здоров'я в широкому значенні, були обізнані стосовно чинних правил платежів неначе проблеми підтримання медичних послуг були їх «внутрішніми» питаннями.

Про інші поточні зміни в системі охорони здоров'я було відомо навіть ще менше. Люди й гадки не мали про відсоток субсидій, що надавались з центральних фондів на певні фармацевтичні вироби загального вжитку. Все, що вони знали, – це надзвичайне зростання цін в сфері споживання.

Коли запитували про найтривожніші нестатки та проблеми якості в охороні здоров'я, найчастіше скарги людей стосувались низького рівня гігієни в лікарнях та поганої якості їжі, що давали пацієнтам. Ці докори були досить загальними; вони не були результатами недавнього особистого досвіду. Крім того, серед періодично згадуваних критичних зауважень були також роздутість штату та переповненість лікарень.

Ряд запитань з'ясували, чи приймуть люди плату та/або зниження якості та/або зменшення бюджетного фінансування певних соціальних послуг поза охороною здоров'я як «ціну», яку треба заплатити за покращання в таких сферах: послуги дільничних лікарів, поліклініки, лікарні, готівкові пільги за вагітним та всіх інших дільницях медичної сфери. Результати свідчать: люди залишаються вірними лікуванню переважно в лікарнях (вони не дають зеленого світла будь-яким скороченням в цій сфері) і переважно приймають поступове введення плати за спеціальні послуги. Однак незрівнянно популярнішою думкою була порада виробникам рішень знайти ділянки поза медичною сферою, де, на думку людей, більше «заощадження» недостатніх державних фондів зачепило б менше базових потреб менш широких груп. Утримання

державної, безкоштовної (або, принаймні, недорогої) системи охорони здоров'я є рішучою вимогою угорського суспільства.

Фундаментальним висновком цього опитування виявилася потреба зростання обізнаності людей про «економіку» охорони здоров'я. Дослідження надихнуло виробників рішень з Ради фонду здоров'я запропонувати Угорській академії наук включити регулярні студії з охорони здоров'я в Національну програму стратегічних досліджень в підготовці до інтеграції в ЄС. Як частина цієї програми між травнем та вереснем 1997 р. була проведена перша серія засідань груп експертів. Це закінчилось великою конференцією (також повідомлялося в пресі) – першою з тих громадських подій, де професіонали-медики мали можливість обговорити довгострокові плани реформи охорони здоров'я з економістами, соціологами, представниками менеджменту охорони здоров'я, посадовими особами місцевого самоврядування та низкою громадських організацій охорони здоров'я.

Джерело: Bondar, E. та Ekes, I. (1995), *Egeszsegbiztositas* («Охорона здоров'я низу»), ОЕР, Budapest, Hungary.

Однак, причини цих амбівалентних відносин містили не тільки прямі економічні компоненти, але й культурні і позиційні фактори. В першу чергу варто згадати ефект бумеранга, який супроводжує звільнення від політичної влади держави. Парадоксально, десятиріччя опору державі як гнобителю зараз досить виразно переглядаються і робляться сердиті вимоги історично заслуженої компенсації. За принципами приватизації, що мають намір «регулювати» розграбування державного майна, можна виявити сильно конкуруючі вимоги матеріальної компенсації. Наявність аргументів, що виправдовують ці вимоги як загальноприйнятні і втілені в законодавстві, є питанням грубої політичної сили. Таким чином, приватизація та розподіл власності є прямою функцією латентних договірних позицій, встановлених протягом минулих десятиріч (Sagi 1994; Szelenyi та Szelenyi 1996; Szalai 1996).

Інші ділянки економічного життя проливають навіть більш виразне світло на амбівалентність у відношенні до держави. Велика кількість організованих зараз громадських об'єднань, асоціацій та фондів є зразковими прикладами одночасних вимог самоорганізації і бюрократичного визнання (Vajda 1995). Схожа ситуація зі збором та регулюванням доходу. Менеджери підприємств та профспілкові активісти одностайні в захисті від всіх форм центральних обмежень переговорів про розміри заробітної плати та юридичного обмеження відпускних цін. В той же час і з тією ж енергією вони також дуже покладаються на ту ж саму центральну державу. Вони використовують старі канали, які колись виявилися успішними у встановленні індивідуального режиму господарювання, щоб і зараз домогтись для себе компенсації від різних центральних бюджетних органів перед лицем інфляції та інших економічних труднощів. Бажання мінімізувати ризики само по собі приводить суб'єкти до тенденції формулювати для себе вигоди усупереч іншим шляхом різних «винятків», «поступок» та інших форм бюрократичного захисту (Laki 1995).

Відповідно до цих широко розповсюджених поглядів та глибоко вкорінених інтересів, що стоять за опором серйозним скороченням державних витрат, нещодавні опитування громадської думки показують, що люди в цілому кажуть «ні» тим реформам, які націлені на суттєве урізування попередніх всезагальних вигод та програм (Toth 1996; Ferge 1996). Однак, коли опитування йдуть глибше та запитують також про «жертви», які люди були б готові принести для підтримки програм, що розглядаються, картина стає більш складною: готовність більше платити дуже залежить від поточних економічних умов, плати за навчання, місця проживання та віку. Взагалі, ті, хто знає про основні причини реформ (молодь, міські професіонали хоча б з прийнятним рівнем доходу) бажають підтримати вище оподаткування в ситуації, коли використання коштів стане більш прозорим, ніж існуюче (див. Бокс 5).

Ці опитування також продемонстрували широке розповсюдження солідарності з бідними та з тими, хто має спеціальні потреби. Вони показали, що люди схильні прийняти навіть досить значне зростання особистого внеску, якщо вони побачать, куди йдуть їхні гроші: якщо правила отримання деяких послуг є чіткими та робиться менше «винятків» в реальному розподілі ресурсів та коштів (Sagi 1996). Далі, виявлено підтримку поєднання приватного/державного в освіті та охороні здоров'я, інакше кажучи, засвідчено, що цінність знань та підтримки здоров'я займає високі позиції у списку переваг, вказаних сучасним угорським суспільством (див. Бокс 5).

БОКС 5. ЧОМУ МИ СПЛАЧУЄМО ПОДАТКИ?

В 1996 р. TARKI здійснив опитування для вимірювання загальної обізнаності людей про фіскальну систему, податки та фінансування держави. Опитування було проведено по виборці з 1 000 осіб, які представляли економічно активне населення країни. Цей проєкт замовило та фінансувало Міністерство фінансів (з частковим внеском Центральноевропейського університету). Інтерв'ю тривалістю одну годину об'єднували методологічні елементи класичних досліджень громадської думки із спеціально розробленим експериментом зі створення для респондентів ситуації прийняття рішення. Крім з'ясування їх поглядів щодо податкового змісту певних предметів щоденного споживання (хліб, бензин), ступеню відповідальності держави у забезпеченні безкоштовної охорони здоров'я, сімейних доходів, мінімальної пенсії, субсидування ліків та безкоштовної вищої освіти, респондентам пропонували зробити вибір за варіантами: чи згодні вони платити більші податки, та/або чи слід більш точно обумовити певні державні послуги, та/або чи треба обмежити тих, хто має до них доступ, та/або чи слід відмовитись від певних вимог якості безкоштовних послуг.

Опитування дало розуміння значного коливання в рівні знань стосовно різних аспектів державних фінансів. Крім визначного впливу освітнього рівня, професії, віку та місця проживання респондентів виявилось, що обізнаність людей сильно залежить від якості інформації, доступної з мас-медіа, а також від їх власного прямого контакту з тим чи іншим інститутом/структурою, що розглядаються. Однак, готовність допустити певне скорочення ролі держави в забезпеченні вищезгаданих послуг/вигід не показує стійкої кореляції з цими змінними. Дослідження виявило досить

високу ступінь солідарності *разом* із визнанням більшої ролі ринку і певним зростанням особистого фінансового внеску (тобто більшість респондентів вибрали підтримку, та навіть певне розширення соціальної допомоги бідним за рахунок більшої плати за це; доступ до безкоштовного медичного обслуговування був підтриманий, навіть у разі, якщо для цього вимагалось більше жертв і т. ін.).

Дослідження такого характеру є корисною «попередньою перевіркою» скорочення різних програм, які раніше забезпечувались виключно державою. Очевидно, що реакція громадськості не є універсальною: існують сфери, де вимога підтримки повної відповідальності держави є виразнішою, ніж в інших. Крім того, поклавши більше зусиль для підвищення рівня якості інформації щодо розумного обґрунтування певних фіскальних реформ, уряд домогся б набагато більшої громадської підтримки, ніж та, що він мав до цього.

Джерело: Csontos, L., J. Kornai I. та Toth, «Az allampolgar, az adok es a joleti rendszert» («Громадяни, податки та система соціального забезпечення»), *Szazadveg*, No. 4, Budapest, Hungary, pp. 1-28.

7.3. Оцінювання політики: погляди на досягнення та втрати економічних реформ

Хоча реформи для досягнення вищої ефективності та кращого функціонування економіки мають виключно довгу історію в Угорщині (беруть початок з кінця 1960-х рр.), колапс соціалізму привів до фундаментальних змін в умовах, детермінуючи масштаб кроків, які треба здійснити назустріч справжньому економічному розвитку. Невпинне падіння виробництва від початку 1980-х рр. з'ясувало, що воно навряд чи могло піднятися за існуючих структурних умов командної економіки. Потенціал обережних реформ виявився вичерпаним: продовження економічного розвитку вимагало фундаментальної зміни в пануючих відносинах власності. Але ж, така вимога торкалася найсуворіших політичних табу соціалістичного режиму. Таким чином, всі радикальні ідеї, побудовані на домінуванні приватної власності, здавалось, назавжди залишилися в ящиках столів. Але з системними змінами 1989-1990 рр. шанси реалізувати їх зросли в один момент. На основі готових програм, які також намічали правові, фінансові та організаційні кроки, необхідні для успішної економічної трансформації, після виборів 1990 р. негайно розпочалися важливі заходи.

Найважливішими серед них стали закони і постанови про приватизацію. Крім юридичного визнання приватного капіталу, було застосовано ряд монетарних заходів для прискорення конверсії колишніх державних фірм в приватний бізнес і формування малих підприємств на основі неофіційного виробництва другої економіки. Таким чином, впродовж шести років приватна власність стала домінуючою. Зараз понад 60 % виробничих фондів знаходяться у приватних руках. Експансія приватної власності супроводжувалась радикальною зміною в структурі виробництва: колись на жах нерозвинена сфера послуг зросла і стала вирішальною частиною економіки, що забезпечує зараз близько 60 % ВВП.

Разом з приватизацією, були також розпочаті енергійні дії в зовнішній

торгівлі. Для стимулювання розширення експорту угорських товарів було надано щедрі субсидії, які також мали на меті отримання значних доходів для сплати величезних зовнішніх боргів Угорщини. Цим же цілям слугувала лібералізація цін практично на всі внутрішні товари. В той же час повна лібералізація імпорту орієнтувала виробництво на краю адаптацію до зовнішніх викликів.

Додатковими елементами реформи, які слугували розвитку нової, раніше відсутньої, сфери комерційних банків стали значні вливання центральних коштів та міжнародних позичок, що допомогли швидко модернізувати фінансову систему, вкрай необхідну для сталого економічного зростання. Інституційні зміни в банківській справі супроводжувалися також лібералізованою монетарною політикою.

Треба сказати, що всі ці зміни відбувались в умовах серйозної кризи виробництва. Тому радикалізм в скороченні періоду переходу до ринкової економіки слід було нейтралізувати рядом енергійних заходів для пом'якшення негативних ефектів цього процесу, перш за все, для контролю за інфляцією та зростанням безробіття. В цьому контексті заснування центральних та регіональних інститутів індустріальних відносин стало важливим елементом процесу реформ. Незважаючи на всі ці зусилля, за останні роки більша частина угорського суспільства пережила значне зниження реальних доходів та незаний раніше ступінь невизначеності. Таким чином, для більшості «економічні реформи» в основному означали негативний досвід (Marian 1994; Juttner 1995). Цей досвід значно вплинув на сприйняття людьми змін та чітко відбився у поглядах, виявлених численними опитуваннями громадської думки з цієї теми (Hunyadi 1995; Juttner 1996).

