

Масово разпространение**CCNM/SIGMA/PUMA (98)48****Организация за икономическо
сътрудничество и развитие****OLIS: 25-Nov-1998****Dist.: 30-Nov-1998****Or. Eng.****SIGMA - СЪВМЕСТНА ИНИЦИАТИВА НА ОЕСД И
ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ, ФИНАНСИРАНА ПРЕДИМНО ОТ
ПРОГРАМА PHARE НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ****CCNM/SIGMA/PUMA(98)48**
Масово разпространение**ОБЩЕСТВЕНИТЕ ДОПИТВАНЯ -
ПРЕДПОСТАВКА ЗА АДМИНИСТРАТИВНАТА РЕФОРМА****ДОКЛАДИ НА SIGMA: No 25****Изразяваме признателност на:****ОРГАНИЗАЦИЯТА
ЗА ИКОНОМИЧЕСКО СЪТРУДНИЧЕСТВО И РАЗВИТИЕ****72319**Пълният документ е на разположение в оригиналния му формат в OLIS
Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine
Complete document available on OLIS in its original format**Or. Eng**

ПРОГРАМА SIGMA

SIGMA - Подкрепа за подобряване на управлението и мениджмънта на страните от Централна и Източна Европа – съвместна инициатива на OECD и Европейския съюз. Инициативата подпомага усилията за реформа на публичната администрация на тринадесет страни в преход и се финансирана предимно от програма PHARE на Европейския съюз.

Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (OECD) е междудържавна организация на 29 демократични държави с развити пазарни икономики. Центърът канализира съвети и съдействие на организацията по широк кръг въпроси за реформиращите се страни от Централна и Източна Европа и страните от бившия Съветски съюз. Програма PHARE осигурява субсидирано финансиране за подпомагане на страните партньори от Централна и Източна Европа до степен, в която те ще бъдат готови да поемат задълженията на членство в Европейския съюз.

Програма PHARE и SIGMA работят за едни и същи страни: Албания, Босна и Херцеговина, България, Чехия, Естония, бивша Югославия, Македония, Унгария, Литва, Латвия, Полша, Румъния, Словакия и Словения.

Създадена през 1992 г., програма SIGMA работи в рамките на OECD – Служба за публичен мениджмънт, която осигурява информация и експертни анализи по публичен мениджмънт за политики и улеснява връзката и обмяната на опит между мениджъри от публичния сектор. SIGMA предлага достъп до информационната мрежа на квалифицирани публични администратори, сравнителна информация и технически познания, свързани със Службата за публичен мениджмънт.

Програма SIGMA се стреми да:

- съдейства на страните-бенефициенти в стремежа за добро управление, подобряване на административната ефикасност и насърчаване на персонала в публичния сектор за възприемане на демократичните ценности, етика и респект към закона;

- помага изграждането на местен капацитет на централната държавна власт за посрещане на предизвикателствата на интернационализацията и на плановете за интеграция в Европейския съюз;

- подпомага инициативи на Европейския съюз и други донори за съдействие на реформите в публичната администрация на страните-бенефициенти и допринася за координиране на дейностите на донорите.

В процеса на работа, инициативата поставя акцент върху улесняването на сътрудничеството между държавите. Тази практика включва оказване на логистична помощ за формиране на информационни мрежи за практики в публичната администрация от Централна и Източна Европа и между тези практики и съответните партньори от други демокрации.

SIGMA работи в пет технически области: Стратегии за развитие на публичния сектор; Мениджмънт при формиране на политика, координация и регулация; Бюджетирание и разпределяне на ресурсите; Мениджмънт на публичните услуги; Административен надзор, финансов контрол и одит. Освен това съществува Секция за информационни услуги, която разпространява публикувани "on-line" материали по публичен мениджмънт.

Originally published by the OECD in English under the title: Public Opinion Surveys as Input to Administrative Reform. SIGMA PAPER №25

© 1998, Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Paris 1998.
All rights reserved.

© 2002, Национален университетски център "Икономика на публичния сектор"

Публикувано след споразумение с OECD, Париж.

Национален университетски център "Икономика на публичния сектор" отговаря за качеството на българския превод и неговата точност с оригинала.

We express our acknowledgement to NISPAcee (The Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe) and SIGMA/OECD for organizational support to the translation project. The translation of this material has been possible with the support of Local Government and Public Service Reform Initiative (affiliated with Open Society Institute).

Изявяваме нашата признателност на NISPAcee (Мрежа от Институти и Училища по Публична администрация в Централна и Източна Европа) и на SIGMA/OECD за организационната подкрепа в проекта за превод на този материал. Той стана възможен с подкрепата на Инициатива за реформи в местното самоуправление и публичните услуги (асоциирана организация с Институт Отворено Общество)

© Преводач: Йордан Мандажиев

© Редактор: Георги Лазаров

Издателска къща "ГАЛИК", София, бул. "Хр. Ботев" 31, тел. 3592 9522 317, e-mail: galik@dir.bg

Авторско право OECD, 1998

Заявки за право за копиране или превеждане на част или целия материал трябва да се отправят до: Head of Publication Service, OECD, 2 rue Andre-Pascal, 75775 Paris Cedex 16 France.

Изразените в публикацията възгледи не представляват официалните виждания на Комисията, Страните членки на OECD или на Страните от Централна и Източна Европа, участващи в програмата.

ПРЕДГОВОР

Този доклад разглежда използването на обществените допитвания, като средства за успех на административната реформа в страните от Западна Европа и страните от Централна и Източна Европа. Целта е да се демонстрира на правителствата и на държавните служители от страните от Централна и Източна Европа ползата от обществени допитвания преди, по време на и след реформи в техните страни, и да се поощри систематичната им употреба.

До сега използването на обществени допитвания е получавало значително научно внимание, свързано с методологични проблеми при събиране, анализиране и интерпретиране на данни. Също така има много литература за административните реформи в страните от OECD и страните от Централна и Източна Европа. Независимо че тази литература е широко използвана, твърде малко е информацията за използване на обществените допитвания в контекст на административните реформи. С предоставяне на мнения за допитвания в западни страни, а също изследвания в Република Чехия, Унгария и Литва, и с използване примери от различни административни постановки, тази публикация може да допринесе за по-широко разбиране как изследванията могат да осигуряват полезни предпоставки за административни реформи.

Докладът е базиран на общо описание, развито в четири доклада от авторите, в сътрудничество с четири експерта и под ръководството на Jak Jabes, старши консултант - Стратегии за развитие на публичната администрация, SIGMA. Авторите са: Elke Loffler - Услуги по публичен мениджмънт (PUMA), OECD; Michal Illner - Академия на науките на Република Чехия; Julia Szalai - Академия на науките, Унгария; и Rasa Alisauskiene - Балтийски изследвания, Литва. Експертите са David Zussman, Президент на Форум публична политика и професор от университета в Отава, Канада; Jon Eivind Kolberg, Директор Изследвания в Институт за приложни социални изследвания, Осло, Норвегия; Juan Diez-Nicolas, професор от Complutense University, Мадрид, Испания; и Christian Haerpfer, Директор Изследвания на Paul Lazarsfeld Gesellschaft, Виена, Австрия. Административно сътрудничество на SIGMA бе осигурявано от Jane Delarue. Докладите отразяват ситуацията от края на 1997.

За допълнителна информация, моля да се обърнете към Jak Jabes на адреса по-долу.

Този доклад е публикуван с разрешение на Генералния Секретар на OECD.

Това изследване е публикувано на френски със заглавие *Les enquetes d'opinion au service de la reforme de l'administration publique*.

SIGMA-OECD, 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>

СЪДЪРЖАНИЕ

	стр.
ПРОГРАМА SIGMA	2
ПРЕДГОВОР	3
АДМИНИСТРАТИВНО РЕЗЮМЕ	7
ИЗСЛЕДВАНИЯ НА ОБЩЕСТВЕННОТО МНЕНИЕ - Jak Jabes	12
1. Въведение.....	12
2. Причини за безпокойство.....	13
3. Взимане на предпазни мерки.....	14
4. Доклади.....	14
5. Резюме и заключения.....	16
ОБЩЕСТВЕННОТО ДОПИТВАНЕ - ПРЕДПОСТАВКА ЗА АДМИНИСТРАТИВНАТА РЕФОРМА В ЗАПАДНИТЕ СТРАНИ - Elke Loffler	17
1. Предговор.....	17
2. Въведение.....	18
3. Мониторинг на дейността и приемането на институциите, правителството и публичната администрация.....	18
4. Политически приоритети.....	20
5. Мнения за интеграцията с ЕС.....	22
6. Използване на изследванията на общественото мнение в политическия живот...	23
6.1. Инициране на политика	23
6.2. Внедряване на политика.....	24
6.3. Политическа оценка.....	25
7. Имидж и възприемане на публичните организации.....	30
8. Място за съхраняване на резултатите от изследванията в административната система.....	32
9. Оценка на анкетите на общественото мнение за административните реформи....	32
Референции.....	35
ОБЩЕСТВЕННОТО ДОПИТВАНЕ - ПРЕДПОСТАВКА ЗА АДМИНИСТРАТИВНАТА РЕФОРМА В РЕПУБЛИКА ЧЕХИЯ - Michal Illner	38
1. Въведение.....	38
2. Административна реформа.....	38
3. История на изследванията.....	39
4. Мониторинг на дейността и приемането на институциите, държавната и публичната администрация.....	41
5. Политически приоритети.....	43
6. Концепции за интеграцията в ЕС.....	44
7. Използване на изследванията на общественото мнение в политическия живот ..	45
7.1. Лансиране на политика.....	45
7.2. Внедряване на политика.....	46
7.3. Политическа оценка.....	47

8. Имидж и възприемане на публичните организации.....	49
9. Място за съхраняване на резултатите от изследванията в административната система	49
10. Заключение.....	50
Референции.....	52
Анекс: Адреси на основните агенции за изследване на допитвания и други изследователски институции, които провеждат изследвания и съхраняват данни от допитвания, приложими за реформа на публичния сектор.....	54

ИЗСЛЕДВАНИЯТА НА ОБЩЕСТВЕННОТО МНЕНИЕ КАТО ПРЕДПОСТАВКА ЗА АДМИНИСТРАТИВНАТА РЕФОРМА В УНГАРИЯ - Julia Szalai.....

1. Въведение.....	55
2. Някои особености на реформите след 1989 г.	55
3. Кратка история и някои отличителни особености на допитванията до общественото мнение.....	57
4. Мониторинг на дейността и приемането на институциите, правителството и публичната администрация.....	59
5. Политически приоритети. Мнения за реформата на местно ниво.....	61
6. Мнения за интеграцията в ЕС.....	63
7. Използване на допитванията в политическия живот.....	65
7.1. Инициране на политика: случая със здравната реформа.....	65
7.2. Прилагане на политика: виждания за бюджетната реформа.....	69
7.3. Оценка на политика: мнения за ползи и загуби от икономическите реформи.....	71
8. Имидж и възприемане на публичните организации.....	73
9. Място за съхраняване на резултатите от допитванията.....	74
10. Заключение.....	76
Референции.....	78
Анекс: Адреси на центрове за изследване на общественото мнение.....	81

ИЗСЛЕДВАНИЯТА НА ОБЩЕСТВЕННОТО МНЕНИЕ КАТО СРЕДСТВО ЗА АДМИНИСТРАТИВНАТА РЕФОРМА В ЛИТВА - Rasa Alisauskiene

1. Въведение.....	82
2. Административни реформи.....	82
2.1. Социална промяна в Балтийските републики.....	82
2.2. Административна реформа.....	83
3. История на проучванията.....	84
3.1. Политическото настроение в Литва.....	86
4. Мониторинг на дейността и приемане на институциите, правителството и публичната администрация.....	86
4.1. Икономически, политически и социални институции.....	86
4.2. Централната власт, публичният сектор и публичната администрация.....	87
5. Политически приоритети.....	88
6. Мнения за интеграцията в ЕС.....	90
7. Използване на изследванията на общественото мнение в политическата сфера ..	91
7.1. Политическа инициатива.....	91
7.2. Внедряване на политика.....	92
7.3. Политическа оценка.....	92

8. Имидж и възприемане на публичните организации.....	96
9. Място за съхраняване на резултатите от изследванията в административната система.....	96
10. Заключение.....	97
Референции.....	98
Анекс: Адреси на основни институции за изследване на общественото мнение.....	99

АДМИНИСТРАТИВНО РЕЗЮМЕ

Изследванията на общественото мнение са информационни средства на правителствата при проектиране и прилагане на реформи.

Отговорните правителства действат на базата на получаваната информация. Информация за вътрешното функциониране и международната ситуация се събира и анализира от различни организации (напр. министерства, комисии, агенции и др.), които представляват публичната администрация. Информацията влияе на това как реагират хора и организации. Ето защо, информацията може да се превърне в мощно средство за промяна на поведенчески модели и да реформира публичната администрация.

Развитието и модернизиранието на страните от OECD доведе до по-взискателно общество, което иска по-добри услуги и по-голямо зачитане на мнението му за това какви да са и как да се предлагат публичните услуги. Желанието на обществото да участва във вземането на решения също нараства. В Централна и Източна Европа все повече се осъзнава, че ефикасен и отзивчив публичен сектор ще повиши икономическите постижения. Постигането на тези цели изисква добра информираност и участие на гражданите. Изследванията на общественото мнение са между най-важните средства за постигане на тези цели.

Пример: Децентрализацията е значителна административна реформа, предприета или извършена в много страни в преход. Възложеното от Парламента на Република Чехия обществено допитване през 1991 показва интересно противоречие. Обществото предпочита по-децентрализирана форма на държавно устройство, но не желае да вижда мултиплициране на различни държавни органи, каквито една слаба форма на управление предполага, специално страхувайки се от финансовите разходи. Като се има предвид, че други изследвания показват подобен модел на поведение, не е чудно, че следващите чешки правителства внимават относно териториалните реформи.

Правителствата от Централна и Източна Европа могат да ползват информация от гражданите при приемане на нови политики или преследване на стари политики, при опити за реформа на институции и управленчески механизми, при трансформиране на публични услуги и програми, и закриване или създаване на агенции. Докато определени реформи засягат всички граждани, много от предлаганите промени имат ефект само върху определени групи, които са засегнати от промените. Проверка на такива заинтересовани групи е много важна за правителството при проектиране или реструктуриране на административните реформи. Точно толкова важен, обаче, е клиентският фокус, който отличава отзивчивата публична администрация. Отзивчивостта е предизвикателство за установените организационни и служебни практики, както и за културата на публичната администрация. При проектирането и прилагането на важна политика от гледна точка на повишаване на отзивчивостта, правителствените организации могат да спечелят от клиентската проверка...

С напредване на прехода, чрез установяване на пазарни икономики и демократични системи на управление, се повишават очакванията на гражданите от Централна и Източна Европа към избраните правителства. Обществото, като консуматор, се интересува от атрибутите на услугата - качество, достъп, цена, удобство, безопасност и т.н. Гражданите, като данъкоплатци, искат да имат думата в политическото развитие и внедряване. Част от реформата на организациите за публични услуги е да станат по-чувствителни към интересите на обществото. Изследването на общественото мнение предоставя данни за измерване степента на постигнатата отзивчивост.

За напредване на административните реформи, изследванията трябва да са правилно насочени.

На правителствените реформи често липсват достатъчно цели, защото стратегиите, предназначени за напредване на административните реформи, не успяват да включат план за сигурно прилагане. Прилагането на реформите почива на сериозно разбиране на готовността за промяна на компонентите на системата (например: организационни структури, квалифициран персонал и т.н.). Изследването на общественото мнение представлява важна връзка, предоставяща данни не само за степента на приемане, която ще получи стратегията за реформа, но също за степента на готовност за промяна.

Административната реформа не е политическа сфера, която да обхваща интереса на по-голяма част на населението. Това означава, че изследователите на общественото мнение, занимаващи се с административните реформи, трябва да се сигурни, че са намерили техните "получатели". Една твърде очевидна група получатели са административните служители и елит, които директно са засегнати от такива реформи. Както показва пропадането на най-важните реформи, много е важно политическите и административните агенти на промяната да гледат на административните реформи като на процес и да търсят мненията на засегнатите. С други думи, съществен фактор за успеха на структурните и културните административни реформи са допитванията до персонала, провеждани преди, по време и след държавна интервенция.

Пример: Изправени пред данни от две последователни анкети, които показват недоволство на старши служители, Канадското правителство стартира голяма реформа, наречена "Държавна служба 2000", с цел промяна на политиката и практиката към персонала, с цел подобряване на констатираната ситуация. Получените данни от анкетирането мотивират реформата, която по-късно е усъвършенствана от данни на служителите - фокус на промяната, състояща се от старши служители.

Въпреки това, не е много лесно да се разбере отношението и мненията на персонала от публичната администрация. Понеже публичните организации са изложени на различни политически, икономически и социални фактори, изследванията също трябва да са насочени към различни "клиенти" от публичната администрация. Клиентите на публичната администрация включват директни клиенти на агенции за държавни услуги (например хора, получаващи социални помощи и икономическите играчи), гражданите, които финансират публичните услуги (данъкоплатците), гласоподавателите и всички хора.

Пример: Съветът по проблеми на младежта поръчва анкета, за да се информира за най-сериозните проблеми според младежта на Литва. Отговорите показват, че ниският стандарт на живот, престъпността и безработицата са най-неотложните проблеми. Резултатите са използвани за изготвяне на проекти за реформа - насочващо и професионално обучение и държавна програма за политика относно младите хора.

Администрацията може да използва други механизми за получаване на обратна връзка, за да допълни данните от допитване

Съществуват няколко различни подхода за участие на граждани във взимане на решения и правителствата могат да използват механизми за решения, взети с участие на гражданите: официални консултации, публично изслушване, срещи, потребителски панели и използване на целеви групи. Ако сбирката за консултации и информация е в интерес на подобряването на публичните услуги за потребителите, тогава се използват други механизми за обратна връзка, като изследвания на ключова информация, процедури за клиентски оплаквания и комисии за съветване с потребителите. Обществените допитвания, обаче, имат предимството да са по-бързи, а често и по-евтини начини за събиране информация, чрез която се получава по-широко

публично присъствие. Докато другите способности не са така директни за влияние на гражданите при взимането на решения. Допитванията все още дават чувство за присъстваща демокрация, особено ако гражданите усещат, че тяхното отношение и техните убеждения са търсени активно от държавата.

Значението на упражняваната присъстваща демокрация се увеличава още повече, когато гражданите осъзнаят, че техните възгледи не само се отстояват, но и че имат влияние върху окончателния избор между политически алтернативи. При търсене на ефективна информация правителствата трябва да използват различни механизми за обратна информация, особено допълващи анкети като някои от споменатите по-горе, базирани на данни методи, които повишават капацитета на публичната администрация при диагностициране на проблемите и ефективно намесване. Когато търси мнението, държавата се консултира с гражданите, но си запазва правото да взема решенията. Накрая, правителствата трябва да балансират и да решават между конкуриращи се приоритетни реформи, и изследванията на мненията стават едно от полезните предпоставки към този процес. Правителствата трябва да са сигурни, че не предизвикват прекалени очаквания по време на допитвания.

Пример: От 1989 г. Швеция използва инструмента изследване на мнения, наречено "Шведски барометър за национално одобрение" чрез контактуване с гражданите - клиенти на най-големите публични предприятия, за измерване на одобрението на доставяните услуги. Възможността за измерване степента на одобряване осигурява убедителна информация за успеха на реформите в сферата на услугите, които публичните предприятия извършват. Такива данни информират обществените предприятия за качеството на доставяните услуги, а след време може да се окажат необходимият предел за промени с оглед подобряване още повече на услугите.