Ряд опитувань постійно сигналізували про поширене відчуття незахищеності. Коли запитували про сприйняття економічних реформ, двома аспектами, щодо яких люди виражали побоювання, були обмежені надії зберегти роботу та підтримати існуючий рівень життя. З року в рік очікуваний рівень безробіття перевищував реальний десь на 30-35 %. Очікування суттєвої втрати доходу також були високими, хоча й меншими, коли запитували про особисте майбутнє. Люди вбачають більше можливостей докласти власних зусиль для отримання додаткових ресурсів, чим для інших взагалі (Juttner 1995). Інакше кажучи, оцінка людьми загального становища та майбутніх перспектив угорського суспільства є дещо похмурою. Інтенсифікація особистих зусиль залишається єдиним джерелом надії на покращання.

Опитування щодо економічних сподівань також показують, що з плином часу зростає ностальгія за відносно безпечною фінансовою ситуацією, яку люди переживали наприкінці 80-х рр. (Juttner 1995; Lengyel 1996). В той же час вони не хочуть командної економіки. Коли їх запитують про найбажанішу систему економічного регулювання, навряд чи хто схвалює «соціалістичне» управління, тоді як підтримка вільного ринку та, особливо, «змішаної» економіки зростає (див. Бокс 6; Hagg 1996). Аналогічно люди схвалюють націоналізацію та приватизацію – хоча вони

й хотіли б бачити більше дій з боку держави із забезпечення більшого визнання інтересів «рядових» працівників також і в приватному бізнесі (див. Бокс 6).

БОКС 6. ХТО ВИГРАЄ, А ХТО ВТРАЧАЄ В РИНКОВІЙ ЕКОНОМІЦІ?

Центр маркетингу та опитування громадської думки Mediap з 1991 р. проводить регулярні опитування для виявлення змін у ставленні людей до економічних змін, що відбуваються, особливо до приватизації та встановлення ринкової економіки. Щорічні опитування замовляються пресою (переважно провідним економічним щотижневиком *HVG*) у співробітництві з Центральноевропейським університетом, Інститутом політичних студій та Центром міжнародного приватного підприємництва (СІРЕ). Вибірки величиною 1200 осіб представляли доросле населення країни на основі соціально-демографічних характеристик. Інтерв'ю постійно ставлять питання щодо поглядів людей на тенденції внутрішнього економічного розвитку, бажану систему макроекономічного управління, досягнення та втрати переходу до ринкової економіки та про їх ставлення до різних аспектів приватизації.

В довгостроковому зіставленні відповідей людей на точно порівнювані питання щорічних опитувань звіт 1996 р. сигналізував про зростаючий скептицизм та невдоволення. В той час як частина переконаних прихильників руху Угорщини до встановлення розвиненої ринкової економіки становила – 24 %, відповідна цифра впала до 7 % в 1995 р. В той час як в 1991 р. 41 % респондентів думали, що «все робиться у вірному напрямку», доля тих, хто все ще притримується такого погляду також зменшилась до 21 % в 1995 р. Слід додати, однак, що процент глибоко розстреснених, тим часом також зменшився. Частка тих, хто думає, що «все безперечно йде у хибному напрямі» впала за період, що розглядається, з 41 % до 33 %. Щодо комплексу запитань, поставлених стосовно різних аспектів приватизації, то дані показують чітке зниження згоди людей, хоча крутизна зниження варіюється в межах 9 пунктів.

Більшість все ще підтримує ту ідею, що заробітки слід регулювати ринковою економікою без втручання зверху (хоча частка прибічників цього погляду впала з 68 % до 61 % між 1993 та 1995 рр.). Однак, це єдиний «елемент» переходу до ринку, який все ще отримує схвалення понад 50 % респондентів. Другий найприйнятніший компонент – приватизація великих державних фірм – втратив свій колишній показник підтримки, що дорівнював 50 % (коефіцієнт згоди впав до 39 % на кінець 1995 р.). У всіх інших випадках, низький коефіцієнт згоди надалі зменшувався, станом на 1995 р. тільки 23 % дозволили б іноземцям купувати виробничі фірми; тільки 15 % вітали б їх як власників нерухомості; менше ніж 5 % допустили б іноземну власність на землю.

Більш глибокий аналіз виявив за цими середніми числами важливі варіації. Підтримка встановлення ринкової економіки, приватизації та мінімізації втручання з центру все ще сильна в частині найосвіченіших (коефіцієнт тих, хто оцінює тенденції в змінах економіки позитивно становить 57 % серед тих, хто має ступінь, і лише 33 % – серед респондентів з початковою освітою), молодих (відповідні результати становлять 47 % серед двадцятирічних на відміну від 30 % тих, кому за шістьдесят) і тих, хто віддає перевагу вільному ринку перед будь-яким типом змішаної економіки (коефіцієнт схвалення становить 55 % в першій і лише 33 % в другій групі).

Результати наступних опитувань з економічних змін та приватизації чітко

відбивають сучасні пізнання людей в реструктуризації економіки. Через заходи жорсткої економії (особливо, сучасне різке зниження доходу та споживання після прийняття пакету економічних реформ Бокроша в березні 1995 р.), більшість населення стикнулось зі зростаючими труднощами в підтриманні колишнього стандарту життя та відчуває все більшу невпевненість в щоденному житті. Зростаючий скептицизм та невдоволення відбивають ці пізнання. У відповідь на негативну реакцію людей, уряд вдався до енергійних зусиль для введення більш чітких правил у відносинах власності та певної компенсації матеріальних втрат шляхом кращого надання низки державних послуг та доступу до них.

Джерела: Marian, B. (1994), «A politikai kozvelemeny a Median kutatásainak tükrében – 1991–1994» («Політична думка, відображена в опитуваннях, проведених Median – 1991–1994 pp.»), in Kurtan, S. et al. (eds.), *Politikai Evkonyv 1994* (Політичний щорічник, 1994 р.), DKMKA, Budapest, Hungary, pp. 719–757.

Hann, E. (1996), «A politikai kozvelemeny a Median kutatásainak tükrében» («Політична думка, відображена в опитуваннях, проведених Median»), in Kurtan, S. et al., *Politikai Evkonyv 1996* (Політичний щорічник, 1996 р.), DKMKA, Budapest, Hungary, 1996.

Очевидно, за цими «середніми величинами» показників громадської думки приховуються значні варіації відповідно до рівня освіти, професії, місця проживання і, перш за все, реального стандарту життя. Взагалі, міські професіонали (чоловіки дещо більше, ніж жінки) є сильними прихильниками радикальних кроків до розбудови ринку і найменш критичні до суворих заходів задля досягнення довгострокових цілей (Hann 1994). Колишній середній клас кваліфікованих «синіх комерців» та «білих комерців», як правило, складається з неріпучих «виборців» реформ. Цілком згідно з особистими умовами і перспективами, що зазнали значних змін, поява варіантів у їхніх позитивних відповідях в наступних опитуваннях вказують високу ступінь коливань: з одного боку, вони дещо виграли від змін, з іншого – цей виграш, здається, легко зводиться нанівець, якщо захист з центру зменшується надто швидко.

Коли йдеться про зміни, то люди похилого віку, некваліфіковані робітники, безробітні протягом тривалого часу та, перш за все, цигани є тими, хто ідентифікує себе як таких, що найбільше втратили, і очікує подальшого погіршення ситуації як на особистому рівні, так і на рівні класу (Ferge 1996; Simon 1996; Kolosi та Sagi 1996). Тим не менш, навіть вони не бажають повернення старих часів. Що вони хотіли б бачити – більше дії центрального уряду з нейтралізації негативних аспектів перехідного періоду більш ефективними заходами в соціальній політиці (Hann 1996; Ferge 1996).

8. ІМІДЖІ ТА СПРИЙНЯТТЯ ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

Як зазначалося вище, відповідальність та служіння людям були, можливо, найпоширенішими вимогами справжньої реформи державного управління. Вони виникли як наслідок загально розповсюдженого досвіду певною мірою несприятливої та дисфункціональної роботи адміністративних організацій впродовж десятиріч соціалізму. В ті роки «державний сектор» поставав в очах людей як сфера, де могутні державні

бюрократи, які називали себе «державними службовцями», авторитетно встановлювали правила, де «суд» означав покарання замість захисту справедливості, де «поліція» уособлювала підпорядкування замість підтримання законності та порядку. Отже, вимога встановлення демократичного ладу стала саме тією, що потребує чіткого повороту в принципах, цінностях та повсякденному функціонуванні тих ключових організацій, які з найбільшою неопосередкованістю «персоніфікують» державну владу.

Для підтримки процесу реформ було здійснено певні заходи, зокрема приведено в дію ряд нових законів. По-перше, відправлення правосуддя було позбавлене політичного контролю, а для гарантії неупередженості в судову систему були вбудовані нові інституційні елементи. По-друге, поліцейська служба зазнала реструктуризації, засновано нові відділи. Крім того, місцевим урядам офіційно доручили контролювати роботу поліції в межах їх кордонів. Для досягнення значущих змін в повсякденній роботі полісменів також було розпочато ряд інтенсивних освітніх програм. По-третє, Закон 1993 р. про державних службовців заново визначив обов'язки та права службовців в різних органах державного управління і упорядкував умови контролю за їх роботою.

Всі ці заходи супроводжувались значним громадським інтересом. Помітну роль в його підтриманні відігравала преса: зловживання владою, виявлення насильницької поведінки того чи іншого полісмена, викриття корупції в державних інститутах, факти расової дискримінації з боку властей проти циганських громад тощо, найчастіше повідомлялися в мас-медіа і детально обговорювалися в щоденних газетах, в різних радіо- та телепрограмах. Отже, публіциті є одним із найпотужніших засобів гарантії законності та відповідальності. Водночас, це допомагає формуванню нового іміджу державних організацій, що привернули увагу.

Серія опитувань громадської думки дає потужний зворотний зв'язок інститутам для з'ясування ефективності їх зусиль до розбудови цього нового іміджу. Всі великі центри дослідження громадської думки слідкують за змінами у сприйнятті людей центрального уряду, місцевого управління, суду, поліції та армії (Центр маркетингу 1997; Sonda Ipsos 1997; Modus 1997). Тенденції чітко демонструють позитивні зрушення. Щороку зростає частка респондентів, які повідомляють, що вбачають деякий прогрес в роботі уряду, відчують значне підвищення професіоналізму в місцевих органах влади, висловлюють більше, ніж раніше, довіри роботі поліції або армії і помічають зростаючу ефективність в роботі суду в питаннях захисту законності, а не політичних інтересів.

Оскільки такі тенденції зафіксовані для всіх типів інститутів, абсолютний рівень довіри, звичайно, не є ідентичним. Як вже згадувалося, ранжирування (відповідно до середніх балів в діапазоні від 0 до 100) було встановлено шляхом розміщення Президента та Конституційного суду нагорі, а центрального уряду знизу рейтингового списку (Magian 1994; Hain 1996; Szabo 1997). Інша сторона медалі є, однак, дещо темніша. Зростаючий досвід щодо широкого розповсюдження корупції на різних рівнях

державного управління викликав скептицизм та недовіру і спровокував доволі різке зниження підтримки партій урядової коаліції: різні опитування громадської думки 1996 р. одностайно повідомляють про суттєву втрату «безумовних» голосів як Угорською соціалістичною партією, так і Альянсом вільних демократів (див. Бокс 7; також Szabo 1997; Zavec 1997).

9. МІСЦЕЗНАХОДЖЕННЯ ДАНИХ ПРО РЕЗУЛЬТАТИ ОПИТУВАНЬ

Як зазначено в попередніх розділах, реальне використання результатів опитувань в сучасній Угорщині є досить обмеженим. Причин багато. По-перше, лише в небагатьох випадках результати опитувань доступні громадськості. Більшість досліджень, що проводяться високо професіональними великими центрами опитувань громадської думки, замовляється або приватним бізнесом, або політичними партіями. В таких випадках контракти, як правило, містять суворі обмеження щодо публікації. Як можна бачити з щорічних звітів центрів, дослідження для відкритої публікації становлять, щонайбільше чверть роботи крупних дослідницьких організацій (Median, Sonda Ipsos, Modus, Центр маркетингу). В усіх випадках – це виключно опитування, замовлені пресою, які можуть бути повністю та без обмежень опубліковані. Крім того, опитування, замовлені тим чи іншим міністерством, беруть для «підсумкового звіту» «Політичний щорічник», який публікується кожного року (однак, в цих випадках властями здійснюється часткова цензура). Таким чином, можна сказати, що на даний час демократичний дискурс та встановлення боляче відсутньої культури політичної аргументації відносно погано обслуговуються дослідженнями громадської думки.

БОКС 7. ЯКОЮ ЛЮДИ УЯВЛЯЮТЬ СОБІ ЧИСТОТУ ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ?

В 1996 р. «Центр маркетингу» Національного інституту маркетингу та опитування громадської думки провів серію щомісячних досліджень для виявлення сприйняття ряду державних організацій людьми, змін в їх політичних очікуваннях та їх підтримки домінуючих структур в управлінні. Опитування були замовлені пресою. Польова робота проводилась щомісяця по ротаційній виборці 1 000 чоловік, які представляли населення старше 18 років з усіма важливими соціально-демографічними характеристиками. Головні результати цих досліджень регулярно публікувались в одній з провідних щоденних газет *Nepszava*. В ній же був вперше опублікований заключний звіт, що аналізував зміни в тенденціях за період 12 місяців.

Як з'ясував цей пакет досліджень, рівень довіри до державних інститутів та схвалення їх роботи надзвичайно чутливі до повсякденних політичних подій. Хоча довіра і задоволення сильно корелюють, вони не ідентичні. Показники щомісячних тенденцій, обчислені за цілий рік в процентах, свідчать, що довіра людей до центрального уряду перевищує схвалення ними його роботи. Внаслідок продовження суворих заходів (особливо, серйозного скорочення вигод соціального забезпечення та витрат на соціальну сферу), невдоволеність за рік дещо зросла, тоді як надії на покращання в майбутньому люди не залишають. Рейтинг схвалення роботи центрального уряду, розпочавши рік з 26 %, вже в травні зріс до 36 % з наступною тенденцією зниження до 29 % в грудні. Щодо сприйняття місцевих урядів та поліції,

тенденції виявились більш стабільними протягом року: повсякденна робота обох цих державних інститутів отримала схвалення 46–52 % респондентів.

На політичній арені скандалом року була так звана справа «Szocskaí – Tocsik»: викриття великих корупційних діянь в державній сфері. Коротко історія була такою: як частина приватизаційного процесу Державне агентство з приватизації було уповноважене продати деяку нерухомість місцевим урядам. Однак, за штучно заниженими цінами, запропонованими в контрактах, виявилось серйозне хабарництво. З'ясувалося, що після кожної торгової операції «посередницькі агентства» отримували надвисокі гонорари, «переконуючи» органи місцевого самоврядування поступитися своєю «вимогою капіталу» за помірний дохід готівкою. Ця справа привернула увагу громадськості до виявлення корупції у вищих колах державної бюрократії.

Набір питань з корупції в листопадовій анкеті щомісячного додаткового опитування «Центру маркетингу» націлений на вимірювання сприйняття людей чистоти низки державних організацій після викриття справи «Tocsik-Szocskaí». Як показують результати, кращі «бали» були дані армії та судам: 14 % респондентів вважають їх вільними від усіх видів хабарництва і лише 15 % і 19 % відповідно, бачать їх роботу просякнутою корупцією. Більше за всіх на цьому екзаміні провалився центральний уряд: 37 % інтерв'ююваних вважали його дуже корумпованим і лише 7 % голосували за повну чистоту. Інші державні організації – поліція, місцеві органи влади, парламент – зайняли середню позицію у сприйнятті людей: 24–26 % з них бачили ці інститути як дуже корумповані, тоді як 7–14 % сприймали їх як морально чистих.

Серед інших реакцій громадськості отримані дані також вплинули на вживання рішучих дій щодо корупції. Деякі з нових заходів допомагають здійснювати помітний контроль законності контрактів з продажу, що заключалися в ході приватизаційного процесу, була посилена боротьба проти тіншової економіки: митні власті були уповноважені прискіпливіше вести фіскальні дослідження експорту та імпорту, для супроводження великих торгових операцій був створений новий департамент в поліції і т. ін.

Джерело: Marian, B. (1997), «A politikai kozvelemeny a Szokai-Tocsik-ugy eveben» («Політична думка в рік справи Tocsik-Szocskaí»), in Kurtan, S. et al. (eds.), *Politikai Evkonyv 1997* (Політичний щорічник 1997), DKMKA, Budapest, Hungary, pp. 532–568.

Другою причиною недовикористання є досить поширена недовіра до результатів опитувань громадської думки. Через відносно коротку історію незалежних досліджень, «погані новини» від одного або іншого опитування вважаються прикладом «таємної» політичної схильності дослідницького центру, що представляє звіт, і зазнають сильних атак преси. Зважаючи на низький рівень загальних знань щодо вибірки та обробки даних, такі атаки безперечно знижують престиж, популярність та стають перепорою впливового використання досліджень.

Третім фактором, що призводить до недовикористання результатів, є невизначеність фінансів. Оскільки опитування громадської думки вимірюють погляди людей на даний час, їх результати не придатні для довгострокового використання – за виключенням, коли вони повторюються. Однак в умовах загального дефіциту ресурсів організації або агентства

рідко мають кошти для регулярних досліджень. Таким чином, у більшості випадків, опитування є лише одноразовими дослідженнями, які втрачають релевантність в межах відносно короткого часового відрізка і вважається досить проблематичним будувати довгострокові реформи на їх результатах.

За фактичним «відображенням» доступності результатів опитувань стоїть досить анархічна і географічно розрізнена картина. Впродовж останніх 6-7 років практично всі міністерства, більшість органів місцевої влади і широкий спектр різних інших інститутів державного сектору замовляли опитування громадської думки, але детальні звіти знаходяться в їх архівах і недоступні для громадськості. З іншого боку, великі центри опитувань громадської думки (як агентства, що укладають контракти на виконання різних досліджень) мають картотеки даних, але вони не уповноважені поміщати їх в архіви для «незалежного» дослідження. З огляду на цю ситуацію, дуже важко дізнатися, наскільки опитування громадської думки впливають на процес прийняття рішень, наскільки вони вивчені для моніторингу роботи того чи іншого агентства, або якою мірою вони впливають на довгострокове формування політики. Єдиним джерелом відповідей на такі запитання є випуски Політичного щорічника, в яких центри опитування громадської думки дають заключні звіти головних результатів досліджень, проведених в попередні роки. Оскільки для цих звітів можуть бути використані лише опитування з вільним доступом, інформація є досить обмеженою в масштабі. Темати, про які періодично офіційно повідомляється, є такі: сприйняття роботи ключових інститутів державного управління; погляди на уряд та його політичні пріоритети; зміни в партійних орієнтаціях; модифікації у виборчій поведінці людей та їх оцінка головних політичних та економічних рішень.

10. ВИСНОВКИ

У цьому розділі шість обширних сфер адміністративних реформ представлені в аспекті розуміння та оцінки «пересічними» людьми намагань модернізувати різні дільниці управління та досягнути вищої ефективності послуг. Хоча всі сфери мають неабияку важливість в повсякденному житті, очевидно, що часові діапазони реформ в них різняться. Все, що відбувається в бюджетній сфері має негайні наслідки для споживання товарів та послуг, тоді як вплив «європеїзації» є більш поступовим. Місцеві інвестиції без будь-яких додаткових дій розширюють можливості людей в працевлаштуванні, тоді як поліпшення медичного обслуговування вимагає скоординованої роботи відомств як всередині, так і зовні медичної сфери і т. ін. Ці «професійні» характеристики різних сфер адміністративних реформ чітко відображаються у відповідних опитуваннях громадської думки. Взагалі, реформи, що дають негайне відчуття сприятливих наслідків, користуються більшою підтримкою, ніж ті, в наслідках яких, люди або не бачать зв'язку з діями, або бояться, що ті, можновладці, можуть «передумати». Іншим виміром диференціації є «близькість» та «контрольованість» рішень. Люди відчують себе більш комфортно в сферах, де вони бачать весь процес від реєстрації потреб впродовж підготовки постанов до випробування результатів. «Близькість»

та вища «відповідальність» додають популярності діям органів місцевої влади, а не діям віддаленого центрального уряду або парламенту. Однак, ці відмінності не є самодоказовими. Доклавши більше зусиль щодо комунікації та громадського обговорення, багато можна було б зробити для підтримання дій на рівні держави – навіть якщо досягнення мети вимагає певних жертв частини суспільства. Як виявлено низкою опитувань, угорське суспільство не мислить поняттями «біле або чорне». Більшість готова прийняти навіть тимчасове погіршення загальних умов, якщо наведено достатньо аргументів на користь такої необхідності. Правда, прийняття негативних сторін реформ сильно залежить від оцінки людьми тих, хто знаходиться при владі: корумпованість, самовпевненість та зарозумілість серйозно руйнують упевненість людей, що ті, хто вирішує для них, дійсно «представляють» їх і перебувають на впливових владних посадах відповідно до своїх найвищих заслуг на службі країні.

Як засвідчив цей розділ, опитування громадської думки в принципі можуть забезпечувати корисним інформаційним інструментом тих, хто відповідає за здійснення адміністративних реформ. Опитування можуть орієнтувати їх стосовно очікуваних реакцій на той чи інший захід, який вони мають здійснювати, можуть допомогти контролювати зміни в роботі різних державних інститутів а також забезпечити зворотний зв'язок щодо джерел задоволення чи незадоволення різних сегментів суспільства. Стандарти професійного знання та організаційна структура провідних інститутів опитування є гарантією достовірності інформації, на яку можуть очікувати ті, хто зацікавлений в дослідженні результатів опитувань громадської думки. Однак краще використання опитувань як інструментів для допомоги адміністративній реформі вимагає додаткових умов: переконаності державних організацій в необхідності гласності та їхніх зусиль для ініціювання громадського обговорення отриманих даних, якими різні опитування «вимірюють» їх роботу.

БІБЛІОГРАФІЯ

Andorka, R., T. Kolosi, and Gy. Vukovich (eds.) (1994), *Társadalmi riport 1994* (Соціальний звіт 1994) (with contributions from Z. Fabian, M. Sagi, and I. Toth), TARKI, Budapest, Hungary.

Andorka, R., T. Kolosi, and Gy. Vukovich (eds.) (1996), *Társadalmi riport 1996* (Соціальний звіт 1996) (with contributions from Zs. Ferge, T. Kolosi, M. Sagi, I. Szelenyi, Sz. Szelenyi, and I. Gy. Toth), TARKI, Budapest, Hungary.

Biro, L., A. Bokor, and Zs. Hunyadi (1994), «Fejezetek a Szonda Ipsos 1994. évi közvéleménykutatásaihoz» («Глави з опитувань громадської думки, проведених Szonda Ipsos в 1994»), in Kurtan, S., P. Sandor, and L. Vass (eds.), *Politikai Evkonyv 1994* (Політичний щорічник 1994), DKMKA, Budapest, Hungary, pp. 667–688, 698–714.

Bocz, J. (1996), «Helyi hatalmi elit, polgarmesterek es onkormanyzati kepviselok, 1994» («Місцева владна еліта, мери та члени ради, 1994 р.»), in Kurtan, S., P. Sandor, and L. Vass (eds.), *Politikai Evkonyv 1996* (Політичний щорічник 1996), DKMKA, Budapest, Hungary, pp. 485–515.

Bokor, A., A. Juttler, and M. Karajannisiz (1995), «Fejezetek a Szonda Ipsos 1995. évi közvéleménykutatásaihoz» («Глави з опитувань громадської думки, проведених Szonda Ipsos в 1995 р.»), in Kurtan, S., P. Sandor, and L. Vass (eds.), *Politikai Evkonyv 1995* (Політичний щорічник 1995), DKMKA, Budapest, Hungary, pp. 532–567.

Bondar, E. and I. Ekes (1995), *Egészségbiztosítás alulnézetben* (Страховання здоров'я низу), OEP, Budapest, Hungary.

Bruszt, L. and J. Simon (1991), «A választások eve a közvélemény-kutatások tükrében» («Рік виборів», відображений в опитуваннях громадської думки), in Kurtan, S., P. Sandor, and L. Vass (eds.), *Politikai Evkonyv 1991* (Політичний щоденник 1991), DKMKA, Budapest, Hungary, pp. 607–647.

Csontos, L., Kornai, and I. Gy. Toth (1996), «Az állampolgár, az adók es a joleti rendszer reformja» («Громадяни, податки та реформа системи соціального забезпечення»), *Szazadveg*, No. 4, Budapest, Hungary, pp. 1–28.

Fisher, A. et al. (1992), «Atepités alatt» («Під час реконструкції»), MNB – *Szazadveg*, Szonda Ipsos, Budapest, Hungary.

Gyekiczki, A. et al. (1991), *Hol tart a szabad gongolat* (Де зараз знаходиться ліберальне мислення?), *Politikai Tanulmányok Intezete*, Budapest, Hungary.