Ефективното използване на информация от допитванията изисква държавни гаранции

Независимо дали държавата сама поръчва анкета или се съобразява с анкета на медиите, необходими са гаранции, че са използвани сигурни практики за анкетиране. Някои правителства използват структури на централната власт, често с участие на консултанти по социология, които могат да коментират точността на анкетата и следователно валидността на информацията. Създаването на структури към канцеларията на министър-председателя или на централна агенция, не са скъпи инвестиции, като се сравнят с предимствата, които те доставят. Например в Полша такава секция има към канцеларията на министър-председателя. Там се анализират резултатите от анкети, както и тяхната точност и се предоставя на правителството последни данни от информационни допитвания. В Канада Министерството на държавните услуги има секция, която преценява всички договори за анкети преди оферирането им.

Сигурните данни от общественото допитване помагат за ориентиране на реформите

Правителствата могат да създават специални структури за сигурност, които да гарантират, че данните са добре събрани или да преценяват степента на полезност на независимо събраните данни. Това е още по-необходимо, когато се използват допитвания в помощ на процеса на административната реформа. Изследванията могат и трябва да се използват във всички фази на реформата. Преди започване на реформи допитванията могат да информират за мнението на гражданите относно степента на приемливост на предлаганите промени. По време на внедряването, мненията на тези, за които са предназначени реформите, показват на публичната администрация колко (не)задоволителни са промените. След приключване на реформата, данните от допитването служат като база за успех и позволяват на правителството да планира следващи промени. Като се имат предвид трудностите, с които са свързани опитите за реформиране на комплексни системи, винаги е важно да се преценяват мненията на клиентите, (независимо да-

ли са граждани, държавни служители или предприятия) тъй като информацията може да помогне за подобряване и намаляване на разходите за реформата. Правилно събраните данни помагат за ориентиране на реформите преди да са стартирали и улесняват мениджмънта в напредването на процеса по време и след реформата.

Установена социологична методология трябва да ръководи провеждането на допитванията

Допитванията до общественото мнение включват допитвания общо до обществото, до служители на публични организации и до ниво висш ешалон или “елит” вътре в публичната администрация. Те могат да са проектирани за специфична част от обществото, например за клиенти на определени услуги. Тези услуги могат да са администрирани от политици-творци и от мениджъри на публични организации. Изследванията на публични мнения са гъвкав инструмент, който може да се използва за различни цели. Но използването и проектирането им трябва да се ръководи по установена социологическа методология.

Независимо че широко се използват допитвания, те не са отговор на всеки политически и организационен проблем. Трябва да се имат предвид следните фактори преди инициране на допитване:

- Първо, да се имат предвид разходите за провеждане на допитването;
- Второ, трябва да се помисли, дали са необходими специални умения за провеждане на ефикасно и ефективно допитване;
- Трето, да се разгледат други методи за събиране на данни, за да се определи дали могат да доставят сравнителна информация по-бързо, по-евтино или с по-малко социално и организационно разцепление;
- Четвърто, правителството трябва да обмисли, дали има готовност и капацитет да посрещне резултатите;
- Накрая, трябва да се обърне внимание на “изтощаване на допитванията”, т.е. на факта, че прекалената употреба на допитвания може да има дългосрочно негативни ефекти.

Допитванията трябва да са строго методологически, за да се получават надеждни резултати. При проектиране на допитване трябва внимателно да се подбират въпросите, формата и съдържанието, а също и отзивчивостта. Трябва да се избягват неуспехи от грешно допитване или проектиране на модел и грешки по време на анализа на данните и интерпретацията им. Важно е също получените умения от допитването да са използвани подходящо при взимане на решения и при промяна на процеса на мениджмънта на административните реформи.

Допитванията доставят нещо, като моментална снимка на публичните мнения и убеждения по определен въпрос от обществената политика, но не изследват структурните компоненти на социално-политическото съзнание, с които са свързани мненията и убежденията. Широко признат проблем, който зависи от политическото гласуване, понякога дори на приемлив факт, е несигурността на резултатите. Те могат да варират в зависимост от анкетиращите и въпросите. Силата на анализа, получен от повторени допитвания, е много по-голяма от еднократните допитвания. Повтарените анализи позволяват обширни изследвания, които допълнително информират как се променят с времето резултатите от обществените анкети.

Накрая, полезността на получената информация расте, когато е добре съобщавана и добре разбрана. За да се максимализира потенциалната полза от обществените допитвания за процеса на административната реформа, данните трябва да се представят по-начин, разбираем за политици и администратори.

Институционалното изграждане може да има полза от използването на обществени допитвания.

Допитванията са полезни, защото доставят обратна информация на отговорните за административните реформи, за източниците на одобрение и неодобрение от различните части на обществото. С увеличаване значението на интеграцията с ЕС, постоянно ще се измерва публичната реакция, свързана с присъединяването. Правителствата ще могат да използват тези резултати, за оценяване не само готовността на обществото, но и собствената си готовност. Както институционалното изграждане напредва в страните-кандидатки, така и необходимостта от измерване на готовността за прилагане *acquis communautaire* ще расте и допитванията са важен метод за събиране на информация. По-важно - в тази област допитванията могат да се използват за измерване и мониторинг на истинските и почувствани предимства и тежести, съпътстващи присъединителния процес. Допитванията ще позволят да се изследват мненията на различни обществени слоеве в дадена страна-кандидат и да се събере информация за различни цели.

Пример: През 1996 г. Министерството на външните работи на Унгария поръчва обществено допитване, за да прецени общото разбиране и отношение към присъединяването към ЕС. Резултатите показват, че повечето унгарци имат положително отношение към бъдещо членство и сравнително добре разбират ефекта от присъединяването. В резултат от допитването стартира правителствена комуникационна програма с цел да повиши осъзнаването на специфични аспекти от определени политически сфери в ЕС.

Ефективно използване на изследванията

По-ефективно ще се използват допитванията в Централна и Източна Европа, когато:

- анкетиращи и социолози са обучени да комуникират с политици и държавни служители;
- се създаде профилиран пазар от професионални агенции за публични допитвания, които да доставят валидни и сигурни данни;
- демократизацията повиши необходимостта от обратна връзка;
- резултатите се публикуват от правителства, които поръчват гласувания;
- допитванията се използват за разкриване на намерения.

ИЗСЛЕДВАНИЯ НА ОБЩЕСТВЕННОТО МНЕНИЕ

Jak Jabes¹

Този въвеждащ доклад подчертава ползността на допитванията за получаване на информация относно административни реформи, апелира за обръщане на внимание към определени методологии при тяхното използване и представя четири теми, които разглеждат как правителствата използват обществените допитвания. Поръчани са доклади на Република Чехия, Литва и Унгария и три на страни-членки на ОЕСД. Докато ситуацията, характеризирана в този доклад, е малко или много обща за страните от Централна и Източна Европа, общите заключения трябва да се тълкуват като отнасящи се до следващите доклади.

1. Въведение

Хората имат мнение не само какво правят правителствата, но също така какво всъщност *трябва да правят*. Те изразяват мнения не само периодически при избори, но са готови да ги изразяват и пред анкетиралите, когато ги попитат. Гражданите имат мнения за икономиката и условията на труд, за социалните програми и политическите институции, които влияят и формират техния живот. Те имат повече доверие в определени институции, отколкото в други, предпочитат определени социални политики пред други, имат мнения за нивото на образователната и здравната системи. Докато хората се различават в убежденията си, методите на социологията ни позволяват да изследваме мненията, да откриваме дали в различни групи, към които принадлежат, се демонстрират подобни мнения. През последните години има значително развитие на изследванията на обществени допитвания благодарение на компютрите, които съхраняват, анализират и провеждат аналитични тестове на огромно количество данни.

Днес, като граждани, виждаме в медиите резултатите от изследванията. Допитванията са използвани за откриване консуматорски предпочитания, политически мнения, обществено отношение към социални въпроси. Медиите използват и публикуват резултати от много видове обществени допитвания. Действително, вестници, списания, радио и телевизия дискутират резултати от изследвания. Допитвания се използват от големи организации за запознаване с отношението на служители към работното място, работата, с клиентските изисквания към продукцията и обслужването. Тази информация тогава се използва за подобряване положението на служители, работни условия и продуктивност, за подобряване на услуги и задоволяване на клиентски изисквания. По този начин допитванията до служителите и клиентите стават много важни за частния сектор, като способ за осигуряване на одобрение от двете страни. Където има идентифицирани проблеми, допитвания снабдяват организацията с необходимата информация за навременно определяне и решаване на тези проблеми.

Допитванията стават много важни, защото правителствата имат много голяма нужда от информация как се приемат техните инициативи. Обществените допитвания могат да доставят такава информация, като анализират отговорите на зададени важни въпроси. Класическото изследване, провеждано във всяка страна, е преброяване на населението, обикновено на пет или десет години. То предоставя на правителството много важни данни за населението. В медиите се задават въпроси за политическите пристрастия и за степента на доверие и приемливост на политици. Правителствата отстояват мнения и политически предпочитания. Други анкети се провеждат от централната и местната власт за отчитане степента на обществено одобрение на доставяните услуги.

Правителствата предприемат изследвания, когато им е необходима информация за отношението, убежденията, разбиранията и поведението на техните граждани. Анализът на тази информация показва степента на споделяне или несподеляне на мнения от различни социално-демографски групи на населението. При повтаряне на допитванията през определени периоди, правителствата се информират дали се променят във времето тези разбираня и отношения.

¹ Jak Jabes е старши съветник, Публична администрация и стратегии за развитие, SIGMA, ОЕСД, Париж, Франция

Правителствата често могат да имат полза от обратната връзка с обществото при стартиране на нови политики или следване на стари, при опити за реформиране на институции и държавни механизми за доставка, трансформиране на публични услуги и програми и при закриване или създаване на агенции. Докато някои реформи засягат всички граждани, много от предлаганите промени засягат само определени групи, които с желание или без желание стават обект на промените. Обратната връзка с тези заинтересовани групи е много важна за правителство, когато проектира или преустройва политиката.

Разбира се, има много начини за осъществяване на обратна връзка. Съществуват няколко различни подхода за участие на граждани във взимането на решения и правителствата използват механизми, като официални консултации и градски събрания. Допитването, обаче, има предимството да става по-бързо и често да е по-евтино средство за събиране на информация. Изследванията на мненията позволяват на правителства да има достъп до по-голяма аудитория и ако информацията е събрана коректно, да използват резултатите. Когато се съчетаят допълнителните механизми за обратна връзка с изследване, това често е по-добра възможност за задълбочаване във въпросите и по-обстойно тестване на резултатите от допитването.

Въпреки, че не така директно, както с други начини, гражданите могат да влияят при взимания на решения, допитванията все пак помагат в някаква степен за общественото участие и за чувството на присъстваща демокрация, особено ако гражданите осъзнават, че тяхното отношение и убеждения активно са търсени от правителството. Стойността на това упражнявано присъствие се увеличава още повече, когато гражданите виждат, че не само се обръща внимание на техните възгледи, но че те имат влияние върху окончателния избор между алтернативни решения.

Допитванията до общественото мнение доставят на правителствата информация и сведения за реакциите на гражданите по отношение на предложени или действащи политики. Анкетите, провеждани в съответствие с възприети научни стандарти, също легитимират информацията. Разбира се, правителствата могат да използват информацията с партизански цели, но манипулирането на общественото мнение винаги е трудно.

2. Причини за безпокойство

Тъй като изследванията станаха по-широко използвани, срещу тях започва значителна критика – най-сериозната, че могат да са неточни. Тези критики често идват от политици или висши държавни служители, които не харесват резултатите от допитванията. Досега, това е основателно, ако въпросното допитване е научно необосновано: ако например е избран грешен метод или моделът не е представителен: ако въпросникът или проектът за интервю е с пропуски, или данните са лошо събрани и грешно анализирани. Когато се ръководи обществено допитване, винаги се прави с по-голям брой участници. Съществува предел за статистическа грешка на така получените данни и това трябва да се отчете при обясняване на резултатите.

При разглеждане на резултати от изследване не трябва да се приема, че отговорите на тези допитвания представляват безпристрастна информация на истинските им схващания. Мнения и възгледи могат да се проектират в медиите или на пазара от високо професионални информационни специалисти, които са или работят за клиенти, интересувани се от прокарване на специфични съобщения и мнения. В такива случаи, понякога, изследването просто се опитва да се добере до това, за което силният или влиятелен играч (правителство или бизнес) иска отговорите да мислят. Докато това не проваля използваното допитване, то продължава да е друга методологична особеност и безпокойство, което още повече комплицира интерпретацията на резултатите от допитването.

В днешно време, имайки пред вид огромния напредък, постигнат в социологията и науката за поведение, предпазването от такива грешки е много лесно. Това показва, обаче, че изправен пред резултатите от допитването, рецензентът трябва да събере информация за проектирането на допитването, метода на модела и анализа на данните. Често, информацията в медиите е оскъдна върху тези аспекти на анкетите. Когато правителствата поръчват допитвания, обаче, те имат достъп до тази информация и са в позиция да преценяват нейната степен на точност.

Въпросът за точността е още по-уместен в централния и източния европейски райони. Доверието на хората в правителства на бившите комунистически режими е било винаги ниско. Освен това, информацията, особено статистическата, е грешна. Това се дължи не толкова на факта, че статистиците не са квалифицирани, а по-скоро защото политиците са определяли, какво да се измерва и какво да се пренебрегва от статистическите показатели. В резултат на това е днешния публичен скептицизъм в пост-комунистическите страни относно коректността на информация, особено когато идва и се разпространява от правителството. Ето защо, точността се приема като двупосочна. Държавните служители са склонни да подценяват данните, защото смятат, че гласуванията са неточни и обществото е с тенденция да няма доверие в правителството и оттам има малка вяра в резултатите от държавните допитвания.

Други критици внушават, че допитванията могат да имат негативен ефект върху политическия процес, като влияят на гражданите да променят мнението си за политици и решения с цел “изгоден” ефект. Тези критици са отправени повече към допитвания, които се занимават с популярността на политически кандидати и се правят по време на избори. За това, че една анкета може да създава убеждения по даден въпрос, които да са изкуствени или политически манипулирани е вероятност, която не може да се изключи. Изследванията на мненията могат да дават възможност, особено на политици и държавни служители, да манипулират отношенията на голяма част от обществото, което получава резултатите чрез официални и медийни източници.

3. Взимане на предпазни мерки

Какво е мнението на обществото се разбира най-вече при окончателния анализ. Една от най-добрите предпазни мерки срещу критиката на допитванията е съществуването на пазар. С технологичния и информационен напредък, както и с наличието на образователни и квалификационни възможности за всеки, желаещ да анкетира, пазарът в страните от OECD и на страните от Централна и Източна Европа е наситен с специалисти и агенции, които навлизат в анкетиращия бизнес. Академичните среди, институциите за провеждане на анкети, държавните агенции, агенциите от частния сектор и компании за изследване на пазара са само част от този бизнес. Предимството на пазара е генериране на алтернативни източници за експертиза, установяване на стандарти и норми, както и предпоставка за създаване, установяване и поддържане на нужната репутация на научно валидното анкетиране.

Улеснението от ползването на технологии, които позволяват анкетите да се провеждат, както и сравнително ниските разходи за събиране на информация, доведе до профилиране на анкетите. Както бе отбелязано по-горе, когато медиите съобщават за резултати от анкети, те рядко изнасят информация как се е провела анкетата, освен да съобщават за пределната грешка при нея. Дали правителството поръчва своя анкета или иска да е окуражено от публикувана в медиите анкета, тя все пак трябва да гарантира предпазване от възможности за грешки. Някои правителства ангажират секции от централната власт, често съставени от експерти по социология, които могат да коментират върху точността на анкетата и следователно върху валидността на информацията. Създаване на секция към канцеларията на министър-председателя или друга централна агенция не са скъпи инвестиции, като направи сравнение с предимствата, които предоставят. Напр. в Полша, съществува такава секция към канцеларията на министър-председателя. Тя анализира резултати от анкети, коментари по прецизност и снабдява правителството с текуща информация от изследвания на анкети. В някои страни, отделни министерства могат да имат малки секции, отговорни за допитванията (напр., в Канада Министерството на държавните услуги има секция за оценяване на всички контракти за анкети преди възлагане на търговете).

4. Доклади

Направихме опит за предварително преценяване на степента на използване на обществени допитвания за реформа на публичната администрация в страните от OECD и страните от Централна и Източна Европа. Целите на докладите, които следват, са многобройни. Искахме да се получи изобщо разбиране на използването на изследванията на мненията в напредващата административна реформа и от правителствата, както и утвърждаване тяхното ползване за подобряване мениджмънта на човешките ресурси. Свързаната с това цел е установяване до каква

степен се използват анкети като информационни средства, както и като средства за реформа, особено в страните в преход. Третата цел е да се използват изводите от докладите за ползване на пилотни инструменти, провокиране на интерес към използване на анкети и, ако е възможно, предприемане на подобна работа в страните от Централна и Източна Европа.

За справяне с тези цели ние възложихме няколко изследвания в страни от Централна и Източна Европа. За да представим работата в сравнителна перспектива, ние потърсихме също да включим и страни от OECD. С оглед да има обща цел в предприетата задача, ние съгласувахме с докладчиците плановете за изследванията и включените области.

В докладите са разгледани следните въпроси: Как правителства използват анкети, за влияние върху реформите и мониторинга? До каква степен правителствата се интересуват от мнения на гражданите си, както и от мненията на служителите си, т.е. от държавните служители? Важно ли е дали са доволни клиентите, гражданите, държавните служители?

В докладите, които следват, читателите ще видят да се описва еднаква структура около редица ключови въпроси. Първо, разглеждаме мониторинг на изпълнение и приемане на икономически, политически и социални институции. Каква е степента на доверие в икономически, политически и социални институции? Как се оценява дейността на тези институции от гражданите? Анализът на различни степени на доверие в централната власт, държавните услуги, полицията, въоръжените сили, парламента, политическите партии, съдилищата и т.н., е индикация как обществото в посткомунистическите страни се идентифицира с части от административната система.

Второ, авторите се опитват да постигнат разбиране на анкети, които се занимават с политически приоритети. Какви са приоритетите на реформата относно населението? Кои, според гражданите, са най-неотложните неща за започване на реформи? Показва ли населението предпочитания към цели на административни реформи в дадени сектори или към дадени въпроси (например здравеопазване, образование, програми за поддържане нивото на доходите, социална защита и др)?

Трето, обсъжда се интеграцията с ЕС, където широко се използват инструментите на Централния и Източноевропейския барометър.

Четвърто, разработен е обширен раздел за използване на изследванията на публичните мнения, дали да бъдат на ниво инициране на политика, внедряване или на ниво оценяване. Тук, ние разглеждаме анкети, които се занимават с мненията на гражданите за промени в размера на правителството и броя на министерствата. Концептуалният подход на изследванията на публичната политика разглежда: административното поведение изобщо и по същество, административната реформа, не като еднопосочни процеси, а като процеси с обратна връзка между административни институции и социални и политически актьори. Това взаимодействие между институционални действия и реакции на актьорите налага наблюдаването на институционалното поведение и отчитане на актьорското поведение на определени интервали от време. Анкети, включени в това заглавие, са тези провеждани по време на реформи, така че да могат да се променят елементи на планираната реформа в процеса на осъществяването ѝ, заедно с анкети, отчитащи одобрението на гражданите от политически инициативи. Когато се изследва одобрението, анкетите които докладват моделите на поведение и отношение на държавните служители, също са важни и се включват. Мотивацията на държавните служители (движеща сила за постигане, развитие на кариера и лични цели), степента на одобрение от висшите държавни служители и работата им са от първостепенно значение за правителство при предприемане на реформи в държавната администрация.