Hann, E. et al. (1994), «A politikai közvélemény a Median kutatásainak tükrében – 1991–1994» («Політична громадська думка, відображена в опитуваннях, проведених Median – 1991–1994 рр.»), in Kurtan, S., P. Sandor, and L. Vass (eds.), *Politikai Evkonyv 1994* (Політичний щорічник 1994), DKMKA, Budapest, Hungary, pp. 719–757.

Horvath, A. (1995), «Torvény es anarchia avagy torvenyes anarchia: a Szocialis Torvenyrol es az onkormanyzati szocialis rendeletekrol» («Закон та анархія або законна анархія: про Закон про соціальне забезпечення та добробут шляхом законів»), in Landau, E. et al. (eds.), *Az államtanítás dilemmái: szocialpolitikai kemyszeres es választások* (Дилеми денационалізації: альтернативи та обмеження в соціальній політиці), *Aktiv Társadalom Alapítvány*, Budapest, Hungary, pp. 240–261.

Horvath, M. T. and G. Peteri (1993), *Uj változatosság* (Нова різносторонність), «Helyi demokraciá es újítások» Alapítvány, Budapest, Hungary.

Horvath, M. T. and J. Kiss (eds.) (1996), *Arena es otthon* (Поприще та дім) (with contributions from Ferencz, Z., J. Kiss, M. T. Horvath, L. Kakai and G. Ppeteri), PTL, Budapest, Hungary.

Kurtan, S., P. Sandor, and L. Vass (eds.) (1996), *Politikai Evkonyv 1996* (Політичний щорічник 1996) (with contributions from Marketing Centrum, Marian, B., Median, Hann,

E., Modus, Lengyel, E. et al. And Sonda Ipsos, Bokor, A. et al. on public opinion surveys of 1995), DKMKA, Budapest, Hungary.

Kurtan, S., P. Sandor, and L. Vass (eds.) (1997), *Politikai Evkonyv 1997* (Політичний щорічник 1997) (with contributions from Marketing Centrum, Marian, B., Modus, Lengyel, E. et al. And Sonda Ipsos, Csepeli, Gy., Zavecz, T. and Cs. Szabo et al. on public opinion surveys of 1996), DKMKA, Budapest, Hungary.

Lazar, G. et al. (1992), «A politikai kozvelemeny a Median kutatásainak tükrében» («Політична громадська думка, відображена в опитуваннях Median»), in Kurtan, S., P. Sandor, and L. Vass (eds.), *Politikai Evkonyv 1992* (Політичний щорічник 1992), DKMKA, Budapest, Hungary, pp. 575–604.

Losonczy, A. (1997), *Utak es korlatok az egeszsegugyben* (Шляхи та бар'єри в охороні здоров'я), MTA SZI, Budapest, Hungary.

Orosz, E. (1992), *Egeszsegugyi rendszerek es reformtoorekvesek* (Система охорони здоров'я та спроби її реформування), PTL, Budapest, Hungary.

Orosz, E. (1995), *Atalakulas az egeszsegugyben: Az onkormanyzati korhazak helyzete, alkalmazkodasi torekvesei es privatizacios lrprsei* (Реструктуризація охорони здоров'я: сучасна ситуація в лікарнях при місцевих органах влади та спроби їх адаптації та приватизації), Aktiv Tarsadalom Alapitvany, Budapest, Hungary.

Rabar, F. (1991), «Nyilt level» («Громадський лист»), in Kurtan, S., P. Sandor, and L. Vass (eds.), *Politikai Evkonyv 1991* (Політичний щоденник 1991), Okonomia Alapitvany, Budapest, Hungary, pp. 672–675.

Simon, J. (1996), «Politika alulnezetbol, avagy hogyan polotizalnak a munkanelkulienk?» («Політика знизу: як безробітні беруть участь у політиці?»), in Kurtan, S., P. Sandor, and L. Vass (eds.), *Politikai Evkonyv 1996* (Політичний щоденник 1996), DKMKA, Budapest, Hungary, pp. 653–665.

Sonda Ipsos «Kozvelemenykutatasi jelentesek» («Звіти з опитувань громадської думки») (1992), in Kurtan, S., P. Sandor, and L. Vass (eds.), *Politikai Evkonyv 1992* (Політичний щоденник 1992), DKMKA, Budapest, Hungary, pp. 620–671.

Szalai, J. (1986), *Az egeszsegugy betegsegei* (Недуги охорони здоров'я), KJK, Budapest, Hungary.

Szalai, J. (1995), *A helyi onkormanyzatok szocialpolitikajarol* (Соціальна політика місцевих органів влади), in Landau, E. et al. (eds.), *Az allamatalanitas dilemmai: szocialpolitikai kenyszerek es valasztasok* (Дилеми денационалізації: альтернативи та обмеження в соціальній політиці), Aktiv Tarsadalom Alapitvany, Budapest, Hungary, pp. 240–261.

Szalai, E. (1996), *Az elitek atvaltozasa* (Еліти в трансформації), Cserepfalvi, Budapest, Hungary, 1996.

Toth, Z. «Az 1994 evi valasztasok igazgatasi es informatikai tarasztalatai» («Деякі уроки виборів 1994 р для державного управління»); Toth, Z. «Az 1994 evi valasztasok igazgatasi es informatikai tarasztalatai» («Деякі уроки виборів 1994 р. для державного управління»), in Kurtan, S., P. Sandor, and L. Vass (eds.), *Politikai Evkonyv 1995* (Політичний щоденник 1995), pp. 435–455; DKMKA, Budapest, Hungary, 1995.

Vajda, A. *Mikrohitelre palyazo vallalkozok, 1992–1995* (Підприємці, що звертаються за кредитами до програми «Мікро-кредит» 1992–1995 pp.); MVA, Budapest, Hungary, 1996.

Vajda, A. «Alapitvanyok, egyesuletk es kormányzati intezmenyek» («Фонди, асоціації та державні інститути»), in Landau, E. et al. (eds.), *Az allamatalanitas dilemmai: szocialpolitikai kenyszerek es valasztasok* (Дилеми денационалізації: альтернативи та обмеження в соціальній політиці), pp. 127–157; Aktiv Tarsadalom Alapitvany, Budapest, Hungary, 1995.

Додаток

АДРЕСИ ГОЛОВНИХ ЦЕНТРІВ ОПИТУВАННЯ ГРОМАДСЬКОЇ ДУМКИ

Marketing Centrum Orszagos Piackutato Kft.

Nagymezo utca 21.

H-1065, Budapest

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

Median Kozvelemeny-es Piackutato Intezet

Seregely utca 21.

H-1034, Budapest

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

Modus Gazdasagi es Tarsadalmi Marketing Tanacsado Kft.

Szep utca 21.

H-1053, Budapest

Tel. (361) 1171 449; Fax (361) 1173 240

Szonda Ipsos Media-, Kozvelemeny-es Piackutato Intezet

Attila ut 93.

H-1012, Budapest

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

Tarsadalomkutatasi Informatikai Egyesules (TARKI)

Victor Hugo utca 18-22.

H-1132, Budapest

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

ОПИТУВАННЯ ГРОМАДСЬКОЇ ДУМКИ ЯК ВНЕСОК В АДМІНІСТРАТИВНУ РЕФОРМУ В ЛИТВІ

Раса Алісаускене²

1. ВСТУП

Ця стаття торкається ролі опитувань громадської думки в процесі адміністративної реформи в посткомуністичній Литві. Процес системної трансформації, а також результати та висновки емпіричних опитувань громадської думки аналізувались політологами, соціологами, економістами, журналістами та іншими експертами. З початку реформ у східній Європі в 1989 р., була проведена значна кількість опитувань, але мало опубліковано щодо застосування результатів досліджень громадської думки та ефективності прикладних досліджень у формуванні політики в ході реформи.

За ще коротку посткомуністичну історію сучасні опитування громадської думки в Литві стали невід'ємною частиною суспільного життя. В 1989 р. публікація результатів будь-якого опитування громадської думки породжувала новини і жваво обговорювалася в мас-медіа, серед політиків та загалом у громадськості. В той же час населення Литви дуже охоче брало участь в таких дослідженнях. Відмов майже не було, оскільки можливість відкрито висловити думки стосовно важливих проблем була новим явищем, раніше нечуваним і навіть небезпечним.

Після восьми років реформ дослідження громадської думки більше не стають головними новинами, за винятком випадків, коли повідомляються несподівані результати, що суперечать усталеним стереотипам. Громадськість звикла давати інтерв'ю і вже не з такою зацікавленістю і охотою бере в них участь. Чи не означає це, що на початку «співучих революцій» громадська думка мала більший вплив на прийняття рішень та формування реформ, ніж тепер?

Чи цікавляться ті, хто формує громадську думку, виробники рішень та громадськість цими результатами? Чи опитування проводяться ради них самих, як різновид прибуткового бізнесу, чи вони все ще відіграють важливу соціальну та політичну роль?

Відповіді на ці запитання шукатимемо шляхом аналізу історії досліджень громадської думки в Литві, їх мінливої ролі в суспільстві та застосування їх результатів на практиці.

2. АДМІНІСТРАТИВНІ РЕФОРМИ

2.1. Соціальні зміни в Прибалтиці

Розпочавшись в серпні 1991 р., коли державна незалежність від колишнього СРСР була визнана міжнародною спільнотою, в Прибалтійських країнах відбулися важливі політичні та соціальні зміни. Однак, постнезалежні відчуття єдності та надії на майбутнє поступилися

¹ Раса Алісаускене є генеральним директором, Baltic Surveys Ltd., Вільнюс, Литва.

місцем відчаю та розбіжностям, переважно завдяки економічним труднощам і політичним бійкам.

Серед найважливіших змін були перші незалежні вибори нових політичних органів (парламентських та президентських). Вперше від 1930-х рр. виборці обирали за багатопартійними списками. Крім того, відбулися важливі економічні зміни: введено нові державні грошові одиниці та були зроблені пробні кроки на шляху трансформації до ринкової економіки.

Хоча відбулися значні зміни, спадщина понад п'ятдесятирічного радянського правління помітно впливає на політичний, економічний та соціальний розвиток у Литві. Однією з найважливіших частин того спадку є вплив на соціальні цінності та позиції. Можливо найвідчутнішою проблемою, заповіданою радянською владою, є результати здійснюваного московськими лідерами економічного розвитку.

Верховна Рада Литви 11 березня 1990 р. проголосувала за відновлення незалежності Литовської республіки. Разом з Декларацією незалежності в Литві розпочалася нова посткомуністична ера. Однак, відновлена Литовська республіка була визнана міжнародною спільнотою лише після провалу спроби перевороту в Радянському Союзі в серпні 1991 р.

Впродовж перших років існування пострадянської Литви на центр уваги громадської думки та політичних лідерів країни сильно впливала зовнішньополітична ситуація. Можна виділити два періоди в новітній історії країни: 1989–1991 рр. та з 1992 р. по теперішній час. Така періодизація важлива для розуміння того, як країна розвивалася. Істотною вона є також для головної теми цього розділу – аналізу розвитку та використання опитувань громадської думки в Литві.

З часу провалу перевороту в Москві в серпні 1991 р. політична ситуація в литовській державі сильно змінилася. Цей період можна також описати як поворотний пункт в литовській громадській думці. До серпня 1991 р. головним фактором, що диференціював думки різних груп литовського суспільства, був політичний. Політичні проблеми (відносини з СРСР) превалювали в суспільній свідомості – люди вірили, що економічні та соціальні реформи можуть здійснитися лише після розв'язання проблеми відновлення державності.

На політичній арені дві головні орієнтації (незалежність проти перебування в складі СРСР) були відповідно представлені Народним Фронтом (рух *Саюдіс*), який підтримувала більшість литовців (влітку 1990 р. – 68 % населення Литви підтримували *Саюдіс*), і Комуністичною партією лояльною до КПРС разом з такими рухами як *Єдинство*, який, в основному, підтримувався російською меншиною (влітку 1990 р. їх загальна підтримка становила 6 % дорослого населення). На першому засіданні литовського парламенту 11 березня 1990 р. депутати від *Саюдісу* в Верховній Раді Литви проголосили відновлення незалежної литовської держави. Комуністична партія (КПРС) припинила своє існування в Литві після згаданого провалу перевороту в Москві.

Головні відмінності між «лівими» та «правими» політичними партіями в Литві були в той час пов'язані з тактиками досягнення незалежності та

здійснення економічних реформ (див. Alisauskiene та інші Summer 1993; Horichter та інші 1993; та Alissauskas та інші 1993).

2.2. Адміністративна реформа

Для того щоб реформувати свої правову та інституційну системи Литва, як і інші пострадянські країни, повинна була взяти на себе подвійне завдання. Мала відбутися трансформація не тільки старої правової системи, але й слід було створити заново всю законодавчу систему. Інші центральноєвропейські країни могли здійснювати адміністративну реформу, використовуючи вже існуючі власні структури суверенних держав-націй (Чехословаччина, Угорщина, Польща, і т. д.). У випадку з Литвою, а також двома іншими прибалтійськими країнами, вся законодавча та інституціональна система до відновлення незалежності була частиною федеральної радянської системи.

Отже, реформа державного управління, яка розпочалася в 1990 р. і все ще триває зараз, повинна мати справу з наступними завданнями:

- створити для незалежної країни нову інституціональну структуру;
- створити базові принципи законодавчої системи;
- трансформувати старі інститути, успадковані від радянської системи;
- встановити нову правову основу та інституційну структуру в тих сферах, які повністю були під центральним радянським контролем (зовнішня політика, оборона).

В процесі реформи державного управління були вирішені або зараз знаходяться в центрі уваги наступні задачі:

- Підготовлена та прийнята електоратом на національному референдумі в жовтні 1992 р. нова Конституція Литви.

- Введена нова виборча система національних, місцевих, а також президентських виборів.

- Заснований та діє інститут Конституційного суду.

- Заснований інститут президента республіки та на початку 1993 р. всезагальним голосуванням обрано першого президента післявоєнної Литви.

- Відновлений національний парламент.

- Інституційовано багатопартійну систему.

- Інституційна реформа продовжується заснуванням міністерства національної оборони та трансформацією інших міністерств; кількість та функції міністерств змінюються та все ще дискутуються.

- На регіональному рівні засновано інститут регіональних керівників та розпочато адміністративну реформу регіонального поділу країни.

- На місцевому рівні були трансформовані муніципалітети та керівництво ними.

- Прийнято кодекс державної служби, визначені функції, відп. відальність та гарантії людей в державних установах.

- Переглядається законодавство для його гармонізації з вимогами для країн-кандидатів до вступу в ЄС..

3. ІСТОРІЯ ОПИТУВАНЬ

Впродовж радянської ери не проводились загальнонаціональні репрезентативні опитування, результати яких стали б доступні громадськості. Соціальні дослідження, однак, проводилися в академічних інститутах. Інститут філософії, соціології та права Литовської Академії наук та Вільнюський університет були головними центрами емпіричних соціальних досліджень. Головна увага опитувань, які проводились цими інститутами, була зосереджена на індустріальній соціології, освіті та проблемах соціалізації молоді. У більшості випадків ці опитування були чисто емпіричними і їх результати використовувалися в промисловості або освітніх інститутах. Такі опитування фінансувалися централізованими державними інститутами, такими як Академія наук, загальносоюзними програмами та різними галузями промисловості.

До 1990 р. не існувало приватних інститутів дослідження громадської думки. Адреси інститутів опитування можна знайти в додатку.

Швидкий розвиток опитувань громадської думки розпочався в період 1987–1989 рр. Нові національні політичні лідери, новоутворені незалежні мас-медіа, а також зарубіжні інститути стали все більше і більше цікавитися моніторингом громадської думки в радянській державі, що розвалювалася. Політичний клімат в Литві також стимулював зростання кількості опитувань громадської думки, оскільки вони сприймалися як *vox populi* та популярний засіб протистояти радянським вимогам утримати прибалтійські республіки в складі Радянського Союзу.

Впродовж 1987–1990 рр. національні дослідження громадської думки проводились групами дослідників в академічних інститутах, тобто Академії наук та Вільнюському університеті. Тоді ці групи заснували мережі інтерв'юєрів та оволоділи знаннями і встановили контакти із зарубіжними партнерами та клієнтами. Пізніше, протягом 1991–1992 рр., ці зусилля та досвід стали фундаментом заснування приватних інститутів досліджень громадської думки та ринку.

З 1987 по 1990 рр. більшість опитувань громадської думки стосувались таких політичних питань як:

- ставлення громадськості до незалежності Литви;
- довіра громадськості до соціальних інститутів та нових політичних сил;
- ставлення громадськості до підтримки Литви зарубіжними країнами та їх ролі;
- електоральна поведінка та мотивація.

На протязі цього періоду, головними спонсорами опитувань були національні незалежні мас-медіа, нові політичні партії, парламент, центральні і місцеві органи влади та такі міжнародні інститути, як Інформаційне агентство Сполучених Штатів, Дослідницький інститут Радіо Вільна Європа/Радіо Свобода. Зарубіжні мас-медіа (BBC, Радіо Вільна Європа/Радіо Свобода, Голос Америки, група Times Mirror) та американські і європейські університети.

Другий період в історії посткомуністичних досліджень громадської

думки розпочався в 1992 р. і продовжується й понині. Для нього характерні дві риси:

- зміни в політичному кліматі та настрої литовської громадськості: цей настрій більше сконцентрувався на внутрішніх соціальних проблемах, він став більш песимістичним;

- заснування приватних дослідницьких організацій.

В 1992 р. в Литві були засновані дві великих добре відомих організацій з досліджень громадської думки та ринку:

- Baltic Survey Ltd., член мережі Gallup; та

- Vilmoigus.

Обидві є членами European Society for Opinion and Market Research (ESOMAR). Baltic Survey Ltd. була заснована з використанням досвіду дослідницької команди Вільнюського університету. Це спільне підприємство з організацією British Gallup. Vilmoigus була заснована з використанням досвіду Інституту філософії, соціології та права Академії наук. В той же час, в Литві було засновано ряд приватних консультативних агентств. Вони також проводять, хоч і в дещо меншому діапазоні, дослідження громадської думки.

В 1994–1995 рр. були утворені декілька нових приватних компаній з досліджень громадської думки та ринку, які мали справу переважно з дослідженнями ринку. Серед них Мегаліс, Центр соціальної інформації, фонд соціології, які також проводять *ad hoc* дослідження громадської думки. Теми, що аналізуються, стосуються переважно соціальних проблем та освіти. З 1992 р. приблизно 90 % опитувань громадської думки проводились приватними дослідницькими організаціями.

З 1992 р. змінилося й коло спонсорів цих досліджень. Впродовж раннього періоду посткомуністичного розвитку аж до 1992 р., головними спонсорами цих досліджень були центральні власті Литви, вітчизняні і зарубіжні мас-медіа та міжнародні організації. З 1992 р. доля центрального уряду Литви серед спонсорів зменшилась. Також обмеженою або зовсім відсутньою стала частка коштів Академії наук та університетів. Однак, серед спонсорів збільшилася доля литовських та зарубіжних інститутів мас-медіа.

У 1991 р. Литва взяла участь в щорічному проекті Центральний та Східний Євробарометр (опитування, що проводилися в 1991–1997 рр. Baltic Surveys). Це опитування контролює зміни в думці громадян Центральної та Східної Європи і фінансується Європейською комісією. Воно щорічно проводиться в Центральній та Східній Європі з 1990 р. (див. Horigter, 1993, та «Public Opinion About the European Community, 1992–1997»).

З 1992 р. Vilmoigus регулярно проводить опитування Новий прибалтійський барометр. Це опитування контролює також зміни в думці громадян Центральної та Східної Європи і фінансується Європейською комісією. Воно також проводиться на щорічній основі, але сконцентроване більше на економічних реформах в регіоні, ніж на політичних проблемах.

Головними спонсорами опитувань громадської думки в Литві в 1990–1996 рр. були Європейська комісія, Інформаційне агентство Сполучених

Штатів, Дослідницький інститут Радіо Вільна Європа/Радіо Свобода, Світовий банк, американські та британські університети, литовський парламент і уряд та литовські мас-медіа.

В середньому з 1990 р. по 1996 р. в Литві проводилось приблизно 50 опитувань громадської думки на рік. Вони варіювалися кількістю тем, що досліджувались, розмірами вибірки, цільовими групами та рівнем громадської доступності.

Беручи до уваги зайнятість та розвиненість сфери опитувань громадської думки в Литві, можна було б очікувати, що власті знають та використовують результати цих досліджень. Однак, картина не є такою простою. Як і в інших європейських країнах, відношення властей до опитувань громадської думки є суперечливим. Реакція (принаймні, та, що висловлена публічно) сильно залежить від результатів: у випадку негативних оцінок вона найчастіше є захисною і спрямованою проти методології або інституту, який проводив дослідження. Однак, якщо результати позитивні, тоді публічна реакція є позитивною і, суб'єкти, які оцінювалися, схвалюються.

Роль вітчизняних мас-медіа у замовленні та оприлюдненні результатів опитувань громадської думки неможливо переоцінити. Мас-медіа регулярно є спонсорами та розповсюджувачами цих результатів. Таке публіситі гарантує контроль над методологією, доступність інформації громадськості в усьому обсязі та можливість привернення громадської уваги до найнагальніших проблем держави. Повідомляючи результати опитувань громадської думки з оцінки реформ, функціонування різних інститутів та політичних акторів, мас-медіа також обумовлюють реакцію виробників рішень на питання, що досліджуються, та проблеми, які висвітлюються.

3.1. Політичні настрої в Литві

Для того, щоб спробувати встановити деякі тенденції в реакції властей на дослідження громадської думки слід поглянути на зміни в загальному соціальному контексті країни. Зміни в настрої населення також були встановлені шляхом соціального дослідження.

Настрої литовців впродовж семи років соціальних змін (1989–1996 рр.) можуть бути описані зростанням числа турбот та страхів за майбутнє і дуже високим відчуттям погіршення особистої економічної ситуації. Люди в Литві були дуже незадоволеними економічною ситуацією в країні. Для вільного ринку або змішаної економіки вони часто прагнули більш швидких реформ. На початку 1997 р. сталася важлива зміна: громадські настрої в Литві стають більш оптимістичними, особливо стосовно оцінки економічної реформи та фінансової ситуації (див. Stimson 1991 р., та *Риси політичної свідомості литовського народу* 1991 р.)

Реакція на політичну та економічну трансформацію, що мала місце в Литві після міжнародного визнання незалежної литовської держави привела до відміни попередньої філософії «спочатку демократія, потім економіка». В ситуації кризи та революції, демократія вважалась гарантією свободи і кращого життя і найважливішими проблемами одразу ж після революції

були забезпечення порядку та розв'язання економічних проблем.

Після декількох років реформ литовське населення стикнулось з соціальними та економічними труднощами, у спектрі від політичних до економічних проблем. Такі соціальні проблеми як рівень життя, пенсії, інфляція та злочинність стали домінуючими в громадській свідомості. Соціальні інститути були оцінені стосовно їх ефективності у співставленні з цими проблемами. Литовці стали більш раціональними в своїх судженнях щодо темпу та напрямів реформ.

4. МОНІТОРИНГ ДІЯЛЬНОСТІ ТА СПРИЙНЯТТЯ ІНСТИТУТІВ, УРЯДУ І ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

4.1. Економічні, політичні та соціальні інститути

Моніторинг громадської довіри політичним та економічним інститутам був здійснений Baltic Surveys та Vilnigus з початком посткомуністичної ери в Литві. Показники такого типу зазвичай вимірюють як частину національного Омнібусу.

З 1989 по 1992 рр. Соціологічна лабораторія Вільнюського університету вимірювала громадську довіру до соціальних інститутів. Ці вимірювання спочатку були щоквартальними, а починаючи з 1992 р., виконувались один раз на два місяці. З часу свого заснування в 1992 р. Baltic Surveys продовжував моніторинг думки населення з функціонування громадських інститутів. З 1993 р. – це щомісячне вимірювання. Визначались такі показники, як рівень громадської довіри до парламенту, інституту президента, центрального уряду, місцевих органів влади, національних збройних сил, поліції, судів, Центрального банку, мас-медіа та церкви. Ці опитування фінансувались національною щоденною газетою *Respublika* та щомісяця обнародувались (див. *Риси політичної свідомості литовського народу* 1991 р.). З 1992 р. Vilnigus вимірював громадську довіру до інститутів декілька разів на рік. Ці дослідження фінансувались політичними партіями, мас-медіа та міжнародними організаціями (див. Бокс 1).

БОКС 1. МОНІТОРИНГ ГРОМАДСЬКОЇ ДОВІРИ ДО СОЦІАЛЬНИХ ІНСТИТУТІВ

Литовський барометр є проектом, який регулярно проводиться Baltic Surveys з 1992 р. З 1993 р. рівень громадської довіри вимірюється щомісячно. Блок показників довіри до інститутів, політиків та політичних партій фінансувався національною щоденною газетою *Respublika* та публікувались протягом останнього тижня кожного місяця. В проекті використовувалася національна репрезентативна вибірка в 1 000 респондентів віком від 15 до 74 років. Дані збирались шляхом особистих інтерв'ю. Використовувались анкети російською та литовськими мовами. Похибка не перевищувала 3 %.