Накрая се занимаваме с вътрешните и външните мнения и разбираня на централната власт и публичната администрация. Това са анкети, при които собственият имидж на институциите (вътрешен имидж) се създава от работещите там и се сравнява с този на обществото (външен имидж). Много често може да се очаква значителна разлика между тези две страни на институционален имидж. Като допълнение, всички доклади от Централна и Източна Европа включват кратки въведения, описание на административната реформа и кратка история на изследванията на мненията в страната. При всекислучай, когато е възможно, се прави сравнение между отговори на обществото и на елита. Кратък параграф дава информация за всяка страна - къде могат да се намерят тези данни.

Докладите на различните страни показват значителните разлики и прилики между трите страни, избрани за тази публикация. Република Чехия и Унгария имат добре развити социологически традиции и институции, които са провеждали анкети преди и по време на комунистическата ера. Следвайки традициите, работещият за тези институции персонал бързо преминава в частния сектор, за да формира организации за анкетиране. Наличието на добре установени традиции и квалифициран персонал е ясна причина за многото проведени анкети в двете страни. Литва, като съветски сателит, изглежда няма такива традиции и повечето анкети са започнали през деветдесетте години.

Трябва да се покажат и някои прилики. Във всичките три страни е труден достъпът на частни анкетиращи агенции до резултати от анкети, поръчани от правителствата. Много рядко има възможност да се получат резултати от анализ на данни и още по-трудно да се разбере как са използвани резултатите в последващо взимане на решение. Докато може да бъде разбрано, привилегированото клиентско взаимоотношение, за което могат да претендират частните агенции, по-трудно се разбира, защо правителствата не правят информацията достъпна. Правото на достъп и съществуването на прозрачност вероятно ще направи в бъдеще повече достъпни данните от анкети, когато страните в преход се занимават с въпросите за достъп до информация. В много страни-членки на OECD, когато правителство поръча анкети, обществото много скоро след това има достъп до информацията. Например Норвежката служба за социологически услуги получава данни от анкетите на Норвежкия статистически институт. Тези данни са документирани и са достъпни не само за научните социологически среди, но и за чужди учени. Достъпът до тези данни е безплатен. Още повече, данни от анкети на агенции от частния сектор в Норвегия също са достъпни (освен данни за определени консуматорски предпочитания).

Тук трябва да се подчертае нещо важно. В страните-членки на OECD и тези от Централна и Източна Европа съществува огромна информация от изследвания. Академични среди, частни организации за провеждане на анкети, правителствени институции за провеждане на допитвания, статистически офиси и много други структури провеждат анкети, където на граждани се задават въпроси, свързани с отношение, възгледи и разбираня за работата на правителство. Като се изготвят докладите, скоро става ясно, че трябва да се избира между многобройни примери. Вследствие на това читателят трябва да гледа на представените в каре случаи от отделните доклади, като на представителни примери. Всеки пример е избран, защото авторът е чувствал, че добре илюстрира разглеждания въпрос, че представлява сериозно научно изследване (от гледна точка на моделиране и представителност), че проектираният въпросник и изследване покриват научни критерии и са поръчани от правителствени авторитети с ясни цели. По този начин, чрез доклад от всяка страна и преглеждане на използвани допитвания в страни-членки на OECD, авторите представят една широка панорама от изследвания.

5. Резюме и заключения

Взети са примери за това как изследванията на публичните мнения са използвани като средства за напредване на отделни аспекти от публичното управление в страните от OECD, които да служат като огледало на нашето разбиране как се използват в страните от Централна и Източна Европа. Докладите показват, че страните в преход широко използват анкетирането. Обществени допитвания се използват за събиране мнения по много аспекти от административната дейност – дали гражданите имат доверие в институциите, кои аспекти на политиката предпочитат и колко са доволни от дейността на техните правителства. Наблюдава се също така, обаче, че тази разнообразна дейност не е систематично координирана от правителствата.

Като се подготвят за присъединяване към ЕС и членство в НАТО страните от Централна и Източна Европа имат полза от систематична и просторна информация как гражданите гледат на правителствените постижения. Един от най-добрите начини за оценяване на тези мнения е чрез фокусирани изследвания, подкрепени от структура в централната власт за мониторинг на спонсорирано от нейно име допитване.

Допитванията ще се използват по-ефективно, когато тези, които ги ръководят, могат ясно и ефективно да комуникират резултатите с политици и висши държавни служители. В добавка, правителствата трябва да съобщават резултатите от поръчаните от тях допитвания в интерес на прозрачността и получаване на сигурна обратна връзка.

ОБЩЕСТВЕНОТО ДОПИТВАНЕ - ПРЕДПОСТАВКА ЗА АДМИНИСТРАТИВНАТА РЕФОРМА В ЗАПАДНИТЕ СТРАНИ

Elke Löffler¹

1. Предговор

Този доклад разглежда изследването на общественото мнение, като средство за административна реформа, предимно в западните европейски страни. Изследванията на публичните мнения, включва допитвания, които изобщо са адресирани към обществото, служители от публичните организации и висшия ешалон или "елит" в публичните организации. Тези анкети могат да се администрират от политици и мениджъри на публични организации. Допитванията до общественото мнение са гъвкав инструмент, който може да се използва за различни цели.

Независимо, че допитванията се използват много, те не са отговор на всеки политически и организационен проблем. Трябва да се имат предвид следните фактори преди инициране на анкетиращ процес (Edwards, Thomas, Rosenfeld и Booth-Kewley 1997):

- Първо, да се вземат предвид разходите за допитването.
- Второ, трябва да се знае, че може да са необходими специални умения за ръководене на ефективно и ефективно допитване.
- Трето, да се разгледат други методи за събиране на данни, за да се определи дали те могат да дадат сравнителни данни по-бързо, по-евтино или с по-малка социално и организационно разцепление.
- Последно, прекалено използване на допитвания може да предизвика дългосрочни негативни ефекти.

Изследвания на общественото мнение или анкети стават важен инструмент при формиране на политика в страните от OECD, както и страните от Централна и Източна Европа. Ако възникне политически проблем (или се предчувства такъв), налице са анкетиращи, които снабдяват политиците с цифри и факти. Този материал се използва за подпомагане на нови и/или стари изоставени политики. Целта на обществените допитвания в този контекст е да опише общественото (или на части от обществото) мнение и разбиранията относно политически въпроси.

Анкетите представляват снимка на мненията и възгледите на хората по отношение на даден политически въпрос, но те не изследват структурните компоненти на социално-политическите последици, с които са свързани мненията и възгледите. Всеобщо признат проблем, резултат на политическо гласуване, е нестабилността на резултатите, зависещи от анкетиращите и въпросниците. Аналитичните възможности на повтаряните допитвания са много по-надеждни от еднократното допитване. Повтаряните допитвания дават възможност за задълбочени изследвания, които дават допълнителна информация за резултатите от обществени допитвания, обхващащи продължителен период от време.

Анкетите трябва да са методологически издържани, за да дават надеждни резултати. При проектиране на допитване, формата и съдържанието, както и анкетираните трябва внимателно да са подбрани (за упътване виж, например, Czaja и Blair 1995). Повечето грешки се правят обикновено по време на анализа на данните и интерпретирането им (Klages 1997). Важно е също правилното използване на уменията за анкетиране, когато се вземат решения и се прави промяна на мениджмънт в процеса на административните реформи.

Едно допитване (или гласуване) допринася повече, отколкото изведеното по научен път, представително обяснено популярно гледище. Подмяната на допитването с други средства за измерване на общественото мнение има същия ефект, като повлияването върху няколко от характеристиките на общественото мнение. От една страна, допитването може да повлияе на възгледите на индивиди, запитани да отговорят на въпроси от анкета; от друга страна, допитванията имат влияние върху отношенията на тези, които впоследствие разглеждат резултатите от допитването. Основното влияние на допитванията, обаче, е начинът, по който се акумулират и превеждат индивидуалните убеждения в колективни обществени мнения. (Ginsberg 1986).

¹ Elke Löffler е Администратор на Многопластово управление, Мениджмънт на публичните услуги (PUMA), OECD

Публичните анкети в сферата на административните реформи са много важни, защото административните реформи не са само технически въпрос. Административна реформа, обаче, не е политическо поприще, което да улавя интересите на по-голямата част от обществото. Това значи, че обществените допитвания в областта на публичната администрация трябва сигурно да намират техните "рецепиенти". Една твърде очевидна група рецепиенти са административните служители и административният елит, които директно са засегнати от административните реформи. Както показва неуспехът на някои "отгоре-надолу" реформи, много е важно за политическата и административна промяна, агентите на реформата да разглеждат административните реформи като процес и да знаят мненията на засегнатите от реформите. С други думи, допитвания до персонала, проведени *ex ante*, *nunc* и *ex post* са съществен фактор за успех на структурни и културни административни реформи.

Въпреки това, не е твърде просто да се знае за отношенията и мненията на персонала от публичната администрация. Тъй като публичните организации са изложени на различни политически, икономически и социални фактори, обществените анкети трябва да се простират до различни "клиенти" от публичната администрация. Клиентите на публичната администрация включват: директните клиенти на агенции за публични услуги (например хората, получаващи социални помощи и икономически субекти); гражданите, финансиращи публичните услуги (данъкоплатците); електората и обществото като цяло.

Като се имат предвид различните целеви групи от публичната администрация и многобройните аспекти на административната реформа, от организационни до официални или дори конституционални промени, допитванията до общественото мнение имат истински потенциал в процеса на реформата.

Досега обществените анкети получават голямо научно внимание по отношение методологичните проблеми за събиране на данни, анализа и интерпретирането им. Има също достатъчно литература за административните реформи, както в страните от ОЕСД, така също и в страните от Централна и Източна Европа. Много малко е, обаче, информацията за използването на обществени допитвания в контекста на административни реформи.

2. Въведение

Изследванията на общественото мнение станаха много важни за страните от Централна и Източна Европа в контекста на административните реформи и институционалното изграждане. Въпреки че изследванията върху предпочитанията чрез гласуване, а така също на общото обществено отношение, получават най-голямо медийно внимание, допитванията се използват от държавни агенции и други публични организации за отчитане одобрението и морала на държавните служители. Така популярността на държавните служители се дължи до голяма степен, на многото цели, на които служат тези инструменти. Този доклад ще направи преглед на използването на обществени допитвания при различни степени на формиране на политика и процес на прилагане на административни реформи, като илюстрира основните изследвания на общественото мнение в страните от ОЕСД и някои страни от Централна и Източна Европа. Фокусът ще бъде поставен върху стратегията на въпросник, използван от политическите и административни фактори, както и на функцията на изследванията в цикъла на реформата.

3. Мониторинг на дейността и приемането на институциите, правителството и публичната администрация

Масовите публични допитвания измерват обществената ориентация към правителството и публичната администрация изобщо и в частност към индивидуални институции, като министерства, парламент и съдилища. От политическа гледна точка масовите анкети дават възможност да се оценяват и пренасочват преобладаващите схващания – дори по отношение на най-несговорчивите сегменти от обществото – преди да се материализират в неприятна, разрушителна или заплашителна форма на политическо действие. Разбира се, в стабилните демокрации най-рутинното поведение се демонстрира при избори и става едно от главните средства на политическия елит в опита му предварително да обсъжда и парира недоволството на електората (Ginsberg 1986).

В страните от Централна и Източна Европа нивото на доверие и недоверие на електората е много важно за функциониране на демокрацията от една страна, а от друга за развитие на гражданското общество (Mishler и Rose 1995). Една от целите за комуникацията в посткомунистическите административни системи е подобряване на доверието на гражданите в правителството изобщо и в частност към министерства и други части от централната администрация. В източна Европа новият "демократически барометър" измерва различното ниво на доверие към различните институции в пост-комунистическите страни. Разпределението на отговорите по време на четвъртата годишна *барометъра* на новите демокрации на десет страни, организирана през есента на 1995 г от Австрийското Paul Lazarsfeld общество, показва недоверие в политическите институции, докато на медиите се гледа по-скоро със скептично недоверие, а не с активно недоверие (Rose).

В идеалния случай измерването на доверието е свързано с дейността на политическите институции, както тя се възприема от обществото, но често резултатите показват дългосрочната оценка на хората за държавната система, независимо от текущото изпълнение на тази система. Това може да се обясни с факта, че мненията, отношенията и стойностите не са отделни, а комплексно взаимосвързани. Освен това, мнението на хората за институциите, правителството и публичната администрация може да бъде повлияно не само от дълбоко залегнали лични убеждения, а също да е променено от генерирани чрез медиите мнения, без връзка с действителното изпълнение. Вследствие на това, резултатите от мониторинга на изпълнение и приемане на политическата система и публичната администрация, трябва много внимателно да се интерпретират.

Анализът на варирането нивата на доверие на обществото към институциите може да е полезен като индикатор на промяна на политическата култура в страните от Централна и Източна Европа. Това от своя страна може да подобри ефективността на правителството и публичната администрация в тези страни. Страните от Западна Европа, като Гърция, Португалия и Испания, преминаха преходния период от авторитарен към демократичен режим и допитванията изиграха основна роля преди, по време на и след самия период на преход. (виж Бокс 1).

БОКС 1: ОТНОШЕНИЯ КЪМ ПОЛИТИЧЕСКОТО РАЗВИТИЕ НА ИСПАНИЯ

През 1997 г. в Испания се празнува 20-та годишнина от демократичните избори след смъртта на генерал Франко и неговия авторитарен режим. Това мотивира серия от анкети за изследване отношението на испанския народ към демокрацията. Според последното допитване¹ (интервюирани 1 214 мъже, жени и младежи над 18 години), повече от 45% от интервюираните смятат, че общо взето развитието на Испания е позитивно, независимо че са направени някои грешки. Други 29% от интервюираните, отговарят, че нивото на развитие, което е постигнато след смъртта на Франко, компенсира повече от направените грешки. Само 15% от същите интервюирани смятат, че общият баланс е негативен - 9% казват: "трябва да се признае успешно постигнатото в много отношения" и 6% преценяват, че грешките надвишават успехите през 20-те години на политическо развитие.

По време на същата анкета анкетираните са питани да посочат най-значимото и най-лошото събитие, станало в Испания след смъртта на Франко. 42% от тях посочват реставрацията на демокрацията като най-позитивно събитие и 14% приемат спечелването на свободата като много положително събитие. Други политически събития и политически институции са цитирани от едва 5% или от по-малко анкетираните. Отговорите не показват разлика по отношение социалната последователност. За негативните политически събития най-честите мнения са: тероризмът, ЕТА, престъпността и др. (30%). Много малки групи от анкетираните посочват като изключително негативно развитие безработицата (10%), корупцията (10%) и повишената градска престъпност (9%).

Резултатите от тази анкета са потвърдени при обществени допитвания за отношението на испанския народ към политиката. Събраните и анализирани данни по време на съвместен проект на три водещи Испански института показват по-детайлна картина на общественото отношение към политическото развитие на модерна Испания². Многократно задаван въпрос в проекта на CIRES от 1991 до 1996 е за степента на одобрение от испанците на функционирането на демокрацията в страната. Данните сочат, че през 1996 г. преобладаващата част от интервюираните (63%) са доволни от качеството на демокрацията. Що се отнася до изпълнението на

правителството, 39% са по-скоро доволни от правителството през 1996 г. Тази цифра показва, че демокрацията е дълбоко залегнала в испанската политическа култура и че хората правят разлика между цялостната политическа система и правителството на деня.

1. Diez-Nicolas, Juan (1997), *Честване на 20-та годишнина на първите демократични избори*, Национален отчет на ASEP (Социологически, икономически и политически анализ), Мадрид.

2. CIRES (1996), *La Realidad Social en Espana, Gestingraf*, Мадрид.

Немският Институт за Praxis-ориентирани изследвания (IPOS) провежда масови ежегодни анкети (финансирани от Федералното министерство на вътрешните работи) по различни въпроси, свързани с вътрешната политика. В контекста на обединяването на Германия институтът IPOS е натоварен да проведе сравнително изследване в западна и източна Германия за отчитане нивото на доверие в политическите институции (за резултатите виж Walz 1996). Това показва, че особено по време на фундаментална политическа и икономическа трансформация, политиките много силно се нуждаят от данни на общественни допитвания, отнасящи се до доверието и сигурността в политическите институции, правителството и публичната администрация.

4. Политически приоритети

Допитванията до общественото мнение доставят също така информация на политиките, доколкото е засегнато обществото от реформите и какви са приоритетите според населението. Данните за популярните политически приоритети могат да помогнат на политиките да получат по-добро разбиране на определена ситуация или проблем. Анализът на събраните данни може да служи като предпоставка в процеса на политическо взимане на решение, когато на политиките се налага да избират между няколко алтернативи на реформата. Анкетите за приоритети на реформата могат, обаче, също да дават по-добра възможност на правителството да манипулира и модифицира общественото мнение и по този начин да избегне приспособяване към предпочитанията на гражданите. Това по-скоро е случаят на по-непопулярната публична политическа реформа.

В контекста на изследванията на масовото публично мнение за приоритети на реформата, особено важно е внимателно да се прецени обществото, чието отношение е под обсъждане (Kohr 1989). Особено що се отнася до административните реформи, при много индивиди липсва информираността, защото публичната администрация и административните реформи не представляват важните въпроси за повечето хора. Това значи, че тези изследвания трябва да са скроени според "публиката", която фокусират.

Като се има предвид комплексността на административните реформи, повечето обикновено са ограничени до определени административни сектори. Така например националното правителство има нужда от информация, с цел да реши от коя част на публичната администрация да започне реформите. В анкети, отнасящи се до този въпрос, хората са питани в кои сфери от публичната политика виждат най-неотложна необходимост за започване на промени. Освен това финансовите притеснения принуждават правителства да определят приоритетите на реформата. По този начин, масовите публични допитвания измерват приоритетите, свързани с публични разходи (Smith 1995). Например, при анкети се пита дали увеличението на разходите за образование, здравеопазване, социални помощи, сигурност, обществен транспорт, отбрана и други е твърде високо, достатъчно или твърде ниско.

В САЩ специално, анкетите традиционно се използват като допълнение при формиране на политиката. През последните години, обаче, анкетирването става рутинна практика в процеса на правене на политика в много страни от OECD. Страните от Централна и Източна Европа също използват допитванията до общественото мнение, когато подготвят реформи, свързани с публичната политика. Изследванията на Британските социални служби са добър пример за постоянни допитвания, които съчетават постоянните допитвания за отношение с еднократни изследвания, фокусирани върху текущите политически въпроси (виж Рамка 2). Някои модули на изследванията на Британските социални служби са инициирани от Института за изследване на социално и общественото планиране, други са инициирани от правителствени ведомства, органи на местно самоуправление или квази-правителствени организации за събиране на информация,

свързана с аспектите на социалната и икономическата политика. Институтът за изследване на социално и обществено планиране съжителства също с Университета в Саутхемптън и Центъра за приложни социални изследвания, чиято основна функция е да провежда курсове за методи за анкетиране и да създава и администрира електронен въпросник за социални изследвания:

БОКС 2: БЪДЕЩЕТО НА БРИТАНСКАТА СОЦИАЛНА ДЪРЖАВА

Сери от допитвания на Британските социални служби (BSA) са започнали през 1983 г. и от тогава се провеждат всяка година. Сериите са проектирани да измерват ежегодната промяна на публичните виждания, така че да допълват мащабните правителствени изследвания, като "Общото изследване на домакинствата" и "Изследването на работната сила". Една от основните цели е даване възможност за мониторинг на модели за продължителност и промяна, също така изследване на съответните степени на промяна във времето по отношението към социални въпроси.