Результати моніторингу громадської довіри до соціальних інститутів показують, що за останні 6 років лише мас-медіа досягли зростання довіри. До кінця 1997 р. понад 70 % литовського населення довіряли литовським мас-медіа. Другим інститутом, що отримав високий рівень довіри, була церква. Її рейтинг не падав нижче 55 %. Всі інші інститути, включаючи парламент, інститут президента, центральні та місцеві органи влади,

національну оборону, поліцію, суди та Центральний банк втратили імідж в очах громадськості. До кінця 1996 р. всі ці інститути мали більше негативних балів, ніж позитивних.

Дані вимірювання громадської довіри до соціальних інститутів використовувались урядом та різними міністерствами, а також мас-медіа для перевірки того, як громадськість сприймає їх діяльність. Ці дані багато разів цитувалися політиками та представниками державного управління коли аналізувався розвиток демократичного суспільства в Литві.

Дані, зібрані проектом Литовський барометр дали можливість застосувати концепт політичного настрою для оцінки змін в литовській громадській думці.

Як говорить Д. А. Стімсон, «Внутрішній політичний настрій є концептом. Він виникає з представлення громадської думки як сукупного об'єкту... Відправною точкою настрою є інформація щодо специфічних переваг... Бажаною остаточною мірою є регулярний часовий ряд, регулярний в значенні наявності точно одного значення для кожного періоду. Політичний настрій може бути вимірний, тобто, може бути заданий набір чисел, що безпосередньо вказують на базову обставину» (Stimson 1991).

Політичний настрій як сукупний індикатор стану суспільства може мати як в кількісне, так і якісне вираження. Керуючись його динамікою впродовж якогось часу, можна приблизно підрахувати зростання, падіння або стабільність за даний період (Stimson 1991).

Головним імпульсом опитувань такого роду є наявність їх впливу на рівень обізнаності литовської громадськості щодо громадської думки як такої. Результати таких досліджень найчастіше публікуються в мас-медіа а, отже, є найвідомішими прикладами опитувань громадської думки.

Використання результатів цих опитувань не може бути вимірне безпосередньо. Результати використовуються політиками в кампаніях публік рілейшнз разом з прикладами громадського схвалення або несхвалення діяльності політиків та інститутів.

4.2. Центральний уряд, державний сектор та державне управління

Цей тип дослідження близько пов'язаний з тими, що були описані раніше. Рейтинги центрального уряду та державного управління найчастіше визначаються разом з вимірюванням рівня довіри до інших соціальних інститутів. Такого роду постійні вимірювання здійснюються Baltic Surveys та Vilnius з 1992 р.

Результати цих опитувань, які проводились серед населення, показують загальну тенденцію: зниження рівня довіри до уряду. Однак, це не «одноманітна» тенденція. Кожним національним виборам в Литві передусе величезне падіння рейтингів уряду, тоді як одразу ж після них очікування зростають, а рейтинги покращуються впродовж декількох місяців. Наявність таких тенденцій підкріплюється даними обох дослідницьких організацій, які проводили опитування хоч і незалежно одна від одної, але використовуючи порівнянну методологію.

Іншим типом дослідження, що стосується оцінювання діяльності уряду, державного управління та державного сектора є спеціальні дослідження, які замовляють уряд, міністерства та міжнародні організації.

Існує декілька прикладів довгострокового моніторингу, ініційованого самим урядом. В 1992–1993 рр. і наприкінці 1995 р. Baltic Surveys вивчав оцінку громадськістю діяльності центрального уряду та державного управління в дослідженнях, замовлених центральним урядом. Дані цих досліджень використовувалися тільки урядом і не обнародувалися. Однак, їх використовували з метою формування кампаній публік рілейпнз та для підготовки громадськості до рішень, які за очікуваннями можуть бути непопулярними. Декілька разів уряд приймав рішення щодо синхронізації публікації результатів та шляхів презентації громадськості нових законів з контролю над цінами та пенсійних планів після визначення громадської думки з цих питань.

У лютому/березні 1997 р. Vilmojus провів декілька досліджень, замовлених центральним урядом. В цих дослідженнях, що проводились за національною вибіркою, вимірювалося ставлення громадськості до реформ, ініційованих центральним урядом. Знову ж таки, було опубліковано мало інформації, але уряд використав ці результати в проектуванні кампанії публік рілейпнз та поясненні литовській громадськості тих заходів, які були знайдені для порушення в опитуваннях важливих питань.

В обох випадках, ці дослідження фінансувалися центральним урядом, який також був і кінцевим користувачем.

5. ПРІОРИТЕТИ ПОЛІТИКИ

З 1992 р. відбувався ряд опитувань, проведених серед литовської еліти. У вересні 1993 р. Baltic Surveys провів опитування серед литовських політиків, лідерів державного та приватного бізнесу та лідерів мас-медіа; було проінтерв'ювано 136 респондентів. В той же час, з використанням такого ж набору питань, були проінтерв'ювані широкі кола громадськості. Результати дослідження дозволили порівняти думки представників еліти та широкого загалу щодо загальної тенденції розвитку країни, їх погляди на економічні реформи, зміни в економічній ситуації та рівень довіри до соціальних інститутів. Представники еліти були більш прихильними до встановлення в Литві ринкової економіки (88 % розглядали це як правильний вибір), ніж громадськість (62 %).

Обидві сторони часто були незадоволені здійсненням економічних реформ (85 % членів еліти і 68 % громадськості). Оцінюючи економічну ситуацію в Литві, еліти були більш песимістичними, ніж маси. В той же час литовська еліта має менше порівняно з громадськістю довіри до усіх соціальних інститутів за виключенням уряду та судів. Це приклад спеціального дослідження, фінансованого мас-медіа, результати якого були опубліковані (див. Alisauskas та інші. 1993 р., та Alisauskiene і Bajaruniene 1993 р.).

Інша серія досліджень, в яких були проінтерв'ювані представники еліти Литви, фінансувалася Норвезькою дослідницькою радою. Один проект стосувався прибалтійських парламентів. В 1992 р. Baltic Surveys

проінтерв'ював 90 % членів литовського парламенту. Це дослідження торкалося цінностей, підходів та думок політиків. Зокрема, були оцінені сфери, які розглядалися як найважливіші для розвитку, а також пріоритети розвитку країни. Результати цього дослідження спричинилися до висновку, що литовські політики (подібно до громадськості) розглядали економічну реформу та зміцнення національної безпеки як найважливіші питання.

Друге, фінансоване норвезькою стороною дослідження проводилось Baltic Surveys в 1993 р. та повторювалося в 1997 р., здійснювалося з 300 представниками так званої еліти, включно з політичною, управлінською, діловою, мас-медіа та інтелектуальною. Серед інших тем знову досліджувались думки та підходи до реформ і соціального розвитку. Отримані в цих дослідженнях дані поки що аналізуються і будуть опубліковані в Норвегії.

Обидва дослідження фінансувалися зарубіжними інститутами і результати жодного з них не були опубліковані в Литві. Головні висновки, основані на даних цих досліджень, дослідники довели до відома литовських політиків (один такий приклад див. у Боксі 2).

Неприбуткова організація Литовський інститут вільного ринку провела декілька, фінансованих різними міжнародними організаціями, досліджень серед представників литовської еліти впродовж 1995–1996 рр. Ці опитування досліджували ставлення різних груп еліти до реформ та пріоритетів країни разом з визначенням цінностей еліти. Результати цих досліджень офіційно повідомлялись мас-медіа та надавались представникам еліти. Вони показали сильну підтримку ринкової економіки та створення багатопартійної демократичної системи з боку бізнесу та політичного істеблішменту.

Серед широкого діапазону досліджень, що порівнюють цінності і підходи еліти та громадськості є щорічні дослідження, що проводяться Baltic Surveys і фінансуються Дослідницьким інститутом Радіо Вільна Європа/Радіо Свобода (в 1996 р. він став «InterMedia Survey», США). Ці дослідження дозволили створити велику базу даних з цінностей та підходів як еліти (політичної, ділової, мас-медіа, інтелектуальної та управлінської) так і широкого загалу. Для громадськості і еліти використовувалась однакова анкета. Дані обох опитувань є порівнянними. Цей проект повторювався кожного року, отже, аналіз цих результатів робить можливим виділення тенденцій в змінах громадської думки.

6. ПОГЛЯДИ НА ІНТЕГРАЦІЮ В ЄС

З 1991 р. в Литві Baltic Surveys від імені Європейської комісії проводить щорічне опитування Євробарометр Центральної та Східної Європи. На час написання цієї статті, проведено вже шість щорічних досліджень і готується опитування 1997 р.

В цьому дослідженні вимірювались думки людей Центральної та Східної Європи щодо ЄС, міжнародних відносин та внутрішнього розвитку. Це опитування проводилося по загальнонаціональній репрезентативній вибірці постійних мешканців віком від 15 років і старше.

БОКС 2. ПОЛІТИЧНІ ПРІОРИТЕТИ НА РІВНІ ЕЛІТИ І МАС: ПРИВАТИЗАЦІЯ В ЛИТВИ

Цей проект, що стосується думки громадськості та еліти щодо приватизаційного процесу в Литві, був фінансований програмою Phare. Опитування було проведено в січні 1998 р. Baltic Surveys. За загальнонаціональною репрезентативною вибіркою були індивідуально інтерв'ювані 1 007 респондентів віком від 15 до 74 років. З використанням порівнянної анкети також були інтерв'ювані 103 представники еліт, включно політичною, управлінською та мас-медіа.

Серед широкого загалу 34 % підтримали продаж великих підприємств зарубіжним компаніям, тоді як 52 % не підтримали це рішення. Серед еліти 79 % були за, а 14 % – проти. Для литовської громадськості головним аргументом для зміни такого негативного ставлення було би створення нових робочих місць на проданих підприємствах. Якби литовці були впевнені, що нові робочі місця передбачалося створити для місцевих жителів, то тоді 68 % з них погодилися б на продаж великих підприємств.

Серед литовської еліти більшість думає, що в державній власності, в основному, слід залишити залізницю та енергетичний сектор. В ряді секторів повинна домінувати суміш приватної та державної власності (тобто охорона здоров'я, мас-медіа, банківська справа) в інших повинна домінувати приватна власність (тобто система громадського харчування, легка промисловість, важка промисловість, сільське господарство). Маса сприймала систему громадського харчування, роздрібну торгівлю та сільське господарство як найпридатніші для приватної власності сфери бізнесу. Залізниця, енергетика, авіалінії, нафтопереробка та телекомунікації повинні залишатися в державній власності, тоді як решта секторів – у змішаній.

Результати цього опитування були представлені програмі Phare та литовським властям. Вони використовуються для підготовки та здійснення кампаній паблік релейнз з метою пояснення людям урядової політики з приватизації.

В 1996 р. Євробарометр Центральної та Східної Європи розпочав включати в коло досліджень еліту. Baltic Surveys провела в 1996 р. опитування, в якому було проінтерв'ювано 150 представників еліти і досліджено їх думки щодо членства Литви в ЄС та НАТО. Такі ж питання були розглянуті в дослідженні широкого загалу. Дані цих опитувань показали, що політична еліта набагато більше схильна до членства в ЄС та НАТО, тоді як громадськість частіше немає думки з цього питання.

Дані, отримані Євробарометром Центральної та Східної Європи широко публікувалися та розповсюджувалися. Однак, опитування, проведене в рамках цього проекту, також привернуло до себе багато критики політиків. Литовські політики чутливі до результатів, оскільки цей проект фінансувався Європейською комісією і публікувався в Брюсселі. Результати публікувалися в порівнянні з результатами в інших країнах регіону, тому політики критикували організаторів опитування, якщо Литва виглядала у несприятливому світлі. Наприклад, в 1995 р. понад 70 % постійних жителів Литви сказали, що вони не задоволені рівнем поваги до особистих прав людини у Литві. Цей рівень незадоволення був вищим, ніж в сусідніх країнах. Деякі литовські політики критикували ці результати, говорячи, що сусіди Литви мають більше етнічних проблем, ніж Литва,

отже громадськість в Литві не може бути більш критичною. Такі коментарі ілюструють відмінності в розумінні концепції «індивідуальних прав людини» політиками та громадськістю.

З іншого боку, Євробарометр Центральної та Східної Європи – це єдиний приклад того, як дослідження громадської думки можуть стимулювати суспільні дебати з результатами, придатними для використання. На основі результатів дослідження, проведеного в листопаді 1996 р., литовські політики дійшли висновку, що литовська громадськість недостатньо інформована ні про можливі наслідки членства Литви в ЄС, ні про політику та устрій ЄС. Таким чином, литовськими властями були ініційовані інформаційна та публік рілейшнз кампанія з метою підвищення рівня знань щодо європейських питань.

Проект Євробарометр Центральної та Східної Європи є найвідоміший серед міжнародних порівняльних проектів з інтеграції в ЄС. З 1992 р. було багато інших внутрішніх досліджень, які вивчали громадську думку щодо литовської зовнішньої політики та її пріоритетів. I Baltic Surveys і Vilnius проводили такі дослідження, фінансовані Балтійською Асамблеєю, парламентом Литви, Міністерством закордонних справ та мас-медіа. Результати цих досліджень показали, що в 1991–1992 рр. серед литовської громадськості превалювала ейфорія, виражена в переконанні щодо швидкої інтеграції в ЄС, яке тоді панувало. Однак після п'яти років стало ясно, що членство в ЄС є питанням майбутнього, а інтеграція є досить тривалим та важким процесом. Литовська громадськість стала менш емоційною та більш раціональною. За шість років з 1991 р. кількість опонентів членства в ЄС не змінилась (стабільні 6-8 відсотків від загального населення). Однак, кількість переконаних прихильників знизилась з 60 % до 35 %. Приблизно один з трьох литовців не визначився та вимагав заздальгідь більше інформації про вигоди і втрати членства в ЄС (дивися «Громадська думка про Європейську спільноту» 1992–1997).

Результати цих досліджень були представлені литовським виробникам рішень і виробникам рішень ЄС та широкому загалу. Вони допомагають оцінити потреби громадськості та проектувати інформаційні кампанії.

7. ВИКОРИСТАННЯ ОПИТУВАНЬ ГРОМАДСЬКОЇ ДУМКИ В ПОЛІТИЧНОМУ ЦИКЛІ

7.1. Ініціювання політики

З часу початку реформи системи державного управління в 1991 р. і громадськість, і офіційні особи розпочали дискусію щодо її напрямів та процесу здійснення. Не зважаючи на важливість теми було виконано лише декілька емпіричних досліджень з цього питання.

В 1990–1991 рр. Інститут філософії, соціології та права Литовської академії наук провів серед литовського населення 6 досліджень. Національна репрезентативна вибірка складала 1000 респондентів, які були проінтерв'ювані особисто. Серед тем цих опитувань було ставлення громадян до реформи системи роздрібної торгівлі в Литві (п'ять досліджень в 1990–1991 рр.). Одне дослідження, проведене інститутом, стосувалося відношення громадськості до соціальних змін в Литві. Була виміряна

громадська оцінка системи соціального забезпечення, освіти та охорони здоров'я. Результати цих досліджень були повідомлені урядові. Вони надали змогу краще зрозуміти, які з соціальних груп були найбільш вразливі під час здійснення економічних реформ та які види допомоги є найбільш бажаними. Результати дослідження засвідчили, що всупереч поширеній думці, зниження життєвого рівня торкнулося не тільки пенсіонерів, але також молодих сімей з малими дітьми які опинилися у складній економічній ситуації. Виявилась також необхідність змін в урядовій житловій політиці, викликана сильною потребою в позичках та кредитах для того молодих сімей та студентів, щоб вони мали змогу орендувати або придбати житло.

В 1991 р. соціологічна лабораторія Вільнюського університету провела дослідження з реформ в апараті прем'єр-міністра. Були проінтерв'ювані члени Кабінету, а також державні службовці з апарату. Дослідження було фінансоване урядом і результати використані в процесі підготовки реформ. З використанням рекомендацій дослідження відбулися структурні зміни, що сприяли більш ефективному потоку інформації між різними рівнями ієрархії. В результаті структурних та функціональних змін також була поліпшена комунікація між різними департаментами, інститутами.

В 1990–1991 рр. соціологічна лабораторія Вільнюського університету також провела декілька досліджень, фінансованих Департаментом національної оборони (пізніше відомим як Міністерство оборони), з метою вивчення ставлення політиків та офіційних осіб до створення та становлення національних збройних сил та структури міністерства. Цим же міністерством були використані результати досліджень.

Що стосується адміністративної реформи, ряд досліджень для власної потреби замовило та провело Міністерство внутрішніх справ. Вони стосувалися іміджу поліції, а також задоволення службовців. Ці дослідження здійснювалися самим Міністерством або Академією поліції.

Baltic Surveys провела декілька опитувань, вивчаючи погляди та уподобання широкого загалу і державного управління щодо реформ системи охорони здоров'я (1992, 1994, 1995 рр.), системи соціального забезпечення (1995 р.) та реформи управління ринком праці (1994–1995 рр.). Однак, більшість цих досліджень були *ad hoc* (для прикладу, дивися Бокс 3). Результати та висновки, як правило, використовувалися тими інститутами, які замовляли дослідження (Дивися Alisauskienė і Vajaguniene 1993 р.).

В 1995 р., Vilmojus провела серед громадськості дослідження ставлення до реформи охорони здоров'я; з різних питань відносно цієї реформи було проінтерв'ювано 1000 респондентів загальнонаціональної репрезентативної вибірки. Результати цього дослідження були представлені Міністерству охорони здоров'я і використані групою для підготовки плану реформи. Результати показали, що більшість литовців не задоволені структурою системи охорони здоров'я, концентрацією медичної допомоги в великих містах та неефективним функціонуванням медичних закладів в сільській місцевості. Дослідження наголосило також на потребі розвитку в Литві системи соціальної служби, яка на даний час представлена на розгляд.

7.2. Здійснення політики

Прикладом цього типу дослідження є проект фінансований Програмою ООН з розвитку в Литві. Воно було проведено Baltic Surveys в 1994 р. серед еліти, включаючи міністрів та заступників міністрів в усіх міністерствах Литви, разом з широкими колами громадськості. Це дослідження є добрим прикладом того, як дослідження використовується для вивчення загального контексту та пріоритетів перед здійсненням реформи. (див. Бокс 4).

7.3. Оцінювання політики

Описане раніше опитування громадської думки щодо реформування державного управління є прикладом застосування таких досліджень в процесі реформ.

Іншим прикладом дослідження такого типу є опитування, організовані для моніторингу громадської думки щодо процесу здійснення реформи. Вони були фінансовані урядом в 1992 і 1995 рр. В 1995 р. моніторинг змін громадської думки впродовж урядової та банківської кризи в Литві провела Baltic Surveys. Зміни вивчалися серед міських жителів шляхом щотижневого телефонного інтерв'ювання 200 респондентів. Щотижневий набір індикаторів був розроблений дослідниками та посадовими особами в службі прем'єр-міністра. Дані офіційно повідомляли апарату прем'єр-міністра наступного дня після завершення інтерв'ю, обговорювалося можливе відповідне пристосування щоденних рішень та паблік рілейшнз. Цей тип досліджень є важливим та корисним в разі здійснення непопулярних рішень. Коли проводиться широкомасштабна кампанія паблік рілейшнз для спонукання громадськості до прийняття реформи, такий моніторинг забезпечує швидкий зворотний зв'язок та будь-яке коригування дій, а також уточнення і самої PR кампанії. Однак, такі типи досліджень вимагають і достатнього фінансування, і є складними для здійснення їх впродовж тривалого часу.

БОКС 3. ДОСЛІДЖЕННЯ РЕФОРМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Метою дослідження було з'ясувати, що саме лідери державного управління в Литві розглядають як найважливішу проблему поточної ситуації, які їх сприйняття та потреби стосовно реформи державного управління в Литві та професійної підготовки державних службовців.

Всі міністри та їх заступники були детально проінтерв'ювані в Baltic Surveys. Головні результати опитувань міністрів показали, що найважливішими проблемами реформи державного управління виявились такі:

- проблеми персоналу: брак висококваліфікованих професіоналів та спеціалістів;
- величезний обсяг рутинної адміністративної роботи;
- неефективність горизонтальної, вертикальної та внутрішньої комунікацій.

Серед можливих розв'язань зазначених проблем лідери державного управління згадали такі:

Фінансування. Цю проблему важко розв'язати за домінуючої складної економічної ситуації. Тож, опитувані керівники запропонували декілька

можливих шляхів до кращої діяльності, керованих ними інститутів. Слід вжити заходи для встановлення пріоритетів розвитку Литви; розробити комп'ютеризовану мережу обміну інформацією між міністрами, прем'єр-міністром та Сеймом; розширити освіту всіх службовців системи державного управління до всіх освітніх рівнів; прийняти Закон про державну службу, який би описував обов'язки та права державних службовців.

Інший фактор, який згадала більшість керівників, стосувався негативної громадської думки щодо державних службовців як соціальної групи. Керівники наголосили на тому, що громадська думка потребує інформації, її слід формувати, демонструючи не тільки негативні (особливо, узагальнені), а також і позитивні приклади професіональної діяльності службовців. Негативне громадське ставлення до цілої соціальної групи ускладнює рекрутування кращих спеціалістів до державних інститутів або збереження в них кращих людей. Таке ставлення до держслужбовців є реальною загрозою стабільності щойно відродженої незалежної держави.

В той же час була опитана громадськість з метою встановити її ставлення до державного управління. Опитування проводилось серед дорослого населення Литви (віком від 15 років за загальнонаціональною вибіркою 1 000 респондентів). Результати цього дослідження торкалися думок литовців про людей, які працюють в державному управлінні; їх персонального досвіду стосовно тих проблем, які є в компетенції державних службовців; головних причин їх невдоволення державним управлінням.

Результати цього масового опитування показали, що ставлення до людей, які працюють в державному управлінні, не було настільки негативними як очікувалось, судячи з публікацій в мас-медіа. Загальна думка є поляризованою: 40 % громадськості має позитивну думку щодо цієї групи і 50 % – негативну.

Впродовж адміністративної реформи високопоставлені чиновники виконавчих органів влади а також політики схильні до використання опитувань громадської думки для підтримання зворотного зв'язку з людьми. Державні службовці, особливо середнього рівня, набагато менше звикли до використання опитувань громадської думки під час реформ. Таке нехтування тісно пов'язане з домінуючим типом їх підготовки, який рідко включає теми з соціальних або гуманітарних дисциплін.

БОКС 4. ДОСЛІДЖЕННЯ ІНВЕСТИЦІЙНОГО КЛІМАТУ В ЛИТВІ

Метою дослідження було з'ясувати що зарубіжні інвестори думають про політичний, законодавчий та економічний клімат в Литві, що вони сприймають як головні проблеми і що можна зробити для їх розв'язання.

З 1995 р. це дослідження проводилося щорічно. Близько 50 великих зарубіжних інвесторів відповіли на питання анкети та оцінили головні перешкоди їхньому бізнесу в Литві. Результати цих досліджень показали, що інвестори задоволені умовами бізнесу і якщо вони мусили б обирати знову, вони реінвестували б в Литві. Головними перешкодами розвитку їх бізнесу в Литві були визнані надто часті зміни законодавства, бюрократія та брак тісних стосунків з виробниками рішень.

Практичним результатом цього дослідження стало заснування в 1996 р. робочого комітету представників зарубіжних інвесторів та литовських властей. Були організовані регулярні зустрічі та обговорення проблем. Думки

та пропозиції зарубіжних інвесторів брали до уваги, і литовські власті прийняли практичні рішення в таких сферах, як оподаткування, краший обіг інформації та функціонування митниці.

Позитивною рисою використання опитувань громадської думки литовськими політиками та державним управлінням є те, що дослідники не тільки доповідають про свої результати, але й працюють як члени команд під час підготовки проектів реформ та засобів їх здійснення. Таке співробітництво можна віднести до особистих стосунків між дослідниками та користувачами послуг, а також до того факту, що багато виробників рішень були залучені з академічних інститутів і, таким чином, самі працювали в дослідницьких групах. Наприклад, в 1993 р. професор соціології був призначений радником Президента Литви. Інші дослідники взяли участь в роботі груп спеціалістів, які готували реформу системи соціального забезпечення і заснування міністерств та ін.

Внутрішній та зовнішній іміджі уряду широко досліджувались різними проектами, які проводились в Литві. Всі опитування, в яких вивчались громадськість та еліти, досліджували думки про політичні інститути, включаючи уряд та парламент. Досвід 1991–1996 рр. показує, що ці іміджі не відрізняються значно: і громадськість і еліта дещо критичні щодо діяльності центрального уряду.