Като един от главните въпроси на сериите BSA определя тенденциите в отношението към данъците и разходите във Великобритания¹. Ежегодните изследвания, свързани с публичните разходи, са проектирани да дават индикации за бъдещата роля на Британските социални служби²: Ако хората са готови да планират по-висока степен на данъчно облагане за себе си и ако увеличаването на частните алтернативи не подрони популярната подкрепа за социално подпомагане, тогава бъдещето може да бъде сравнително осигурено. Ако, обаче, съпротивата срещу данъците се увеличава, Британските социални служби може да изпаднат в недостиг на ресурси и могат да завършат в "упълномощена позиция" и да снабдяват с малко повече от "предпазната мрежа" изцяло зависещите, като се разчита предимно на личните осигуровки.

Всяка година изследването на Британските социални служби се състои от едновременно директно интервюиране на около 3600 възрастни британци, следвано от доста по-кратко лично попълнена притурка. Има три варианта на въпросник, всеки разпределен към една трета от модела. Един от комплектите се отнася до приоритетите на допълнителните публични разходи³.

Интересно е да се види, че един и същи въпрос, поставен по различен начин - със или без бюджетни ограничения дава различни резултати: Изследванията на Британските социални служби, включват въпрос - да се посочат първите два приоритета на публичните разходи между разходи за здравеопазване, образование, отбрана и помощ за индустрията. Резултатите показват, че образованието и здравеопазването постоянно показват най-високо ниво на подкрепа (над 50%), но подкрепата за допълнителни разходи за тях е значително по-голяма през 1995 (66% за образование и 77% за здравеопазване), отколкото е през 1983 (50% за образование и 63% за здравеопазване). Обратно, подкрепата на повече разходи като помощи за индустрията и отбраната намалява през същия период. Други въпроси са свързани с желание за повече разходи за осигуряване. Изследването на Британските социални служби включва въпроси дали хората биха искали да видят увеличение или намаление на нивото на разходите и данъците за здравеопазване, образование и социални придобивки. Резултатите показват, че когато двете категорично са свързани по този начин, преобладаващите отговори са за по-големи разходи и по-големи данъци. Наистина, предпочитанията се преместват през годините от подкрепа на статуквото към желание за по-високи разходи и по-големи данъци: през 1995 г., 61% от отговорите са за повишаване на данъците и за повече разходи на тези три пера и само 31% предпочитат запазването на настоящото ниво на данъци и разходи за тези услуги.

Сериите анкети през 1995 г. лансират комплект от детайлни въпросници, които специфицират категории на възможно данъчно увеличение, което би било необходимо за покриване на увеличените публични разходи. Изследването на Британските социални служби адресира три различни, но свързани помежду си комплекта въпросници за анкетираните: Първо, колко търсенето на по-големи публични разходи зависи от очакваните данъчни увеличения, необходими за финансирането им? Второ, до каква степен е популярна подкрепата за държава, обезпечаваша социални нужди за всички, базирано на разбирането за собствена изгода, обратно на идеите за повече публични блага? Трето, дали ползването на услуги от частния сектор влияе на обществената подкрепа в социалната държава? Не е изненадващо, че резултатите показват: об-

шеството е по-малко склонно да адвокатира за голямо увеличение на публичните разходи, когато види следствието в персоналните данъци и все пак обнадеждаващо мнозинство продължава да подкрепя повишаване на разходите най-малко в една или няколко съществени области на здравеопазването, образованието и универсалните социални придобивки. Приоритети за повече публични разходи се оказват комбинацията между собствена изгода и алтруизъм. Направено е заключение от данни, че използването на здравни услуги от частния сектор влияе върху подкрепата на хората за държавното здравеопазване, но няма данни за подкрепа на такова отношение към образованието.

Тази серийна анкета за публичните разходи и данъчното облагане опитва да хвърли малко светлина върху важен въпрос от публичната политика, който е постоянен въпрос при избори във Великобритания. Докато много допитвания до публичното мнение внушават, че обществото е за по-големи публични разходи, то никога не става ясно дали електоратът е склонен “да харчи парите за устата си”. Резултатите от изследванията на Британските социални служби показват на политиките, че британската социална държава продължава да се подкрепя от мнозинството данъкоплатци. Този резултат може да е полезен за двете основни политически партии във Великобритания, когато изработват програми за публична политика по време на изборни кампании.

1. В добавка на най-важното британско изследване има и ежегодно такова на Северо-ирландските социални служби (NISA), финансирано от всички департаменти на Северна Ирландия. Събирането на материалите е ангажимент на Централна анкетна секция на Агенция по статистика и изследвания на Северна Ирландия, която по същество използва същите въпросници както Англия.

2. Jowel, R., J. Curtice, A. Park, L. Brook & K. Thomson, (eds.) (1996), *Британско социално осигуряване – 13-ти доклад*, Кембридж юниверсити прес. Това издание описва изследването от 1995 на BSA – данните от архива за 1995 не са достъпни до 1997.

3. Brook, L., J. Hall и I. Preston (1996), “Публични разходи и данъчно облагане”, в Jowel, R., J. Curtice, A. Park, L. Brook & K. Thomson (изд.), *Британско социално осигуряване, 13-ти доклад*, Кембридж юниверсити прес, стр. 185-202.

5. Мнения за интеграцията с ЕС

Процесът на интеграция с ЕС е най-голямото предизвикателство за страните от Централна и Източна Европа и за Западните страни (Loffler 1997). Очевидно е, че новите членки на ЕС трябва да адаптират националната си политика и процеса на внедряването ѝ, а също така организационните структури и процедури, съответстващи на политическата система на ЕС. “Постарите” членки на ЕС също трябва да се справят с протичащия интеграционен процес в ЕС. “Увеличаването” на необходимостта от реформи в настоящата финансова система на ЕС и на процеса на взимане на решения също ще има отзвук в националните политически и административни системи. “Задълбочаването” на търсене на обединение на регионално ниво в системата на ЕС, повишаване на хоризонталното сътрудничество между националните администрации в Европа и конституционното изграждане на ЕС са с цел издигане политическото качество на ЕС. Дори страни, които не са членки на ЕС, като Швейцария, трябва да приспособяват националните си икономически закони към законодателството на ЕС с цел присъствие на европейския пазар. Това значи, че процесът на интеграцията с ЕС става катализатор на “интернационализация” на националните административни системи в страните от Централна и Източна Европа и за Западните страни.

От гледна точка на значимостта на процеса, интеграцията с ЕС на националните политически и административни системи не е изненадващо, че изследванията на общественото мнение, които одобряват европейската интеграция и Европейския съюз, са извършвани от Европейската комисия от началото на 1970 г. Докато ранните изследвания са фокусирани предимно върху публичното осъзнаване и становищата за Общия пазар и за други Европейски общи институции, изследванията на Европейската комисия за общественото мнение имат по-широк обхват по съдържание, както и по териториално покритие след 1973 г., с мерки за лично одобрение и осезаемо качество на живот, като стандартна особеност на анкетите.

През 1974 г. Европейската комисия предприема серии от изследвания - *Евробарометър*, проектирани да провеждат регулярен мониторинг на социалното и политическото отношение

на гражданите на деветте тогава страни членки. Тези *Евробарометри* са провеждани всяка пролет и есен от Секция за изследване на анкети (В.Х.7) на Генерален Директорат Х (Информация, Комуникация и Култура). Освен събиране на регулярна информация за подкрепа на европейската интеграция и очаквания начин на живот, всеки *Евробарометър* включва генерално публично мнение на специфична целева група и качествени изследвания по различни въпроси.

Днес изследванията *Евробарометър* се категоризират в пет различни типа изследвания:

- а) Ежегоден традиционен стандарт - *пролетен и есенен Евробарометър*;
- б) Непрекъснати проследяващи изследвания (CTS), придружени с публикувани тримесечни доклади от Секция Х.А.2;
- в) Телефонен *Евробарометър*, използван предимно при допитвания до специални целеви групи;
- г) *Евробарометър* на вземащите решения за мониторинг на мненията на политически, административни, медиа и бизнес лидери.
- д) *Евробарометър* на страните от Централна и Източна Европа за мониторинг в 19 страни от района на икономически и политически промени и мнения за Европа и Европейския съюз.

6. Използване на изследванията на общественото мнение в политическия живот

6.1. Инициране на политика

Масовите публични допитвания помагат за анализа на мненията и очакванията на възрастното население, преди фактическото започване на административните реформи. В сравнение с изследванията на организационно ниво вътре в публичната администрация, масовите публични анкети показват до каква степен са подкрепяни реформите от общото мнозинство и от административния персонал. Такива анкети показват също кои групи от населението в зависимост от възраст, пол и социална принадлежност, подкрепят административните реформи и кои групи формират бариери срещу промените в структурата и прогресирането на публичната администрация.

Допитванията до персонала са най-често използвани, като диагностичен инструмент при започване на административните реформи (Klages, Gensicke and Haubner 1994). Целта на организационната диагностика е получаване на систематична и разбираема информация за работната ситуация и стила на лидерство на висшестоящите, както се преценява от служителите. Това значи, че основният обхват на този вид изследвания е идентифициране на проблемите и слабите места в публичната организация и анализиране на техните причини (виж Бокс 3). Извън методологичната сериозност, допитванията до служителите предполагат, че анкетираните са склонни да посочват явни и скрити проблеми. Това означава да бъде гарантирана анонимността и доброволното присъствие на анкетираните. Накрая, резултатите от анкетирането на служителите трябва да се използват за организационно развитие и други мерки за вътрешно подобряване на публичната организация (Topfer и Funke 1985). Изследванията на публично мнение, които типично са използвани на етап инициране на политика, са допитванията до населението в контекста на градско планиране. Данните от публичното допитване могат да допринесат за по-сериозно средносрочно и дългосрочно планиране на процес от местното самоуправление и регионалните административни единици, като доставя информация за важността на редица местни и регионални въпроси. Един пример за “най-добра практика” при използване на допитване до общественото мнение за стратегическо планиране е анкетата - *Градските перспективи в регион Грейт Ванкувер*, като част от програма “Избиране на нашето бъдеще” на регионална област Грейт Ванкувер (Hardwick, Torchinsky и Fallick 1991). Изследването през 1990 г. ревизира допитването през 1973 г. *Градски перспективи на Ванкувер*, проведено като част от *Приветлив регионален план*. Двете изследвания на публичното мнение се занимават с градски проблеми и отношение към редица икономически, социални и като стил на живот въпроси. Резултатите от изследванията дават на Борда на Район Грейт Ванкувер индикации, колко голяма важност придават гражданите на Грейт Ванкувер по различните общински и социални въпроси. В резултат на изследването, Бордът на Грейт Ванкувер Дистрикт предприема през юли 1990 г. 54 действия.

БОКС 3: НЕОБХОДИМОСТ ОТ ОБУЧЕНИЕ В ЛИДЕРСТВО НА АДМИНИСТРАТИВНИ РЪКОВОДИТЕЛИ

Министерството на вътрешните работи на Баден Вюртенберг поръчва през есента на 1983г. изчерпателно допитване до служителите с цел да се прецени приемането на административните реформи в областта на мениджмънт на човешките ресурси. Целта на общата концепция на реформата е повишаване на мотивацията на административния персонал и развитие на нова организационна култура. Допитването ангажира общо 5 публични агенции с повече от 1 000 служители. Проектът продължава около 24 месеца и е структуриран на 5 фази, като се започва с решението на Държавната комисия за реформа да се направи анкета на комисията от външен изследователски институт, където е създадена работна група, която да определя конкретни мерки за подобряване.

Стандартизираният въпросник¹ съдържа 29 страници и повдига въпроси за ситуацията на работните места, мотивацията, оценката на висшия персонал, качеството на сътрудничество вътре в публичните агенции и идентификацията на публичните агенции, както и въпроси, свързани с анкетираните. Тъй като повечето служители от избраните агенции приемат изследването, степента на отзивчивост е доста висока (варира между 54% и 83%). Като допълнение към анализа на базовите данни за всяка публична агенция, направени са също специфични анализи на данни, които диференцират между ранг на държавни служители, възраст и министерства. По отношение на лидерския стил на висшите служители², което е един от основните въпроси на допитването, резултатите показват подобни тенденции от всички 5 публични агенции. С цел преценяване на лидерския стил, служителите са помолени да разгледат всички 33 точки и да покажат върху скала със 7 степени коя степен е подходяща за непосредствения им началник. Основният резултат е подчертано неразвитото сътрудническо и стимулиращото лидерство.

Като следствие от този установен дефицит във всичките 5 публични агенции започват така наречените диалози и консултации за висши администратори. Този диалог между служители и началници е базиран на елементи консултанство, съгласуване на цел и персонално развитие и е планиран да се провежда веднъж годишно³. След фазата на обучение се прилага нов инструмент за лидерство от 4 пилотни проекта. На този етап се провежда друго анкетиране на административни лидери за тестване приемането на диалог със служещите от средно ниво мениджмънт⁴.

1. Klotz, E. & S. Mauch (1994), "Мениджмънт на персонала в Баден Вюртенберг. Die Implementierung einer Konzeptio in der Landesverwaltung" (Teil 3), в *VOP*, VOL. 16, No. 6, стр. 431-434.

2. Klotz, E. & S. Mauch (1995), "Мениджмънт на персонала в Баден Вюртенберг. Die Implementierung einer Konzeptio in der Landesverwaltung" (Teil 4), в *VOP*, VOL. 17, No. 1, стр. 28-31.

3. Klotz, E. & S. Mauch (1995), "Мениджмънт на персонала в Баден Вюртенберг. Die Implementierung einer Konzeptio in der Landesverwaltung" (Teil 5), в *VOP*, VOL. 17, No. 7, стр. 116-119.

4. Klotz, E. & S. Mauch (1995), "Мениджмънт на персонала в Баден Вюртенберг. Die Implementierung einer Konzeptio in der Landesverwaltung" (SchluXXX), в *VOP*, VOL. 17, No. 4, стр. 210-220.

Тези примери свидетелстват за факта, че двете изследвания на масови публични допитвания и анкетирането за организационно ниво са по-добра базисна информация за взимашите решения при стартиране на реформи в публичната политика.

6. 2. Внедряване на политика

Концептуалният подход на изследователите на публична политика, който се проследява в това издание, е свързано с административното поведение изобщо и в частност с административните реформи, не като линеен процес, а като процес с обратна връзка между административни институции, от една страна, и административни актьори, от друга страна. На организационно ниво, ориентираният към процеса подход намира своето съответствие в концепцията на "учебната организация", която набляга на циклите с обратна връзка и непрекъснато обучение вътре в организацията. Взаимодействието между институционалните дейности и реакции на актьори съдържа наблюдаване на институционалното поведение и периодично измерване на актьорското поведение. При специфична реформа е особено важно да се проведе допитване по

време на самия процес, за да се даде възможност на актьорите да реагират на процеса на реформата докато той тече. Не е достатъчно да започне процес на реформа, а да се измерват и оценяват резултатите след като реформата е приключила.

Концепцията за допитвания, като инструмент за промяна на мениджмънта, означава, в това отношение използването на анкети по време на реформата, с цел ускоряване или забавяне скоростта на реформата или промяна на критични елементи от планираната реформа, ако обратната връзка предупреждава за сериозни проблеми и спънки, които могат да застрашат цялата реформа. Този тип допитване е доста рядко, защото тези допитвания имат сериозно отражение върху политиката. Организирането на политически допитвания по време на провеждане на реформа изисква непрекъснато следене и поемане на рискови действия в опасен климат. Проблемът е, че когато реформиращият процес е стартирал, всички проблеми на осъществяването стават видими, но реалните резултати обикновено се постигат в края на политическия живот. Това значи, че вземащите политически и административни решения ще имат проблем при огласяването на резултатите от допитванията пред обществото. Може да се формулира парадоксът, че от структурна и културна гледни точки, предварителните условия за използване на допитвания с информационни цели са “обучаваща се публична администрация”.

Независимо че повечето административни реформи продължават да се провеждат, като реформа *отгоре-надолу*, все повече се налага чувството за мащабност на процеса на административните реформи. Един окуражаващ пример за концепцията за административни реформи, като обучаващ цикъл, е пилотен проект за подобряване на качеството в избрани общини на Финландия. Обосновката на финландския проект за подобряване на качеството е нарасналата популярност на така наречените ISO 9000-сериите в частния сектор. ISO 9000-9004 е международно признат комплект упътвания, които подкрепят организациите при определяне и документиране на стандарти за качество на организационни процеси и продукти. Основната цел на пилотния проект на Финската асоциация на общините е трансфер на тази система за качество на стандарти от оригиналния контекст към контекста на публичната администрация (виж Бокс 4).

6.3. Политическа оценка

6.3.1. Измерване на одобрение

Измерването на одобрение може да е свързано с одобрението от държавните служители на работната среда, така също с одобрението от клиентите на качеството на публичните услуги.

По отношение на допитване за първия тип, измерването на одобрението от административния персонал винаги трябва да се справя със страха от репресия, въпреки уверенията за анонимност и конфиденциалност. Като резултат се получава сравнително ниско ниво на отзивчивост между 20 и 30% (Klages 1997). Съществуват емпирични доказателства, че видимата ангажираност на средно и високо ниво мениджмънт към оценяване има позитивен ефект върху степента на отзивчивост и качество на информацията, получена от административни служители и елит. Допитване, което получава висока отзивчивост е проведено в Канада (виж Бокс 5.А).

БОКС 4: ВЪЗМОЖНОСТИ ЗА ПОДОБРЯВАНЕ КАЧЕСТВО НА МЕНИДЖМЪНТ НА ФИНЛАНДСКАТА ОБЩИНСКА АДМИНИСТРАЦИЯ

Пилотният проект за подобряване качеството на общинската администрация и услуги е част от “Качество и общински проект” на Финландската асоциация на общините¹. Проектът включва 5 общини с различна големина и от различни части на Финландия: социалните и здравни услуги на град Еспу (население 186 507), Оперативният офис по Шведски език в град Вантаа (население 164376), главната администрация на Пори (население 76561), жилищните услуги на Хаминкиро (население 9 676) и Финансовата администрация на Канус (население 6 291)². Целта на проекта е определяне приложимостта на серии ISO 9000 от стандарти за подобряване качеството на общинските услуги и тестване на качествена клиентска система, развита на базата на тези стандарти.

Пилотният проект започва през пролетта на 1993-та и завършва февруари 1995 г. Всяка община е изготвила свое упътване за качество³, което се въвежда в ежедневната практика. От тогава общините продължават независимо една от друга да работят за по-нататъшен напредък на собствените им системи за стандарт. Провежда се междинно изследване през пролетта на 1996-та за оценяване на прогреса и набрания опит по време на пилотния проект. Това изследване изготвя схема за работата по стандартизацията, извършена от пилотните общини и прави оценка на подобреното качество на работа след приключване фазата на проекта.

Изследването се основава на самостоятелно структурирани интервюта с мениджъри по качеството на пилотните проекти и градските мениджъри на включените в проекта общини. Темите на въпросниците са структурирани в съответствие с упътване за качеството на общинското обезпечаване. Те включват обвързването на топ мениджмънта и функционирането на системата за качество, ангажираност към обезпечаването на услуги и дейности по доставянето, одит на качеството и развитие на човешките ресурси, заедно с клиентското задоволяване и мениджмънта на процеса. Резултатът от изследването⁴ показва, че упътванията за качество са прилагани по време на организацията и са прегледани от по-висшия мениджмънт. В съответствие с изследването, прилагането на упътвания за качество има положителен ефект върху клиентското одобрение.

Отчитането и мониторингът на разходите за качество обаче, се оказват недостатъчни. Вследствие на това се иницира заместващ проект от Финландската асоциация на общините за развиване на индикатори за разходи, свързани с подобряване на качеството.

1. Mustonen, M. (1996), "Проект ISO 9000: Изпробване приложимостта на ISO 9000 Система за качество на мениджмънта при функциониране на услуги в 5 общини" в Hill, H., H. Klages E. и Löffler (изд.), *Качество, иновации и отчитания в публичния сектор* Lang, Frankfurt, стр. 65-76.

2. Цифрите за брой на населението са от 1994 г.

3. Асоциация на финландските общини (1995), *Цялостен Качествен мениджмънт на общински услуги и обезпечаване*, Хелзинки.

4. Sundquist, S. (1998), "Междинен доклад на пилотен проект ISO 9000" в Hill, H., H. Klages E. и Löffler (изд.), *Разглеждане и преценяване на реформите в публичния мениджмънт*.

БОКС 5.А: РАБОТНО ОТНОШЕНИЕ И ОДОБРЯВАНЕ НА СТАРШИ МЕНИДЖЪРИТЕ ОТ ФЕДЕРАЛНИТЕ КАНАДСКИ ПУБЛИЧНИ УСЛУГИ

През 1986 г. и отново през 1988 г. правителството на Канада спонсорира две анкети на старши мениджъри на публични услуги¹. Анкетите са проектирани да изследват и опознаят схващанията и отношенията на старшите държавни служители, ангажирани с работни стандарти, лидерство, организационна култура, награди и работна среда. Тъй като дотогава не са правени такива изследвания, няма базисни преценки. Изследването през 1986 г. разширява проучването до модел на подобни мениджъри от частния сектор. Над 70% от анкетираните отговарят на въпросник с над 200 възможности. През 1986 г., анкетираните от публичния сектор са избирани безразборно от старши мениджърите на позиции до заместник-министър² на публичните услуги във Федералното правителство на Канада – 20 министерства и 13 големи частни компании. През 1988г. изследването е повторено само в публичния сектор и въпросникът е изпратен на всички старши мениджъри. Отзовалите се през 1988г. са също над 70%.

Анкетираните получават въпросниците по пощата и са помолени да ги попълнят сами. Развитите въпроси използват петстепенна скала и трябва да се отговаря в обхват от твърдо съгласие до твърдо несъгласие. Включени са някои въпроси, свързани със стандарти, без посочен отговор. Изследването забелязва сериозни несъответствия между разбиранията на мениджърите от публичния и частния сектор. По-важно, двете изследвания от 1986 г. и 1988 г. показват логични, последователни различия в разбирания на работещите на най-високо ниво на организационната структура и на старши мениджърите, работещи няколко нива по-ниско. Тази ситуация, която изследващите наричат "вертикална солидарност" не се открива в частния сектор. По-късен анализ на данни ясно съветва, че одобрението на работата е по-ниско при старши мениджърите от публичния сектор в Канада в сравнение със съответните от частния сектор. Например, 42% от най-старши мениджърите в публичните услуги са съгласни, че повишенията се базират на заслуга, но само 19% от анкетираните 5 степени по-надолу са съг-

ласни с това виждане. 78% от най-висшите мениджъри в публичните услуги смятат, че подчинените са окуражавани да участват в решения, но само 47% от анкетираните 5 степени по-надолу са съгласни с това мнение. Такъв обхват не съществува в частния сектор. По последния въпрос 78% от най-висшите мениджъри в частния сектор смятат, че има насърчаване на подчинените да участват във взимане на решения и 74% от тези 5 степени по-ниско също са съгласни с това виждане. Изследването от 1988 г., като използва същите въпроси, открива, че тези различия между старши мениджъри в публичния сектор не само присъстват, но стават все по-големи.

Резултатите от 1986 г., които показват съществуване на “вертикална солидарност” в публичните служби, но не и в частния сектор, предизвикват сериозни дискусии относно мерките, които трябва да се вземат от правителството. Изследването през 1988 г. потвърждава, че съществуват сериозни проблеми в мотивацията и одобрението. Анализът на въпросите без посочен отговор показва, че дори служители на ниво старши не споделят еднакви организационни стандарти и култура. В отговор на тези изследвания и други организационни разработки, показващи безпокойство, Канадското правителство стартира програма за административна реформа, наречена Публична служба 2000³. За нея са сформирани 10 целеви групи, които да предлагат начини за реформиране на публичните служби чрез подобряване на служебните стандарти, използване на прогресивни практики и кариери. Правителството реагира енергично за прилагане на препоръките на целевите групи и въвеждане на нови регулации, където е необходимо.

1. Zssman, D. и J. Jabes (1989), *Вертикална солидарност: Мениджмънт в публичния сектор*, Институт за изследване на публична политика, Халифакс, Нова Скотия; Jabes, J. D. Zussman (1988), “Мотивация, награди и одобрение в Канадската федерална държавна служба”, *Канадска публична администрация*, Том. 31, №2, стр. 204-225.

2. Заместник-министър е най-старши мениджър в Канадско министерство.

3. Tellier, P.M. (1992), *Държавна служба 2000: Доклад за подобряване на мениджмънт*, Министър на доставки и услуги, Отава, Канада.

Клиентските изследвания са често срещани извън административната система и широко се използват от печеливши компании за изследване на пазарното и потребителското задоволяване. Въпреки това, клиентски изследвания все повече се използват от секции в публичния сектор, които имат директен контакт с клиенти. Клиентските изследвания са полезно средство за оценяване по различни критерии на стоки и услуги в публичния сектор, като ефективност и влияние, а също така на количество и продуктивност. Клиентско оценяване на специфични услуги, обаче, е с тенденция за по-положително, отколкото степенуване на същите услуги от широката публика (Poister и Henry 1994). Това влияние може да се преодолее чрез безразборна мострена методология.

Освен това, гражданите, отговарящи при анкетиране на по-общи въпроси за одобряване, обикновено нямат представа от по-директни, обективни измерения на услуги. Свързането на изследванията с по-обективни индикатори може да помогне за подобряване на качеството, чрез балансираното оценяване на изпълнението. Данните от клиентско изследване могат да са особено полезни при определяне на приоритетите в седем сфери: потребителски очаквания, работна култура, проектиране на работа, изисквания на работната сила, часове за опериране, разходи, преномериране и оценяване.

Очевидно е, че клиентски изследвания най-често се правят в административните сектори, които са в директен контакт с клиенти. Това предполага измерването на клиентското одобрение да става главно на местно ниво. В датския град Тилбург, градската управа провежда “Изследване на градския пазар” (Amtzen 1994). Ежегодните изследвания на градския пазар се състоят в анкетиране на около 1000 граждани над 18-годишна възраст, на които се задават около 15, променяни всяка година, въпроса, свързани с градското управление. Резултатите се публикуват не само в местната преса, те се използват също от градския съвет и градската управа по време на процеса “контролиране и бюджетиране” на град Тилбург. Това означава, че резултатите от непрекъснатите изследвания на пазара в Тилбург формират една интегрална част от управленческата и политическа отговорност на този град.

Отчитането на клиентското одобрение започва да се извършва и на национално ниво, както показва примерът с Шведския национален барометър за потребителско одобрение (виж Бокс 5.В)

Изследванията на клиентското одобрение се използват предимно като средство за осигуряване на вътрешен контрол на публична организация. Те позволяват постоянна и систематична оценка, от клиентска гледна точка, на качеството на стоките и услугите, осигурявани от първостепенни публични агенции. Нивото на клиентското одобрение показва тяхната полезност, капацитет на задоволяване на нужди и тяхната индивидуална или колективна годност за ползване или предназначение. Както при много публични услуги, произвеждането на услуга и консумирането съвпадат и измерването на клиентското одобряване дава резултати в по-доброто преценяване на изпълнението на “бюрократите на улично ниво” (Lipsky 1980), които директно взаимодействат с обществото и имат голяма свобода на действие при разпределяне на привилегии или налагане на санкции.

Данните за субективно клиентско одобрение и получен резултат от публични допитвания може също да се използват за повишаване отговорността на развити организации от публичния сектор към външни заинтересовани компании. Във Великобритания особено, но също в Португалия, Франция и други страни от OECD, публикувани диаграми показват нивото и тенденциите на ключовите измервания и/или индикаторите на консуматорското одобрение и неодобрение. Външни групи, които се интересуват от такива данни, са потребителите на услуги, електоратът, данъкоплатците, централната власт или независими одитори, действащи от името на един или повече клиенти. Намерението е да се увеличи политическият натиск върху избраните и назначени представители в управителни бордове, чрез повишаване на гражданското разбиране за изпълнение. Външното ползване на изследванията на клиентското одобрение следователно обслужва най-горното политическо ниво за организационен контрол в йерархията на организационен контрол на публичния сектор. (Smith 1997).

БОКС 5. В: ИЗПЪЛНЕНИЕ НА ПУБЛИЧНИ УСЛУГИ СПОРЕД ШВЕДСКИЯ НАЦИОНАЛЕН БАРОМЕТЪР ЗА ОДОБРЕНИЕ

В усилията за подобряване на качеството, Швеция става първата страна, която измерва клиентското одобрение в повече от 30 индустрии и 100 корпорации, включително публични компании, като телекомуникации и пощенски услуги и сектори от публичната администрация, като полицията¹. През 1989 г. клиентите на най-големите шведски компании от 28 индустрии са избрани за обект на Шведския национален барометър за одобрение. През 1990 г., броят на корпорациите нараства на 32. Това значи, че ежегодно някъде около 100 000 души са анкетираны на безразборен принцип. След преглеждане на въпросите за определяне дали анкетираният е клиент на някой от избраните бизнеси и организации за услуги, общият брой на анкетираните възлиза годишно на 25 000, които са участвали в 8- минутно интервю. С изключение на няколко сектора, всеки анкетиран е питан само за една единствена организация.

Посредственото ниво на одобрение (по скала от 0 до 100) в интервала от 1989 г. до 1991 г. показва, че услугите отбелязват по-ниско одобрение от продуктите, както при монополите, така и в конкурентната бизнес среда. Докато основните храни и автомобили сочат горния край на Шведския национален барометър за одобрение, то железниците, полицията и телевизията са на долното ниво през 1991 г. Посредствените резултати за шведската полиция, например, са 56, 55 и 58 съответно за години 1989 г., 1990 г. и 1991 г., сравнени с 77, 76 и 78 за автомобили. Най-голяма посредственост за всички сектори са показателите 64 за 1989 г. и 1990 г. и 65 за 1991 г.

Тези резултати подсказват, че клиентските услуги, доставяни от държавата, не са много удовлетворителни. Тенденцията, обаче показва леко повишаване нагоре за някои държавни монополи, което може да посрещне възможна дерегулация. В САЩ също се въвежда национален индекс за качество, подобен на Шведския прототип. Усилия се правят в Япония и в много други страни от ЕС.

1. Fornell, C. (1997), “Национален барометър за клиентско одобряване: Шведският опит”, в Holloway, J., J. Lewis & G. Mallory (изд.), *Преценка на изпълнение и оценяване*, Лондон, стр. 192-216.

6.3.2. Други мерки след резултатите от изследванията

Публичните допитвания могат също да се използват като оценяващо средство за успех или провал на административните реформи, след завършване на политическия цикъл. Такъв вид изследване може да се проведе на масов принцип и на ниво персонал. Оценката на изследванията на административни реформи трябва да позволява справяне с проблема, когато последствията от тези реформи са забелязани след достатъчно дълъг период, което не винаги съответства със законодателните срокове на правителството, отговорно за лансиране на реформите (Trosa 1992). Този аргумент съвпада с емпиричното измерване на *ex-post* изследванията на реформи, което показва, че административните служители се възприемат като недостатъчно информирани за свързаните с работата им последствия от административните реформи. Един пример от Италия илюстрира това (виж Бокс 6).

Примерът от Италия показва, че вътрешните оценки могат да повишат “усъвършенстване в процеса на работа”, тъй като публичните агенции са тясно ангажирани със задаване на въпросите “как” и “защо”, отнасящи се до тяхната дейност. Обаче, за много *ex-post* оценки вътрешното оценяване може да не е практично, желателно или ефективно от гледна точка на разходите. Така например, може да е трудно убеждаването на другите акционери, че оценяването е извършено обективно.

БОКС 6: ЕФЕКТИВНОСТ НА ПРИВИЛЕГИИТЕ В ЗДРАВЕОПАЗВАНЕТО ЗА ИТАЛИАНСКИТЕ ГРАЖДАНИ

По време на най-краткия парламентарен мандат на италианския парламент в следвоенна Италия (законодателство XI, 1992-1994) са лансирани няколко широкомащабни административни реформи: гласуват се закони, които реформират местното самоуправление, системата на националното здравеопазване и университетската образователна система¹. Въвеждането на натрупващо се счетоводство в публичната администрация върви ръка за ръка с реформата на централната одиторска система. Започва също и ново отношение към потребителите, основано на стандарти за качество. Това се осъществява с лансиране на “Карта за обслужване”, италианска версия на Британска инициатива за привилегии на гражданите. Както в Обединеното Кралство, картата на италианските граждани, означава по същество, че публичните структури са отговорни за качествените стандарти и трябва да прилагат система за контрол и оценка с цел подобряване качеството на услугите. Обратно на Обединеното Кралство, в Италия не се въвежда общонационален стандарт за качество. И така, от публични агенции от всякакъв вид се изисква да въведат собствени стандарти за качество.

Една година след въвеждането на гражданските привилегии в здравеопазването, Министерството на здравеопазването и районните структури започват оценяване на внедряването и резултатите от този нов инструмент за мениджмънт². Министерството на здравеопазването и районните структури дават ясно да се разбере, че причината за оценяването е не да се контролират агенциите, а да се започне процес на взаимно обучение. По такъв начин процесът на оценяване се превръща в иновация, като се разчита на принципа на самооценяване. Министерството на здравеопазването изпраща три различни комплекта въпросници до здравните агенции на национално, регионални и подрегионални нива. Първият въпросник е изпратен до здравните агенции, които вече са адаптирали гражданските привилегии, втората версия на въпросници е предназначена за здравни агенции, които имат намерение да адаптират здравните привилегии, но все още не ги прилагат. Схемата на третия въпросник е изпратена на здравните агенции, които все още не са поели никаква инициатива за въвеждане на граждански привилегии. Всичко на всичко, въпросници са получени от 310 агенции над подрегионално ниво, 96% от които са попълнили въпросниците. На регионално ниво отзоваването е 100% – 21 регионални и автономни провинциални агенции участват в оценяването.

Анализът на тези въпросници за първи път хвърлят светлина върху ефектите от въвеждането на граждански привилегии в изключително чувствителната област на здравните услуги. Важно за отбелязване е, че граждански привилегии са въведени в 65% от здравните агенции, което показва сравнително високо ниво на внедряване. Изследването, обаче, показва също, че само 45% от тези агенции са извършвали мониторинг на стандартите за качество и само 16%

са го правили, като са включвали граждани за потвърждаване на качеството на услугите. Това означава, че мониторингът на стандартите на услугите е недостатъчен и не дава права на гражданите, въпреки адаптирането на гражданските привилегии. Тази диагностична информация служи на Министерство на здравеопазването за доразвиване действащите инструменти и за подобряване на вътрешния и външен мониторинг за качество на услугите.

1. Dente, Bruno (1995), "caratterly generaly del processo di riforma" в Dente, Bruno, et al. (изд.), *Riformare la Pubblica Amministrazione, Italia, Gran Bretagna, Spagna, Stati Uniti*, Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli, Torino, стр. 3-28.

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

7. Имидж и възприемане на публичните организации

Тези изследвания сравняват собствения имидж на административните институции, генериран от собственото възприемане на служителите, с техния имидж според обществото. Много често се наблюдава значителна разлика между тези два начина на възприемане на институциите. Сравняването на такива вътрешни и външни изследвания показва също хомогеността или различието, респективно на окончателната присъда на административния състав и на масовото общество относно характера и резултата от административните реформи. Добър пример за различно възприемане на публичната политика е едно обширно изследване, направено през 1991г. сред акционери на обществена болница на австрийската област *Тирол* (виж Бокс 7).

БОКС 7: ВЪЗПРИЕМАНЕ НА ОБЩЕСТВЕНАТА БОЛНИЦА ОТ АМБУЛАТОРНИ ПАЦИЕНТИ, ПОСЕТИТЕЛИ НА БОЛНИ, СЛУЖИТЕЛИ В БОЛНИЦА И ОБЩЕСТВОТО

Тези изследвания са поръчани от правителството на австрийската област *Тирол* през 1991 г.¹ Те са част от по-голямо изследване на финансовото и регионално влияние на притежавана от област *Тирол* болница в Инсбрук. Два института – Институтът за фискални изследвания и Институтът по социология на Университета в Инсбрук - са инструктирани да изследват два важни въпроса. Първо, правителството на Тирол с нетърпение иска да научи за регионалните и икономически влияния на болницата в Инсбрук. Второ, правителството на областта *Тирол* иска да знае дали общините от околността на града плащат полагащата им се справедлива част за финансирането на болницата. Това значи, че анкетирането на различни целеви групи обслужва двойно предназначение, като дава информация за моделите за разпределение на финансите, а също и за влиянието на местоположението на обществената болница.

Частта анкетиране включва директни интервюта с постоянни пациенти и директни интервюта с амбулаторни пациенти, които са в болницата от 13 до 19 май 1991 г. Допитванията до служителите на болницата са чрез попълване на писмени въпросници. Анкетирането общо на населението на областта *Тирол* е направено с телефонни интервюта. При трите целеви групи повечето въпроси са свързани с отношението на анкетираните, когато посещават болницата и страничния ефект от техния "бизнес" с болницата. Допитването общо до населението е свързано с по-субективни въпроси, като лично мнение за качество на обслужването и хумаността. С цел да се определи имиджът на болницата сред населението, телефонните интервюта използват стандартизирани въпросници, съдържащи серия въпроси за различни качества на болницата. Анкетираните са маркирали отношението си по скала с 6 деления от 1 (много добро) до 6 (много лошо) за всяко качество.

Що се отнася до имиджа на болницата, обществото дава много добри оценки за всички качества на болницата, които имат нещо общо с публикуваните мнения, като международна репутация на болницата и на лекарите и тяхната квалификация (средно 1.6). Всички аспекти, които имат нещо общо с основните нужди на пациентите, също са с добър рейтинг (средно 1.9), докато хуманният аспект на болницата е доста по-незадоволителен (2.5 за отделяне на достатъчно време, за медицинска загриженост към пациентите). Резултатите от другите три изследвания потвърждават финансовите данни за разпределението на разходите за болницата.

След като се сравнят обективните данни за финансовата структура на болницата с данните от изследването за ползване на болничните услуги от различни групи от населението и влиянието на управлението върху различни географски райони на *областта Тирол*, става очевидно, че регионалните групи, които предизвикват болничните разходи и регионалните групи, които финансират тези разходи, не са едни и същи. Специално град Инсбрук получава нетна печалба от района на болницата.

Тези факти имат политическо влияние, когато са засегнати моделите за финансовата редистрибуция. Говорейки конкретно, град Инсбрук трябва да допринесе повече, отколкото преди, за финансирането на обществената болница.

1. За детайли от изследването, виж Altmann, Andreas, Manfred Gantner, Heinz-Jurgen Niedenzu и Max Preglau (1991), *Sozio-und Regionalokonomische Aspekte der Universitätskliniken Innsbruck. Ergebnisse einer Meinungsumfrage unter Besuchern, Patienten, Beschäftigten und der Tiroler Bevölkerung*, Университета в Инсбрук.

Изследователският проект “Регионално влияние на публичните удобства, разгледано в примера с университетската болница на Инсбрук” е добре документиран в 4 тома.

Бокс 7 показва, че схващанията не са свързани с “обективно” изпълнение на изследвания обект. Това се потвърждава от резултата на друго обширно изследване, което описва схващанията на различни анкетиранни групи, проведено на ниво местно самоуправление. Едно международно сравнително изследване върху вътрешното и външното възприемане на постигането на местна демокрация показва, че възприемането се различава значително между това на гражданите и на местния елит, за разлика от страните от Западна и Източна Европа (Cusack Webels 1996 а и в). Изследването е ръководено през 1995 г. в общини на Западна и Източна Германия: 40 в Западна Германия и 37 в Източна Германия.