Впродовж періоду трансформації, очікування громадськості стосовно діяльності уряду майже завжди перевищували спроможність їх задовольнити. Результати досліджень, проведених інститутами громадської думки в Литві з 1990 по 1997 роки, чітко продемонстрували такі тенденції. Після кожних загальних виборів рівень громадської довіри до уряду зростав, але менше ніж за шість місяців по тому знову зменшувався.

7.3.1. Ступені задоволення

Такий тип дослідження найчастіше замовлявся міністерствами або місцевими органами влади. Більшість таких досліджень, що проводились у Литві, стосувалися реформи систем освіти, соціального забезпечення та охорони здоров'я. З 1991 по 1997 рр. соціологічна лабораторія Вільнюського університету провела декілька досліджень серед учнів шкіл та студентів університетів разом з викладачами для з'ясування рівня задоволення освітою та структурою і програмами в навчальних закладах. Результати цих досліджень були використані для оцінки та корегування учбових планів а також навчальних програм, пропонованих школами та університетами (див. Бокс 5). Зокрема, студентів просили висловити свою думку стосовно програм академічного обміну із зарубіжними інститутами. Результати цих досліджень були використані для перегляду інформаційної політики в університетах і дали їм можливість задовольнити очікування студентів та персоналу.

БОКС 5. ДОСЛІДЖЕННЯ ЛИТОВСЬКОЇ МОЛОДІ

Це дослідження було проведено в 1997 р. соціологічною лабораторією Вільнюського університету в інтересах Державної ради з проблем молоді; індивідуально проінтерв'ювано 1 000 молодих людей віком від 15 до 25

років. Дослідження охопило широкий спектр питань: політичне, економічне, соціальне та культурне життя молодих людей, основні проблеми та труднощі молоді у сучасному суспільстві, їх життєві плани та перспективи тощо. Одна його частина була присвячена оцінці діяльності різних інститутів, які мають відношення до молодих людей.

Результати цього дослідження з'ясували, що, на думку молодих людей, найважливішою проблемою, з якою стикається Литва на даний час, є низький рівень життя, злочинність та безробіття. Молодь Литви вважає, що головним пріоритетом країни має бути економічний розвиток.

Один з кожних чотирьох молодих людей визнав, що є інститути, які зосереджені на важливих для них проблемах; 50 % з них не знали що такі інститути існують. Їх висновком було те, що діяльність цих інститутів є незадовільною, що їм бракує ініціативи і вони докладають мало зусиль для комунікації з молоддю. Ці інститути, відчуває молодь, надають їй дуже мало інформації. В той же час, лише 3 % молодих литовців є членами будь-якої організації. Вони хотіли б мати більше міжнародних контактів з молодими людьми за кордоном, але головною перешкодою є фінансова.

Молоді люди були скептично налаштовані щодо якості викладання в середніх школах. Вони вважають її надто низькою для будь-кого, хто бажає продовжити свою освіту. Стосунки між вчителями та учнями також були оцінені як незадовільні. Молодь гадає, що оцінювання рівня їх знань в школі є досить суб'єктивним. Щодо реформи литовської системи освіти молоді люди наголосили на потребі пристосування навчального плану та добору методів для розвитку незалежного та мислячого учня (див. *Портрет литовської молоді* – 1997).

Результати цього дослідження були підсумовані у звіт, презентований литовському парламенту і мас-медіа та використані Радою з проблем молоді для підготовки проектів освітньої реформи та державної програми з молодіжної політики.

Впродовж реформи охорони здоров'я Міністерством охорони здоров'я було профінансовано ряд опитувань громадської думки для оцінки проблем, які існують в цьому секторі. Дослідження були проведені Vilnius, Baltic Surveys та Соціологічною лабораторією Вільнюського університету. Зокрема, проведено дослідження ставлення громадськості до планів приватизувати певні медичні служби. Знову ж таки, результати таких досліджень рідко повідомлялись у пресі і є маловідомими для широкого загалу.

Деякі питання стосовно задоволення еліти та персоналу були розглянуті в дослідженнях еліти, описаних у цій статті раніше. Більшість таких досліджень, особливо тих, що мали відношення до з'ясування задоволення державних службовців, призначались для внутрішнього використання і не стали доступними для широких кіл громадськості.

Одне з таких досліджень було проведене Baltic Surveys серед еліти від імені Європейської комісії (див. Бокс 6)

БОКС 6. ЗАДОВОЛЕННЯ ЕЛІТИ РІВНЕМ ІНФОРМАЦІЇ

Дослідження проведено в 1996 р. Baltic Surveys від імені Європейської комісії. Були опитані ті чиновники, політики, лідери бізнесу та представники мас-медіа, які мали відношення до європейської інтеграції. Метою цього дослідження було з'ясування рівня обізнаності цих груп про діяльність

Європейського Союзу, канали інформації та їх потреби в ній. Більшість опитаних представників еліти виявила високу зацікавленість в отриманні більшого обсягу інформації про ЄС і підтримала ідею видання журналу ЄС в Литві.

Результатом здійснення результатів дослідження став розпочатий випуск Європейською комісією литовською мовою журналу *Європейський діалог*, який з 1996 р. регулярно розповсюджувався серед 2 000 членів литовської еліти.

Цей проект триває як регулярний моніторинг одержувачів журналу. Рівень задоволення виданням вимірювали в 1996 р. і дослідження було продовжено в 1997 р. *Baltic Surveys*. Цей проект є частиною проекту центральної та східної Європи, фінансованого Європейською комісією (див. *Громадська думка про Європейську Спільноту, 1992–1997*).

8. СПРИЙНЯТТЯ ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ ТА ЇХ ІМІДЖ

Більшість досліджень, що вимірюють сприйняття соціальних інститутів, зосереджена на уряді. Невелику кількість досліджень проведено для встановлення іміджу та сприйняття громадських організацій. Одне з них здійснено *Baltic Surveys* в 1996 р. Постійні мешканці Литви були опитані стосовно іміджу Центру психологічної допомоги молоді. Було виміряно рівень обізнаності про Центр та його послуги. Результати цього дослідження показали, якого роду допомога є найбільш затребуваною, яким прогалинам в інформації про послуги та типам упереджень слід протистояти для поліпшення допомоги. Дослідження проведено безкоштовно, результати повідомлені Центру.

Однією з основних причин слабого розвитку цього типу досліджень є низький рівень обізнаності громадських організацій про вивчення громадської думки, а також брак фінансових ресурсів для їх проведення. Однак із стрімким зростанням сектору недержавних організацій в Литві очікується, що в майбутньому цей тип опитування буде поширюватись.

9. МІСЦЕЗНАХОДЖЕННЯ ВІДОМОСТЕЙ ПРО ОПИТУВАННЯ В АДМІНІСТРАТИВНІЙ СИСТЕМІ

Це слабкий пункт всієї системи. Незважаючи на той факт, що опитування громадської думки в Литві добре встановлені та широко використовуються, не існує центрального архіву або іншого доступного для громадськості місця зберігання матеріалів опитувань. Кожен дослідницький інститут відповідає за збереження своїх власних даних.

Дані опитувань, фінансованих зарубіжними інститутами, зберігаються ними ж і недоступні для використання в країні.

Одним з небагатьох прикладів, доступних громадськості результатів опитувань, є дані Євробарометру Центральної та Східної Європи, що зберігаються в західноєвропейських архівах. Їх можна отримати, контактуючи з Генеральним директором Європейської комісії Х. Деякі дані опитувань, отримані в проектах, фінансованих американськими організаціями, зберігаються в архівах США. Одним з таких прикладів щодо литовських даних є організація Геллап в США.

У випадку досліджень, замовлених литовським урядом або громадськими інститутами, дані накопичуються і зберігаються цими

замовниками, нерідко в формі дружованих звітів. Отже, вони не є легко доступними для інших громадських інститутів. Та ще гірше, що ці звіти часто зникають разом зі зміною персоналу.

10. ВИСНОВКИ

Стислий огляд розвитку опитувань громадської думки в Литві та використання їх результатів дають підстави для таких висновків:

- опитування громадської думки в Литві стрімко розвинулись з 1987 р.;

- перші національні репрезентативні опитування громадської думки були проведені в Литві в 1989 р. і невдовзі стали невід'ємною частиною соціального і політичного життя;

- в перший період посткомуністичної історії, до 1992 р., литовське суспільство стикнулось з можливістю відкритого вираження особистих думок і дуже прихильно ставилось до опитувань. В той же час дослідження громадської думки широко використовувались політиками та урядом на всіх стадіях адміністративної і економічної реформи;

- впродовж другого періоду новітньої історії, з 1992 р. й понині, настрої громадськості в Литві став більш песимістичним; рівень довіри до соціальних інститутів знизився і увага суспільства сконцентрувалась на соціальних проблемах. Власті стали більш критичними щодо обнародованих результатів опитувань громадської думки. В той же час, фінансування таких досліджень змінилося: частка литовського уряду зменшилася, тоді як частка міжнародних організацій та литовських мас-медіа зросла;

- аналіз використання опитувань громадської думки в Литві за п'ять років адміністративної реформи показує, що це один з важливих засобів оцінки потреб різних суспільних груп, вимірювання їх уподобань та рівня задоволення. Посткомуністична історія Литви дає багато прикладів успішного застосування опитувань громадської думки в ході адміністративної реформи;

- у більш широкому сприйнятті та ефективному використанні результатів опитувань вирішальними є зусилля як дослідників, так і виробників рішень. Лише доводячи до відома виробників рішень можливості опитувань, їх застосування та результативність може зробити дослідники стануть більшою мірою залученими до планування та здійснення реформ в посткомуністичному суспільстві;

- слід виразніше наголосити на проектах, які тривають для моніторингу процесу реформи, а також на необхідність публікації результатів опитувань;

- методологію опитувань громадської думки слід викладати в університетах – соціальні науки є все ще слабким пунктом загальної системи освіти в Литві.

БІБЛІОГРАФІЯ

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), *The Features of the Political Consciousness of Lithuanian People*, Survey report, March. In Lithuanian.

Sociological Laboratory of Vilnius University (1997), *The Portrait of Lithuanian Youth – 1997*, Analytical Report. In Lithuanian.

Stimson, J. A. (1991), *Public Opinion in America. Moods, Cycles and Swings*, Westview Press, Oxford, England.

Додаток

АДРЕСИ ГОЛОВНИХ ІНСТИТУТІВ ДОСЛІДЖЕННЯ ГРОМАДСЬКОЇ ДУМКИ В ЛИТВІ

Baltic Surveys Ltd.: Lithuanian-British joint venture,
member of Gallup and ESOMAR
47 Didlaukio str., LT-2057 Vilnius, Lithuania
Tel. (370 2) 76 27 90; Fax (370 2) 76 26 81
e-mail: baltic.surveys@post.omnitel.net
Director: Dr. Rasa Alisauskiene

Vilmorus: Member of ESOMAR
4, Tilto str., LT-2001 Vilnius, Lithuania
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, Lithuania
Tel. (370 2) 76 24 62; Fax (370 2) 65 21 02

Sociologija Fund
47 Didlaukio str., LT-2057 Vilnius, Lithuania
Tel./Fax (370 2) 65 21 02
President: Dr. Laima Zilinskiene

Lithuanian Free Market Institute
56 Birutes str., LT-2004 Vilnius, Lithuania
Tel. (370 2) 72 25 84; Fax (370 2) 72 12 79
President: Elena Leontjeva

Institute of Philosophy And Sociology,
Lithuanian Academy of Science
58 Saltoniskiu str., LT-2600 Vilnius, Lithuania
Tel. (370 2) 75 18 98; Fax (370 2) 75 18 98
Director: Dr. V. Bagdonavicius

Збірник інформаційних матеріалів

**ОПИТУВАННЯ ГРОМАДСЬКОЇ ДУМКИ
ЯК ВНЕСОК
В АДМІНІСТРАТИВНУ РЕФОРМУ**

ПУБЛІКАЦІЇ SIGMA: № 25

Українською мовою

Редактор перекладу С. І. Матов
Комп'ютерний оригінал-макет – О. М. Рудік

Формат 60x84 1/16. Папір офсетний. Гарнітура «Times»
Умовн. друк. арк. 7,75 Облк.-вид. арк. 8,5 Тираж 300 прим.

Видавництво «Центр економічної освіти»
49029 Дніпропетровськ, вул. Бородинська, 22, 8а

Віддруковано у повній відповідності до оригіналу-макета
ТОВ «Днепррост»
Україна, 49050, Дніпропетровськ, вул. Казакова, 4/27