Членовете на градските съвети, местните политически лидери и административни топ мениджъри (общо 1 231 анкетиранни) са поканени да участват в писмена анкета, третираща проблемите, пред които са изправени общините, компетентността на местната власт, вътрешните конфликти в общини и ефективността на провежданата политика. Отзивчивостта на елита в изследването е 53.3%. Институтът за допитвания от частния сектор допълнително интервюира по телефона 2 400 граждани от 15 общини на Западна Германия и 15 общини на Източна Германия. Избирането на общините е по проект за изследване по международна програма: “Демокрация и местно самоуправление”. Така става възможно да се сравняват данните от Германия и данните, получени за Република Чехия, Полша и Словакия, също така и Австрия, Швейцария и Съединените щати.

Местният елит от Западна и Източна Германия посочва като най-важни и належащи местни проблеми икономическите, докато въпросите, свързани с качеството на живота (например околна среда и социални обезпечавания) са смятани за значително по-маловажни. Гражданите на двете – Западна и Източна Германия - имат свършено различно разбиране за проблемите от местните си управници: те посочват безработицата, околната среда и социалното осигуряване, като по-важни от проблемите с финансовата ограниченост и икономическото развитие.

Сравнени с разбиранията на местния елит от други страни, немският местен елит усеща общо по-голямо и по-интензивно притискане от проблемите, отколкото техните колеги от Република Чехия, Полша и Словакия, както и Австрия, Швейцария и Съединените щати. Това трудно би се обяснило с обективни фактори, тъй като общините в Германия са сравнително добре икономически и техните обективни проблеми са сравнително малко в сравнение с проблемите на местната власт в страните от Централна и Източна Европа. Едно възможно обяснение би могло да бъде разочарование от очакванията в двете части на Германия, независимо че естеството на очакванията може да е различно: в Източна Германия обединението поражда очаквания за материални придобивки, които не могат да се реализират, докато в Западна Германия икономическият просперитет от миналото е изградил очаквания, които не съответстват на настоящите икономически трудности.

Това сравнително изследване изток-запад показва, че вижданията на хората за политическата реалност може да са повлияни от различни фактори и не отразяват непременно обективния проблем. В зависимост от публиката, избрана за изследване, анкетираните може да не са достатъчно информирани за обекта на изследване. Вижданията на хората за политическата реалност, обаче, може да предизвикат реакция при гласуване или в крайни случаи дори всеобщо вълнение. По тази причина, много е важно за вземащите политически и административни решения да имат информация относно вижданията за политическата реалност на различни слоеве от обществото.

8. Място за съхраняване на резултатите от изследванията в административната система

Критичен въпрос за използването на изследванията на административните системи изобщо и в контекста на административните реформи в частност, е мястото за съхраняване на данните. Характерна особеност за страните от OECD е отсъствие на централен достъп и децентрализацията на тези изследвания. Съществуват, обаче, централни архиви в определени страни от OECD, които могат да се ползват в Интернет. Тези архиви се намират в националните институти за социални изследвания, които разполагат с база данни, а също така и обща информация за дизайна и резултатите от изследванията на мненията по огромен брой въпроси. Базата данни може да се ползва от тези институти след заявка и в някои случаи е достъпна в Интернет. Европейският интегриран каталог за данни CESSDA осигурява достъп до централния архив на Франция (BDSP), Дания (DDA), Обединеното Кралство (DA), Швеция (SSD), Израел (SSDA), Холандия (Steinmeetz), Германия (ZA), Унгария (TARKI) и Австрия (SSDA).

Съхраняваните данни в тези архиви могат да се ползват за вторичен анализ на данни, което позволява използването на същия комплект данни за различни цели. До сега не е направена банка данни на ЕС, която да интегрира националните бази данни на страните-членки на ЕС. С напредване на интеграцията, обаче, такава банка данни става все по-важна за политиките от страните-членки на ЕС. Въпреки това, много окуражаващо е, че асоциации на местни власти са започнали да създават банка данни за изследванията на персонала и на клиентите. Например, Немският институт по урбанизация (DIFU) в Берлин организира банка данни, която съдържа повече от 30 изследвания на немски органи на местни самоуправления.

В повечето случаи, обаче, поръчващите изследвания (министерства, местни власти) обикновено държат данните под свой контрол, така че други интересувачи се организират нямат достъп. Често данните се разкриват след определен период от време и стават достъпни за обществото.

Европейската комисия е складира докладите на всички изследвания *Евробарометър* в DG X. Важно е да се знае, че актуалният компютърен архив *Евробарометър* не е в Брюксел, а в Манхейм в Институт за изследвания ZEUS. ZEUS управлява база данни на SIR и провежда вторични анализи на изследванията *Евробарометър* за Европейската комисия и за други клиенти. Досега от ZEUS са изготвени около 100 доклада, покриващи широк диапазон от теми. В момента, в базата данни на SIR са събрани около 1.2 милиона интервюта от 120 изследвания *Евробарометър*. Всяка година в базата данни допълнително се интегрират около 50 000 интервюта. В допълнение на цифровата част на базата данни *Евробарометър* ZEUS, алфа-номераторна база данни организира формулировката на изследванията *Евробарометър*, което позволява лесно възстановяване на резултатите от изследвания.

9. Оценка на анкетите на общественото мнение за административните реформи

Горните примери показват, че допитванията са полезен инструмент за подпомагане на административните реформи на различни степени от процеса на взимане решение и внедряване. В зависимост от етапа на реформите, изследванията служат на различни цели (Klages 1997). Преди лансиране на административни реформи, вземащите политически и административни решения могат да използват публични допитвания, допитвания до елита и до служителите като диагностичен инструмент. Докато масовите публични допитвания разкриват очакванията на хората, допитванията до публичната администрация дават информация за това как администра-

тивният елит и административният персонал възприемат административната промяна и тяхната готовност да приемат административните реформи. Това дава възможност на политиците, а също така и на административната изпълнителна власт да определя политическите приоритети и да упражняват реформиращи концепции, включително и стратегии за внедряване.

Допитванията до административния елит и служителите може също да се използват по време на процеса на реформата за получаване на обратна връзка - дали и до каква степен целите на реформата са приети и реализирани от засегнатите от реформата. Тази контролна функция на допитванията помага на процеса запознаване, който то формира базата за подобряване на плановете и коригиране на оригиналните цели на реформата.

В същото време допитванията имат важна присъствена функция, когато се използват по време на провеждане на реформите. Те активират знанията, опита и възможностите на административния персонал и засилват ангажираността на административния персонал към процеса на реформата при условие, че изследването не се приема като одит, а като възможност за информизиране.

В края на реформиращия цикъл могат да се проведат вътрешни и външни допитвания с цел да служат като инструмент за оценяване. Те преценяват завършването на процеса на реформата, както е възприета вътре и вън от публичната администрация. Оценки, базирани на изследванията на субективните, а така също и на обективните данни на действителните предпоставки за реформите, като повишена ефикасност, позволяват сериозна оценка на цялостното влияние на реформите. Изследванията в края на реформите могат да се провеждат също в средносрочна и дългосрочна перспектива. Като допълнителни изследвания те могат да спомогнат да се оцени устойчивостта на административните реформи. Целите на реформата може да са в конфликт с други изисквания към публичната администрация. В частност, скъпо струващи административни реформи, свързани с човешките ресурси, които имат само дългосрочни конкретни резултати, са често измествани от необходимостта да се правят краткосрочни бюджетни икономии.

Преструктурирането на публичната администрация в Източна Германия показва, че правилната по същество административна култура е предусловие за функциониране на административната система (Reichard и Rober 1993). Докато организационните структури и процедури могат доста често да се променят, установени модели на възгледи, отношения и възприятия могат да се променят само в дългосрочен план. Например, държавните служители от Източна Германия са с тенденция да възприемат тяхната административна роля по начин, който наподобява "класически бюрократ" (Rober и Schroter 1991).

От гледна точка на различаването на формалните административни структури и процедури от културните тенденции в страните от Централна и Източна Европа, изследванията са важни инструменти за снабдяване с информация за политическата и административна култура на държавните служители от тези страни. Приспособяването на административните структури и процедури в съответствие с административната култура е главна стъпка към успешно административно развитие на страните от Централна и Източна Европа.

Тъй като реформата е процес, а не събитие, времето е много по-критично, отколкото обикновено се признава. Както показва ниската степен на внедряване на много реформи "отгоре-надолу", рамката за времетраене често се пренебрегва от вземащите политически и административни решения. Изследванията могат да служат като полезен инструмент за съкращаване на тези реформи и въвеждането на реформите на най-ниско ниво, чрез спазване на необходимото време за въвеждане. Допитванията доставят информация на тези от върха за ограниченията, които трябва да се направят и уменията, които трябва да се развият на най-ниското ниво, за да се реализира целият потенциал на административните реформи.

Допитванията до общественото мнение са незаменим инструмент за осигуряване на демократичен и присъствен процес при реформирането на публичната администрация в страните от Централна и Източна Европа. Те, обаче, подобряват информационната база на процеса за взимане на решения, само ако произвеждат данни, които са представителни, сигурни и валидни. С цел да се подпомогне управлението на административните промени, изследванията не трябва да се използват като инструмент за контролиране, а като възможност за изучаване. Това предполага отворена култура на политическите и административните лидери.

Като цяло, използването на публичните допитвания в контекста на административните реформи продължава да е амбициозно усилие. Независимо от това, допитванията до общественото мнение са най-функционални в контекста на административните реформи, когато се използват като информационна база за рационално планиране и взимане на решения, обаче често са използвани като инструмент за контролиране (в негативен смисъл) и като инструмент за манипулация.

ОБЩЕСТВЕНОТО ДОПИТВАНЕ - ПРЕДПОСТАВКА ЗА АДМИНИСТРАТИВНАТА РЕФОРМА В РЕПУБЛИКА ЧЕХИЯ

Michal Illner¹

1. Въведение

Този доклад разглежда използването на социалните изследвания в публичната администрация на Република Чехия, специално в контекста на административната реформа. И двете главни цели на реформата - демократизацията и повишението на ефективността на публичната администрация - налагат по-добра обратна връзка между административните институции и обществото. Допитванията до обществото са мощни инструменти, които могат да осигуряват такава обратна връзка. Тяхното използване от публичната администрация в Република Чехия досега, обаче, е ограничено.

Този доклад посочва потенциала на изследванията на анкети, като предпоставка към административната реформа и общо към публичната политика. Докладът е разделен на десет части. След описание на административната реформа в Р. Чехия (част 2), кратка история на изследванията на допитванията в страната (част 3), следват примери, демонстриращи използването на изследванията в различни стадии от процеса на реформата (част 4-8). Двете заключителни части засягат институционалното място на информацията от изследването (част 9) и финални бележки (част 10). Адресите на институтите, провеждали изследванията, могат да се видят в анекса

Докладът получава сведения от *ad hoc* "изследване на изследванията", проведено от автора през февруари 1997 г. Изпращан е въпросник на агенции за допитвания, известни с провеждани общонационални допитвания, които засягат публичната администрация или съответстващи на нея. От тези агенции е поискано да изброят и характеризират допитванията, проведени след 1990 г. Чрез тези въпросници е събрана информацията от 63 еднократни и 9 непрекъснати изследвания, провеждани между 1990-1997 г. Тази доста уникална и богата информация, събрана по този начин, е използвана тук.

2. Административна реформа

Задачата да се модернизира публичната администрация в Република Чехия, както и във всички бивши комунистически страни, не е подчинена на основните законови норми за модернизиране, които управляват изпълнението на задълженията към обществото в страните от Западна Европа. Предизвикателството е предефинирането ролята на публичната администрация в обществото, нейното отношение към политиците, икономиката и цивилната общност.

Реформата на публична администрация, по тази причина, е част от процеса на цялостна трансформация на чешкото общество след 1989 г. Промените засягат основно политическия, икономически и социален живот на страната. В доста комплексния поток от промени, често е трудно да се прави разлика между административни, политически и икономически реформи.

Както при генералния процес на трансформация, реформата на публичната администрация продължава да е текущ процес, който по никакъв начин не може да се смята за приключен. По време на първия стадий на трансформация, основната цел е реконструкция на политическата и икономическа системи, вкл. съответните институции. Следват също необходимите реформиращи мерки в сферата на публичната администрация, но цялостната административна реформа е отложена за по-късно. Напредването в тази област още повече е отложено след разделянето на Чехословакия и създаване през 1993г. на независима Република Чехия. Това отлагане на административната реформа има негативен ефект върху другите компоненти на трансформацията.

Следват по-важните реформиращи мерки за публичната администрация, взети до тук:

- адаптиране на новата конституция на Република Чехия, валидна след 1 януари 1993 г., която определя новата структура и основни компетенции на държавните институции, вкл. и на изпълнителната власт;

- учредяване от Конституцията на Конституционен съд, Сметна палата и Върховен ад-

¹ Michal Illner, директор на Института по социология, Чешка академия на науките, Прага

министративен съд (последният още не е създаден);

- структурата и компетенциите на министерствата от централната власт и други централни административни структури (например канцеларията на централната власт, комитети и съвети) са променени на няколко етапа; броят на министерствата чувствително е редуциран и компетенциите им са отново дефинирани, така че да отговарят на принципите на демократичната политическа система и пазарната икономика (например, изоставяне на директиви и държавно планиране, засилване на контрола); създадени са някои нови централни структури, за да се справят с новопоявилите се функции или проблеми за решаване (приватизация, икономическа конкуренция, емиграция, наркомания и др.), в същото време вътрешната структура на министерствата и другите централни институции също са променени и сферата им на действие е реструктурирана;

- политиката към персонала и системата на заплащане в публичната администрация са променени (нов начин на подбиране и критерии за повишаване, въведени са нова схема на заплащане и др.), повишени са изискванията към квалификация, опит и изпълнение за повишаване на най-висшия персонал в публичния сектор; прилагат се ограничения за сътрудници на държавна сигурност и политически дейци на бившия комунистически режим (така наречената "лустрационна" процедура);

- фундаментално е реконструирано местното управление, администрацията е деконцентрирана и децентрализирана до местно ниво, предишните регионални (провинциални) управления, на които се е гледало като на стожери на комунистическия режим са премахнати, и (съгл. новата Конституция) заменени с нова система на самоуправление, районните управления са реструктурирани и компетенциите им предефинирани, самоуправлението е внедрено на местно ниво и компетенциите му са затвърдени и разграничени от тези на централната администрация; спонтанно е увеличен броят на общините, чрез фрагментиране на съществуващите до тогава, създават се нови неконцентрирани органи на централната власт, в края на 1997 г. се създават нови региони (провинции), които започват дейност от 2000 година.

- фундаментални политически промени стават почти във всички области на публичната администрация, най-значими от които са: публичните финанси, въвеждането на нова бюджетна система и нова фискална политика; социалната политика; системата за помощи на безработни и услуги в пазара на труда, както и нова система за подпомагане на бедните; промени в здравеопазването - приватизация на услугите в здравеопазването, въвеждане на нова система за здравеопазване; в образованието, деполитизацията на учебните заведения, въвеждане на нови програми за обучение, създаване на нови университети и частни училища. Създава се нова организация на правосъдната система, статутът на съдиите е променен и системата на съдебно преследване е изцяло възобновена.

Както бе споменато, независимо от обширните промени, не са изпълнени някои основни задачи от реформите на публичната администрация, а именно:

- създаване на Върховен административен съд;
- въвеждане на Закон за държавния служител за запазване на професионалната същност на администраторите, гарантиране на стабилност, продължителност и политически неутралитет;
- изграждане на посреднически правителствени органи, определящи работната система на вътрешноправителствените отношения; създадени са нови региони (провинции), но само в географски смисъл; структурите и компетенции на регионални власти престоят да се определят;
- внедряване на по-ефективна супервизия на финансовия пазар и банковата система;
- проектиране или преработване на някои политически решения: политика на здравеопазване, жилищна политика, регионална политика, образователна политика;
- създаване на институционални, правни и административни предпоставки за присъединяване на Република Чехия към ЕС.

Този списък е далеч от изчерпателен.

3. История на изследванията

Започването на изследванията на допитванията в Република Чехия датира от 1930 год. След Втората световна война съдбата на тези изследвания тясно следва политическото развитие

на страната по онова време. По време на краткия период на полудемокрация 1945-1948 г., през 1946 г. е създаден, финансиран от държавата, Институт за изследване на общественото мнение, за да провежда допитвания и да събира информация. След взимане на властта от комунистическата партия през 1948 г. се забраняват обществените допитвания и съответните институции са закрити. Периодът на затопляне през втората половина на 60-те, кулминаращ по време на "Пражката пролет" 1968 г., е свидетел на масов изблик на изследвания на общественото мнение. Обучение по методологията на изследванията влиза в университетските учебни програми по социология. Публикувани са преведени учебници от западни и полски автори, както и оригинали от чешки автори. Новооткритият Институт за изследване на общественото мнение става активен от 1967 г. до 1970 г., когато отново е закрит. По това време много други институции също са произвеждали данни от изследвания – институти по приложна икономика и социология, филиали към министерства, академични институти, отдели за човешки ресурси към големи индустриални предприятия и др.

"Нормализацията" режим, създаден през 1969 г. след Съветската интервенция, решително спира допитванията, но не унищожава изцяло капацитета в тази област. Комунистическият режим оценява полезността на данните от изследванията, като обратна информация за отношението на обществото към своята политика, но изисква стриктно да контролира получените данни, достъпа до тях и използването им. Създава се нов Институт за изследване на общественото мнение, използван като разузнавателно средство на Централния комитет на Комунистическата партия, формално под шапката на Статистическия институт. Информация за изследователските проекти не се публикува, нито резултатите са достъпни за други изследователи. Те са достъпни само за високопоставени партийни функционери. Освен този силно контролиран централен институт, обаче, много други неподозрителни структури произвеждат данни от изследвания на мнения, като анкетираат определени групи или категории от населението, като са включени само специфични комплект въпроси. Те също са под надзор, но не толкова стриктен. Типични производители на данни от изследвания в края на 70-те и 80-те са институтите за приложни изследвания, министерствата на труда и социалното осигуряване, здравеопазването, строителството и архитектурата, икономиката, а също така и академичните институции (университети и Академия на науките). По-големите предприятия назначават социолози и психолози, спонсорират изследванията за проучване на одобрението на работниците, на тяхната мобилност и условия на работа и др. Много изследвания, свързани с жилищните условия, предпочитанията за развитие, жилищната осигуреност и задоволяването на местното население са спонсорирани от органи на местното управление. По-голямата част от тези допитвания са политически ориентирани и са организирани да доставят информация за развитието на социалното планиране и програмиране, за социалната политика, за рационализирането на управленческите и административни процедури или, най-малкото, за легитимирането на такива функции. В действителност, тяхното фактическо използване за взимане на решения е твърде малко. Публикувана е само малка част от резултатите. Те са размножавани на циклостил и са достъпни за малки вътрешни групи. Повечето от резултатите са описателни и лишени от теоритична обосновка. От друга страна, техническото ниво на изследванията е сравнително добро.

Допълнителна глава от историята на изследванията на допитванията се отваря след 1989 г. Премахнат е политическият и идеологически контрол и изследванията са напълно либерализирани. Търсенето на изследвания на анкети бързо нараства, като се търси съвършено нов вид информация, свързана с търсене на потребителски стоки, медии, а също така политически предпочитания и поведение.

Спонсорираният от държавата Институт за изследване на публичното мнение, който сега е най-важната държавна организация за публични допитвания, е основно реструктуриран и освободен от всякакви външни политически или идеологически интервенции. Институтът е финансиран от Чешкия статистически институт, със слаба организационна връзка, но се радва на свободно функциониране по отношение програмата за изследвания.

Създадени са множество агенции за допитвания (преди такива не са съществували), които са ангажирани предимно в изследвания на пазара. В момента в страната функционират най-малко двама до тридесет агенции с различен състав, различна специализация и териториално разположение. Някои от тях са местни клонове на чужди или международни фирми.

Около половината от агенциите провеждат периодични, политически ориентирани анкети, които са поръчани или могат да се използват от публичната администрация. По-голямата част от последните изследвания, свързани с публичната администрация, са спонсорирани от структурите на местното самоуправление и резултатите се използват в управлението на местното развитие. Местните изследвания често се провеждат от малки консултантски фирми, които не могат да си позволят да събират данни от голям брой анкетиранни.

Приблизително 10 комерсиални агенции представляват център на по-големи фирми, които най-често са ангажирани политически и в политически ангажирани изследвания на национално ниво, и са способни да доставят сигурни данни, използвани в публичната администрация. Тези най-престижни организации, които вероятно имат най-голям дял от пазара в тази сфера, са: STEM, FACTUM, UNIVERSITAS и AMASIA (пълните наименования и адресите на тези организации могат да се намерят в Анекса на този доклад).

Докато никнат агенции в частния сектор след 1989 г., секциите за социални изследвания на държавните институти за социално-икономически изследвания изчезват, заедно със самите институти. Премахнати са също секциите в по-големи индустриални предприятия, които често са провеждали политически ориентирани социални проучвания.

В резултат, мнозинството от проучванията на обществените мнения сега са дейност на комерсиални организации, поръчани от различни спонсори от публичния и частния сектори, а често и от международни субекти (Европейския съюз, Барометър на Централна и Източна Европа, Информационна агенция на Съединените щати, чуждестранни комерсиални и академични институции и др.). Местните академични институции (университети, институти на Академия на науките) също спонсорират или директно ръководят изследвания, свързани с политиката, обаче много по-рядко от съответните комерсиални агенции.

Трудно се определя броят на изследванията, провеждани всяка година, тъй като повечето не са популярни, защото са смятани за частни интереси на спонсорите. Може да се пресметне, че в Република Чехия годишно се провеждат до 100 изследвания (включително маркетингови проучвания, обществени допитвания за мнения, изследвания на медии, политически анкети, академични изследвания, изследвания, свързани с местни и регионални проблеми).

Отношението на публичната администрация към изследванията на допитванията в повечето случаи е предпазливо: много често администраторите проявяват недоверие към социалните изследвания и използването им като инструмент за мониторинг, а също и към получените резултати. По-често икономическите статистики и икономическите анализи се приемат като легитимен източник на данни, докато данните за мнения обикновено се третират като твърде ласкателни и по принцип се смятат за неблагоприятна информация. Резултатите от допитванията обикновено се конфронтират с вече установени възгледи и тяхното приемане зависи от способността им да подкрепят възнамерявани политически решения. Независимо от това, обаче, резултатите от изследванията се следят и коментират от управляващите. Методите за социални изследвания, включително методите за изследвания и статистика, са стандартната част от университетската програма по социология. Най-малко 10 университетски факултета в Р. Чехия предлагат такива програми, независимо че качеството им варира.

4. Мониторинг на дейността и приемането на институциите, държавната и публичната администрация

Често се правят изследвания на мониторинг на дейността и приемането на институциите. Около половината от изследванията в нашия модел от 72 изследвания принадлежат на тази категория. Някои от основните агенции за изследвания, (Институт за изследване на публично мнение, Центърът за емпирични изследвания – STEM, FACTUM) извършват мониторинг на публичните мнения на регулярен принцип (непрекъснати изследвания), които са свързани с приемането на дейността на основните държавни институции, като се използват идентични въпросници. Така се генерират серии от сравнителни данни за продължителен период. Институтът за изследване на публично мнение провежда ежемесечни изследвания върху общественото отношение към конституционните структури и полугодишни изследвания, свързани с отношението към други институции (съд, полиция, армия, профсъюзи и др.). Подобни регулярни изследвания, познати като "Тенденции", се провеждат от STEM. Резултатите от двете агенции

се докладват симултантно в медиите, което дава добра възможност за сравняване. През 1995-96 г., FASTUM пет пъти повтаря своето изследване за дейността на Парламента, Правителството и Президентството и вероятността за влияние върху тези институции.

Институциите, обекти на тези изследвания, включват основните конституционни институции (Парламент и депутати, Президента на страната, Централната власт), местното самоуправление, съдът, армията, полицията, банките, профсъюзите, църквите, доброволните асоциации, политическите партии, а също и индивидуалните политици. Постоянно се публикува класирането на политическите партии, в зависимост от предпочитането им, и на самите политици, в зависимост от тяхната популярност.

Този вид изследване обикновено се спонсорирано от медиите, от съответните институции, от академичните среди и от външни получастни институции. Част от такова изследване е спонсорирано от самите агенции: произвеждането и публикуването на данни върху горните обекти помага за повишаване на прозрачността на съответните агенции (виж Бокс 1 за един такъв пример). Резултатите от изследванията на мненията, засягащи държавните институции, се следят плътно от обществото, медиите и политиците.

БОКС 1: НЕПРЕКЪСНАТО ИЗСЛЕДВАНЕ НА ОБЩЕСТВЕННОТО ОТНОШЕНИЕ КЪМ ПАРЛАМЕНТ, ПРАВИТЕЛСТВО И ПРЕЗИДЕНТ

Комплект от стандартни въпроси, засягащи общо отношението на обществото към парламента, правителството и президента, се поръчват всеки месец от Института за изследване на общественото мнение. Анкетирани са граждани на Република Чехия на възраст над 15 години (контингентите са конструирани в съответствие с пол, възраст, образование, регион, брой на население по местоживееене), големината на модела е 1100 души. Данните се събират от интервюта и се съхраняват във вътрешния архив на института.

С най-висока степен на доверие се ползва президентът, следван от правителството, но на по-ниско ниво. Двата законодателни органа – Камарата на депутатите и Сенатът – са с най-ниско доверие между главните институции на държавата. Разликите в доверие са сравнително стабилни за дълъг период, независимо че през последните месеци се наблюдава общо намаляване на доверието към всички споменати институции. Единствено изключение прави внезапният изблик на положителни чувства към президента във връзка с болестта му.

% доверие	Година/месец					
	1996		1997			
Президент	4	7	10	1	4	7
Правителство	76	79	78	87	66	65
Парламент*	48	48	45	50	38	26
Сенат	24	41	32	34	25	18
	-	-	-	21	23	18

* Долна камара на Парламента

Източник: Институт за изследване на общественото мнение, Непрекъснати изследвания 1, информация от изследването.
№. 97-07

Друга група изследвания, която съвпада до голяма степен с предишните категории, се занимава с мненията за конкретни административни и държавни организации – например, отделни министерства (конкретно Министерството на здравеопазването, Министерството на образованието и Министерството на труда и социалните грижи), армията (за пример виж Бокс 2), а също така и за тяхната политика (в здравеопазването, образованието, социалната политика, професионалната квалификация и отбраната).

Друга серия данни потвърждава постоянно ниския престиж на офицерите от армията. В три последователни допитвания за престижа на различни професии (1993 г., 1995 г., 1996 г.), военните от кариерата (майор) се нареждат на последно място сред 20 различни професии. Те

са след професии като магазинер, телевизионен техник и професионален треньор, единствено са пред чистачките (Институт за изследване на общественото мнение, информация от изследване №96-07).

БОКС 2: ОТНОШЕНИЕ КЪМ АРМИЯТА

През юни 1991г. Институтът за изследване на общественото мнение провежда изследване за имиджа на чехословашката армия. Изследването е поръчано от Институт на въоръжените сили за социални изследвания. Анкетирани са 1 954 чехословашки граждани на 15 и над 15-годишна възраст. Използва се квотен модел. Информацията е събрана от интервюта (Институт за изследване на общественото мнение 1991 г.). Изследването показва нисък престиж на армията и армейските офицери в Чехословашката Федерална Република. Проведено е, за да помогне при проектирането на политика, свързана с проблемите на армията. Резултатите са потвърдени от няколко други изследвания, които също показват хронически нисък статус на армията като институция. Данни от серии изследвания на Института за изследване на общественото мнение, които обхващат периода от 1990 г. до 1997 г., сочат краткотрайни подобрения на имиджа, постигнати през следните периоди:

	Година/месец				
	1990/2	1992/3	1994/2	1996/2	1997/2
% доверие в армията	39	59	57	36	35

Източник: Институт за изследване на общественото мнение, Информация от изследване № 97-02

5. Политически приоритети

Изследванията на политическите приоритети са между периодически повтарящите се. От 72 изследвания в нашия модел, 5 изследвания се занимават с политически приоритети, от които 4 са непрекъснати изследвания. Данни от сравнителните изследвания на анкети сред населението, които се отнасят до политически приоритети, се събират ежегодно от Института за изследване на общественото мнение, а също така и от STEM. Освен това на STEM е поръчано от Института по социология да проведе изследване в течение на половин година за икономическите очаквания и разбирания на обществото. Данните от тези периодични изследвания са достъпни след 1990 г. Общо взето, резултатите показват повишаване на критичното отношение общо на обществото към абсолютната свобода за частните предприятия и чуждестранните фирми.

Например, докато през 1990 г. 87% от анкетиранияте отговарят, че според тях трябва да се даде пълна свобода на частните предприятия, през 1996 г. само 54% са на същото мнение.

В анкетата на FACTUM гражданите са питани какво очакват от държавата, политиците, депутатите, министрите, местните управи и от доброволните асоциации. Голям брой от анкетите, свързани с приоритетите на местната политика, са спонсорирани всяка година от органите на местното самоуправление и резултатите са използвани в индивидуални програми за местно развитие. Институтът по социология в изследването си за местното самоуправление (анкетата е проведена от STEM) популяризира и сравнява на национално ниво политическите приоритети според общинските администратори, местните съвети, кметовете и гражданите. Изненадващо високо съгласие между гражданите и представителите на властта е потвърдено в оценката на важност на въпроси от индивидуалната политика (виж Бокс 3 и 9).

Резултатите са или могат да бъдат използвани от политическите партии, като информация за общото настроение на населението. Като посочват развиващото се напрежение и неодобрение, те изпълняват една важна функция за получаване на обратната връзка.

БОКС 3: ПОЛИТИЧЕСКИ ПРИОРИТЕТИ НА ОБЩЕСТВОТО

Центърът за емпирични изследвания - STEM провежда непрекъснати изследвания за предпочитанията, свързани с основните социални проблеми. Стандартен комплект въпроси, които се отнасят до политически приоритети, са задавани всяка година след 1992 г. Анкетиранията са населението на Р. Чехия на възраст 18 и над 18-годишна възраст. Моделът на анкетата е за 1200 до 1500 души. До 1993 г. е използвано безразборно допитване, базирано на гражданския регистър, с контингент, използван по-късно (критериите са пол, възраст, образование, регион, брой обитатели в жилище). Данните са събрани от директни интервюта и са архивирани от STEM (Центърът за емпирични изследвания, непрекъснато изследване 3). Подобно непрекъснатото изследване се провежда от Института за изследване на общественото мнение. Борбата с криминалната престъпност постоянно се смята за най-важен политически приоритет, следван от реформата в здравеопазването. Социалното осигуряване е следващият, докато икономическата проблематика - икономически реформи, стандарт на живот, жилищно строителство и безработица – остават накрая.

% преценяващи въпроса като много важен	Година/месец					
	92/10	93/10	94/10	95/4	96/4	97/5
Икономическа престъпност	-	70	76	73	70	83
Здравни услуги	-	55	46	56	54	75
Организирана престъпност	-	68	73	66	68	68
Социално осигуряване	-	48	59	60	53	55
Икономически реформи	69	53	42	41	33	61
Жизнено равнище	54	52	54	54	49	48
Жилищно строителство и наеми	-	32	41	43	49	50
Безработица	44	40	42	37	26	32

Източник: Институт за изследване на общественото мнение, Информация от изследване № 97-10.

6. Концепции за интеграцията в ЕС

Общественото мнение за присъединяването към ЕС на Република Чехия е обект на постоянен мониторинг от Института за изследване на общественото мнение след 1996 г., когато кандидатстването ѝ за членство става важен въпрос за страната (заявка за присъединяване е подадена през 1996 г.). Въпроси, свързани с присъединяването често са задавани и от други организации за анкетиране. По-голямо внимание в допитванията, обаче, се отделя на по-неизбежния въпрос за членството на страната в НАТО, което е по-вероятно да се материализира 3 до 5 години по-рано от присъединяването към Евросъюза (виж БОКС 4).

Общественото мнение за интеграцията в ЕС досега се характеризира със сравнително слабо познаване на различните аспекти на членството и условията, които трябва да се положат преди присъединяването. Приблизително 1/3 от възрастното население на страната смята, че не са информирани за текущите контакти с ЕС по присъединяването и 54% отговарят, че малко или изобщо не се интересуват от този въпрос. Това е потвърдено от значителна, макар и намаляваща част отговори “не зная” на въпроса за подкрепа на членството в ЕС. Процентът на положителните отговори се увеличава с времето и повече от два пъти надвишава отрицателните отговори. Заключение е, че неадекватният подход досега на властите към членство в ЕС трябва да се превърне в по-интензивна информационна кампания.

С приближаване на разговорите за присъединяване данните, изложени по-долу, стават основна грижа на управляващите, особено след смяната на правителството в края на 1997 г. Развиват се стратегии за комуникиране, за да се повиши публичната чувствителност към различните аспекти на членството в ЕС. Дискусиите, свързани с по-неминуемото членство в НАТО, обаче, повече привличат общественото внимание.

БОКС 4: ОБЩЕСТВЕНА ПОДКРЕПА ЗА ПРИСЪЕДИНЯВАНЕТО КЪМ ЕС

В непрекъснато изследване на Института за изследване на общественото мнение, регулярно се задават въпроси, свързани с интегрирането на Република Чехия към ЕС. В изследване, проведено през септември 1997 г. 58% от анкетираните подкрепят членството на Република Чехия в ЕС, докато 22% са против. Цели 20% нямат мнение по въпроса. Това положително отношение съответства на образованието. С течение на време подкрепата за интегриране нараства за сметка на нерешителните. Процентът на опонентите остава стабилен.

% подкрепящи присъединяването	3/1996	11/1996	1/1997	9/1997
Определено да	16	18	22	21
По-скоро да	26	33	36	37
По-скоро не	13	18	16	14
Определено не	8	8	7	8
Не знае	37	23	19	20

В същото допитване 6% отговарят, че са добре информирани за преговорите по присъединяване, 63% са отчасти информирани и 34% казват, че изобщо не са информирани. 46% се интересуват от дискусиите, свързани с членството на Чехия, докато 54% малко ги интересуват или изобщо не ги интересуват.

Източник: Института за изследване на общественото мнение, 1997 г.

7. Използване на изследванията на общественото мнение в политическия живот

Въпреки че информацията от изследванията играе роля в политическия живот, не винаги е възможно да се реконструират конкретните функции, осъществени от определено изследване в политическата практика или да се докаже неговото конкретно политическо влияние.

7.1. Лансиране на политика

Най-честият принос на изследванията, предимно индиректен, за политическа инициатива са онези изследвания, които локализируют и характеризират социалните проблеми. Най-малко 1/3 от изследванията от нашия списък попадат в тази група. Тяхната тематична разнообразност варира толкова широко, колкото и самата публична политика. Обектите на тези изследвания включват положението на ромското малцинство, жизненото равнище, преференциите за териториалната административна организация на РЧ, социалното положение на студентите, оценката на обществената сигурност, криминалната престъпност и обществения климат и др.

Обикновено тези изследвания са спонсорирани от институциите, отговорни за тези политически инициативи – предимно от съответните министерства (Министерство на труда и социалните грижи, Министерство на вътрешните работи) и от други административни структури. Тяхната уместност за публичната администрация е, че могат да идентифицират проблеми и напрежения, които изискват промяна на съществуващи процедури и/или институции за лансиране на нова политика.

По-долу са разгледани два примера. Първият, който е фокусиран върху ромската общност е с добре формулирана функция и неговите резултати вече са използвани при формирането на държавната политика по отношение тази етническа група. Второто изследване, което засяга териториалното разделяне на Република Чехия е направено по искане на Парламента с очакване резултатите да помогнат при проектиране на териториалната реформа на страната. Това очакване не се осъществява (виж Бокс 5 и 6).

БОКС 5: ПОЛОЖЕНИЕТО НА РОМСКОТО МАЛЦИНСТВО

През април 1997 г. Държавният съвет по малцинствата поръчва на AMASIA общонационално изследване. Целта на изследването е да се определи социалното положение на ромската етническа група в Република Чехия, отношението на администрацията към тази общност и мненията за отношението към ромското население. Очакванията са - резултатите да помогнат за проектиране на държавна програма и политика за решаване на ромските проблеми. За населението се грижи държавата и службите на общинската администрация, които се занимават с проблемите на ромската общност (Служби по трудова заетост, Районни служби, Образователни служби, Полиция и Общински служби на 112 града) и членове на ромски организации - общо около 1 300 души. За РЧ това е първо изследване от такъв вид, свързано с ромските проблеми. Събраните данни са от отговори на въпросници и се намират в канцеларията на министър-председателя. Резултатите от изследването са включени в доклад за положението на ромското население в РЧ, който е представен на правителството. Те са помогнали за създаване на спонсориран от държавата Комитет за решаване на ромските проблеми (AMASIA 1997). Що се отнася до отношението на обществото към ромското малцинство, то регулярно се подлага на мониторинг от Института за изследване на общественото мнение. Резултатите не са благоприятни: има силно негативно отношение към етническата група, което упорито продължава да се наблюдава сред населението на РЧ. Ромското малцинство е с най-ниска подкрепа между различните етнически групи, които живеят на територията на РЧ.

% от населението с положително/отрицателно отношение към ромите	Година/месец					
	91/11	92/11	93/11	94/11	95/11	96/11
	4/70	4/77	3/77	5/68	5/69	5/69

Това положение заедно с умножаващите се случаи на междуетническа престъпност и емигриране на ромски семейства в Канада и Англия подтиква правителството и цивилните организации да обръщат повече внимание на ромските проблеми.

Източник: Института за изследване на общественото мнение, Информация от изследване 96-11

7.2. Внедряване на политика

Използването на мнения от изследванията при внедряване на политика не е често явление. Само три изследвания в нашия пример могат повече или по-малко безопасно да се запишат като допринесли за прилагане на реформа. Едно от тях се занимава с общественото мнение за здравните услуги, здравните институции, медицинския персонал и реформата в здравната система, второто изследване е за защита на личните данни и третото се занимава с отношението към жилищните проблеми. Изследванията на допитванията не са особено търсени, като източник на информация при настоящите реформи в Чехия.

Изследванията, фокусирани изключително върху административната реформа, като описан комплект от мерки, са по-скоро редки. Разгледаните изследвания се занимават с отношението към реформите в здравната система (виж БОКС 7), благосъстоянието, висшето образование, посредническото ниво на териториалната администрация и жилищната политика.

БОКС 6: МНЕНИЕ ЗА ТЕРИТОРИАЛНАТА ОРГАНИЗАЦИЯ НА РЕПУБЛИКА ЧЕХИЯ

През март 1991 г. Институтът по социология, заедно с Центъра за емпирични изследвания – STEM, провежда изследване на проучванията на предпочитаната териториална организация на РЧ. Изследването е поръчано от Чешкия национален съвет (Парламента на РЧ). Целта на изследването е да се добие информация как населението от различни части на страната гледа на алтернативните варианти за териториално деление на РЧ и бъдещото на административния статут на териториалните части, а също така и какъв статут ще има Чехия в рамките на

Чехословакия. Резултатите са предназначени да служат като предпоставка за подготвяната реформа за териториално разпределение. Анкетирани са възрастното население на страната. Моделът на анкетата е за 2 007 души и данните са събрани от директни интервюта.

Анкетирани трябва да отговорят на два комплекта от въпроси: единият комплект за различните форми на бъдещата териториална организация на страната (единна държава, федерация, конфедерация), където те трябва да избират най-подходящата форма и другият комплект въпроси за компетенциите на различните видове териториални единици. Поразителното несъответствие на двата комплекта отговори е най-същественният резултат от изследването: от една страна, анкетирани предпочитат по-децентрализираната форма на държава, а от друга не искат мултиплицирани държавни органи, които са присъщи на децентрализирана форма на държавно устройство (няколко парламента, правителства, върховни съдилища, конституции), страхувайки се от финансовите разходи за такова устройство. Резултатите от изследването са разпространени от спонсора между депутатите и те предизвикват разгорещени дискусии в парламентарните кулоари (Институт по сициология 1991).

Подобен модел на поведение се наблюдава години по-късно при изследване, което се отнася до административната организация на РЧ. Докато децентрализацията, като един абстрактен принцип е подкрепяна от мнозинството, то на създаването на децентрализирани регионални управления се гледа със смесени чувства. Хората се страхуват от увеличаване броя на административните структури и от съпътстващото финансово обезпечаване. В изследване през октомври/ноември 1997 г., поръчано от новосъздадени самоуправляващи се райони, преобладава критичното отношение на анкетирани: 26% смятат децентрализирането на управлението за неуспешно и само 12% го оценяват като предимство. Колкото до конкретните възражения срещу новата териториална организация, те са за броя на административните структури (34% от анкетирани) и на второ място срещу твърде големите финансови разходи (28% от анкетирани).

Източник: Института за изследване на общественото мнение, 1997 г.

7.3. Политическа оценка

7.3.1. Преценяване на одобрение

В тази категория могат да попаднат три вида изследвания: 1) целеви изследвания, които оценяват одобряването на специфична част от населението (клиенти), ползващи специфични услуги; 2) изследвания, които оценяват одобрението на цялото общество на различни функционални клонове от публичната администрация (общо на населението в този контекст се гледа като на сборен клиент на публичната администрация) и 3) изследвания за одобряване на административния състав.

БОКС 7: ОТНОШЕНИЯ КЪМ РЕФОРМАТА В ЗДРАВНАТА СИСТЕМА

През ноември 1995 г., MEDIAN провежда изследване на мненията, отнасящи се до системата на здравеопазването. То е фокусирано общо върху системата на здравеопазването, реформите в нея, здравните институции и лекарите. Анкетирани са хора между 14 и 79-годишна възраст и моделът е за 1000 души. Използва се контингентен модел на изследване. Събраните данни чрез структурирани интервюта се съхраняват от агенцията MEDIAN (Median 1995b).

Реформата на здравната система е хроничен проблем на РЧ през последните години. Досегашните усилия да се намери поне частично решение са предимно неуспешни. Между най-спешните въпроси, стоящи за решаване пред правителството, здравеопазването стои на второ място (74% от анкетирани смятат, че реформата в здравните услуги е твърде належаща). Това е заключението на изследване, проведено през юни 1997 г. от Института за изследване на общественото мнение.

Източник: Института за изследване на общественото мнение, 1997 г.

Колкото до първия тип, повечето от направените изследвания са спонсирани от местните самоуправниения. Те оценяват одобряването на местното население на комуналните услуги (обществен транспорт, чистота, събиране на отпадъци, училища и др.). Други изследвания в нашия модел се занимават предимно с клиенти на институции, подчинени на Министерство на труда и социалните грижи и е поръчано от институт на същото министерство. Те се занимават с проблемите на безработицата, пазара на труда и услугите, с отношението на клиентите на социалните служби, социалната политика и социалните проблеми, с отношението към проблемите на младите семейства и неженените млади хора, социалната политика и социалните проблеми, с отношението на студентите към финансовите аспекти на следването и достъпа до социални услуги.

През април-май 1995 г. се провежда изследване за безработни, които са клиенти на бюрата по труда, и се ръководи от UNIVERSITAS. Това изследване е спонсорирано от Комисията на Европейския съюз и отчасти от Кредитната агенция на РЧ. То е фокусирано върху познаването на услугите, предлагани на безработните от бюрата по труда, също върху причините за безработицата и стратегиите за преодоляването ѝ. Анкетирани са безработни в РЧ и моделът на анкетата е за безработни, които посещават бюрата по труда. Моделът обхваща 750 души. Данните са събрани от въпросници, разпространени от бюрата по труда и се регистрират от UNIVERSITAS (Universitas 1995).

Колкото до вторият тип изследвания, които измерват одобрението общо на населението на предоставяните услуги от административната система, много от изброените по-горе изследвания, които се отнасят до мнението за здравната система, образованието, социалните грижи, политиката, домакинствата, съдебната система, полицията, армията и сигурността и т.н. може да се разглеждат като мониторинг на клиентското одобрение. Напоследък, принципно интересите са фокусирани върху проблемите със здравните услуги поради протаканото кризисно състояние, в което се намират.

Изследвания от третия тип, които оценяват одобрението на персонала на публичната администрация – работни условия (например заплати, работни часове, повишения, вътрешно-персонални отношения и др.) не изглежда да са провеждани често и има само едно такова изследване в нашия модел. То се отнася за полицаяте. Изследването е проведено през ноември/декември 1995 г. от UNIVERSITAS и е поръчано от Министерство на вътрешните работи на РЧ и подкрепено от Фондация Ханс Зайдел. То е фокусирано върху мотивите за избор на професията и одобрението, оценка на полицията, като институция, оценяване на вътрешно-персоналните отношения вътре в полицията и отношенията между обществото и полицията. Анкетирани са полицаи на служба в полицията на РЧ. Моделът е за 1 500 души и се използва пропорционален тип модел. Данните са събрани от въпросници. Този файл е конфиденциален и се съхранява от агенция UNIVERSITAS (Universitas 1995c).

Предполага се, че повечето изследвания от този тип се провеждат вътрешно от агенции на публичната администрация, без да се използват услугите на професионални (скъпи) агенции за изследване. Може би това е причината само едно такова изследване да се появи в нашия модел.

7.3.2. Други мерки след получаване на резултатите

Изследванията за оценка на влияние могат също да се разделят на по-спесифични и на по-общи. Практически всички изследвания, занимаващи се с работата на държавна администрация и с одобрение от обществото, могат в по-общ смисъл, да се причислят към оценяващи влиянието на административната реформа. Много от изследванията, споменати в други части на този доклад, например сериите TRENDS на агенция STEM също принадлежат тук.

Колкото до по-спесифичните изследвания, насочени към оценяване на резултатите от конкретни политики има три идентифицирани такива изследвания. Първото се отнася до ефективността на програмите за активния трудов пазар. Неговата цел е да прецени влиянието на такива политики (виж БОКС 8). Другото изследване, споменато преди, засяга здравната реформа. Третото е свързано с одобряване на местните политически актьори и резултатите от реформата на местното самоуправление.

БОКС 8: ВЛИЯНИЕ НА АКТИВНАТА ТРУДОВА ПОЛИТИКА ВЪРХУ ПАЗАРА НА ТРУДА

Това изследване е проведено от SC&C и е поръчано от Световната банка, заедно с Министерство на труда и социалните грижи на РЧ. Неговата цел е да оцени ефективността на програмите за активният пазар на труда. Първият стадий е анализ на съответните институции и статистически данни. Вторият стадий е самото проучване. Анкетирания са участници в трудовия пазар – служещи, работници, безработни и др. Използва се многостепенен модел - първо се анкетират районите, след това участниците в трудовия пазар. Моделът е от 2000 до 2500 души, анкетирана е също контролна група със същия брой. Данните са събрани от интервюта и телефонни обаждания. Файловете с данни се съхраняват в Министерство на труда и социалните грижи на РЧ и в Световната банка. Резултатът е, че политиката към пазара на труда, общо взето, е ефективна и допринася за сравнително ниската безработица в РЧ. Ролята на активна политика към пазара на труда намалява и се увеличава пасивната политика след 1992. Изследването е част от по-голям международен проект.

Източник: SC&C 1996.

8. Имидж и възприемане на публичните организации

Изследвания, които да сравняват самочувствието на организациите и ключовите им актьори за техния имидж с външния имидж, според мнението на обществото за тях не се правят често. Единствените известни две допитвания от този тип са спонсорирани от академични институции и са в резултат на академично изследване. И в двата случая, обаче, респективните академични институции се ангажират да обърнат внимание на политиките върху резултатите от тези допитвания.

Едно от изследванията е проведено през 1994-1996 г. от катедра по Обществена и социална политика на Факултета по социология на Charles University. То сравнява отношението на обществото към политически въпроси на местно и глобално ниво и отношението на администраторите. Другото изследване, или по-скоро поредица изследвания са вече споменатите по-горе. Те са поръчани през 1991-1993 г. от Института по социология на Академията на науките и сравняват отношенията на четири вида играчи в местната политика: гражданите, съветниците, кметовете и шефовете от общинската администрация. Отношенията са свързани с политическите приоритети, приоритетните разходи и изпълнението на местното самоуправление, мнението за ролята на местните политици, както и по-общите политически ценности и отношения (виж Бокс 9).

9. Място за съхраняване на резултатите от изследванията в административната система

В Република Чехия не съществува система за координиране и документиране на социалните изследвания (бъдещи, сегашни и минали). Няма централно място, където да има достъп до информация за съществуващи или планирани изследвания и не съществува списък на изследванията върху различните аспекти на административната реформа.

Поръчват се и се провеждат децентрализирано изследвания от различни организации, които нямат помежду си информация за дейността си. Данните обикновено се съхраняват вътрешно. Някои организации с такава дейност са създали техни вътрешни архиви, но съвместен архив за данни не съществува.

Преобладаващата част от данните се притежава от спонсорите на тези изследвания или от самите агенции за допитвания. Данните, а също така докладите от изследванията, често се смятат за конфиденциални или са достъпни срещу заплащане. Изключение прави спонсорираният от държавата Институт за изследване на общественото мнение, който публикува списък на провежданите изследвания и разпространява бюлетин с кратка информация за резултатите. Срещу минимално заплащане предоставя детайлни доклади за резултатите от изследванията. Най-честите начини за получаване на информации от изследванията са персонални контакти, медии, пресконференции и публикации в научни списания.

Ситуацията е далеч от идеалната, ако е преценена от гледна точка на административната и икономическата рационалност. Резултатите от тези изследвания, които са финансирани с обществени пари, трябва, в идеалния случай, да са достъпни до всяка заинтересована институция. Създаването на някакъв вид централен архив или най-малкото, на документни услуги от публичната администрация, могат да са отговор на съществуващите нужди. Това, което трябва да се избегне, обаче, е упражняването на каквато и да е регулация и централизация на изследванията на допитванията. Негативният опит с прекалено централизираната информационна политика от преди 1990 г., която е регулирала ползването на изследванията и е насаждала развитие на тромава, пренатоварена информационна система, със съмнителна практическа полза, би трябвало да е достатъчно предупреждение за това. Опитът предупреждава за внимаване при всякакви потенциални планове за засилване ролята на държавата в боравенето с информация.

10. Заключение

Няма съмнение, че изследванията могат да бъдат полезен източник за разузнаване в административния процес. Също така е безспорен фактът, че потенциалът на социалните изследвания постоянно се подценява или недоразбира от публичната администрация на страната. Някои от причините за това са:

- оцеляващата традиция “самонасоченост” на публичната администрация, т.е. малък интерес и ниска чувствителност на много държавни служители към външната обратна връзка;
- безпомощността на много администратори, когато се засяга използването на изследвания в административния процес; такава безпомощност се дължи на отсъствие на квалифицирано познаване на методологията на изследванията и неосъзнаването на изключителния потенциал на данните от изследвания;
- предубеждението на някои чиновници към данните от социални проучвания - мнението им, че само икономическата информация може да бъде важна за публичната администрация;
- неумението на много социолози да представят данните и резултатите от изследванията по начин, разбираем за политици и администратори и в полезна форма за административната култура;
- небрежното или безотговорно представяне на данните от изследванията: данните от изследванията често се представят без да се посочва тяхната методологична квалификация – размера на модела (брой на анкетирани), метода на събиране на данните, допустимата грешка на модела; същевременно изводите се правят от разликите в данните, които са в границите на допустима грешка за модела.

Главните пречки за изследване на допитване в РЧ, извън обсега на публичната администрация, престанаха да са политически. Те по-скоро са от практическо естество. Между най-важните е намаляването на желанието на обществото да комуникира с провеждащите изследванията, вследствие на което има висок процент на откази и неотзивчивост към социалните изследвания. Причината е нарастващото безпокойство от намеса в личния живот и страх от злоупотреба с дадената информация.

Също така се прилагат повишени стриктни мерки от властите за закрила на личните данни: организациите за изследвания са с ограничен достъп до Обществения регистър и до други административни регистри, които могат да се използват при проектиране на модели. В резултат на това организациите за изследвания са изправени пред изключителни трудности, когато проектират представителни модели. Понякога, за да се заобиколят такива пречки, се прилагат полузаконни и дори незаконни начини, което е причина за диспропорционалното увеличение на разходите за качествено изследване на допитванията. Вследствие на високата цена, изследвания от голям мащаб стават все по-трудно достъпни за институции от публичната администрация, които не могат да си позволят да плащат за тях. Повишаващите се разходи за данни от изследване променят структурата на потребителите, като я отклоняват от некомерсиални спонсори към комерсиални фирми. Предпоставки за ефективно използване на сведенията от изследванията в публичната администрация включват:

- повишаване на демократизацията на публичните услуги, което води до осъзнаване важността на външната обратна връзка;

- запознаване на персонала от публичната администрация с основните положения на социологическата методология;
- обучение на социолозите в изкуството комуникация със света на публичната администрация;
- съществуване на високопрофесионални агенции за проучвания, способни да доставят валидни и сигурни данни на разумна цена;
- наличие на информация от съществуващи и планирани проучвания и достъп до тях, капацитет за провеждане на проучвания и условия за предоставяне на услугите;
- наличие на примери за подражаване от успешно използвани проучвания в публичната администрация в контекст, сходен с този в РЧ.
- наличие на сравнителни данни за колкото е възможно повече важни индикатори.

БОКС 9: ОТРАЗЯВАНЕ НА РОЛЯТА И ПРЕДПОЧИТАНИЯТА НА ГРАЖДАНИТЕ, СЪВЕТНИЦИТЕ И АДМИНИСТРАТИВНИТЕ СЛУЖИТЕЛИ

През 1991-1993г. Институтът по социология поръчва три проучвания на ключови фигури в местната политика на Р. Чехия. Целта на проучването е да получи сравнителна информация как гражданите, местните съветници и общинските административни служители виждат ролята си, как оценяват изпълнението на местното самоуправление и какви са техните политически и разходни приоритети. Резултатите са насочени както към академичните среди, така също с политическо предназначение, и към Министерството на вътрешните работи. Данните са събрани от STEM - Център за емпирични изследвания. Анкетирания са: 1) гражданите на Р. Чехия; 2) местните съветници; 3) кметовете на общини; и 4) началниците на административни служби в общините. За гражданите е използван контингентен модел (моделът се състои от 1 052 анкетирани). За съветниците моделът е от 1183 души, за кметовете - от 139 души и за административните служители големината на модела обхваща 139 души. Данните са събрани от структурирани интервюта. Резултатите са канализирани към дискусии, засягащи оценката и продължаването на реформите в администрацията на публичния сектор. Файловете с данни се съхраняват в Института по социология. Допитванията са част от международен сравнителен проект "Местна демокрация и иновации" (Институт по социология 1991-1993).

По отношение на политическите предпочитания резултатите показват изключително съвпадение между вижданията на гражданите, кметовете и съветниците.

Местните проблеми, смятани за много или особено спешни, са както следва:

	Граждани %	Съветници %
Обществена сигурност	81,3	87,0
Опазване на околната среда	77,3	89,4
Комунални услуги	82,8	75,8
Социални помощи	78,3	74,5
Жилищно строителство и ремонти	77,5	71,0

Подобно по съдържание е мнението на двете групи относно предпочитаните качества за местните съветници. Качествата на съветниците, смятани за много или значително важни от гражданите и самите съветници, са както следва:

	Граждани %	Съветници %
Умения за решаване на конфликти	93,9	91,9
Морални качества	93,6	97,0
Познаване на местните условия	93,2	92,3
Професионални качества	86,7	75,6
Предприемачески дух	62,7	67,3
Добри ораторски качества	62,7	53,0
Административен опит	43,7	23,2
Членуване в политическа партия	5,1	8,7

Източник: Illner и Hanspach, 1994

ИЗСЛЕДВАНИЯТА НА ОБЩЕСТВЕННОТО МНЕНИЕ КАТО ПРЕДПОСТАВКА ЗА АДМИНИСТРАТИВНАТА РЕФОРМА В УНГАРИЯ

Julia Szalai¹

1. Въведение

Докладът разглежда как се отразява допитването до общественото мнение върху формирането на административната реформа в посткомунистическа Унгария. Очаква се, че разглеждайки тези реформи през прозореца на допитванията, ще се добие вътрешна представа за дълбоките промени в управлението през последните шест-осем години.

Източникът на тези промени датира от времето на късния социализъм. Поради дългия период на “подготовка”, експертни дискусии и обществени дебати за продължителността на тези внимателни реформи, които започват в началото на 80-те, унгарското общество влиза в 90-те със сложни и широко споделяни идеи за необходимост от трансформация на публичната администрация в стремежа ѝ към демократичен ред. По това време кристализират съществените елементи на новия подход на управление, подкрепяни от политическите ценности – откритост, отговорност и служба на обществото.

Това са фундаменталните принципи, които през пролетта на 1990 г. направляват формирането на първите закони на новоизбрания парламент за започване на радикално реструктуриране на административната система. В съответствие с тези законодателни текстове веднага са създадени нови институции и редица нови закони, които ограничават “правата” на централните органи на управление (министерства, полиция, държавни служители и др.) да упражняват интервенция отгоре. Така в много кратък срок се създава институционалната и законова рамка на новата демокрация. Запълването на тази рамка със съдържание обаче, се оказва по-трудна задача.

След седем години е уместно да се зададат няколко въпроса за действителния резултат от направените реформи. Първият от тези въпроси е свързан със същността на трансформацията: доколко структурните промени в администрацията наистина служат на двете основни задачи - преминаване от командно-регулиран икономически ред към пазарна икономика и отгоре до долу политически контрол, към представяване интересите на най-ниските слоеве? Вторият въпрос - каква е формата за изразяване нуждите на различните сегменти от “обществото” и каква е тяхната роля във вземането на решения и отношения към администрацията? Третият - дали публичните допитвания играят някаква роля в даване тежест на различни социални, икономически и политически интереси? Накрая - какво става при сериозен сблъсък на интереси на ниво управление: какви са начините за решаване на конфликти и как са свързани с различните управляващи лица? Дали се постигат от публичните допитвания аргументи за дебати?

Това са основните въпроси, на които този раздел се опитва да отговори, като дискутира някои решителни стъпки в административните реформи, както са отразени в редица обществени допитвания. След преглед на основните структурни елементи на реформата, допитванията за тяхното влияние върху формирането на политиката, внедряването, оценката и регулярния мониторинг ще се представя във връзка с най-важните области от управлението.

2. Някои особености на реформите след 1989 г.

Най-парализиращото наследство от комунистическия режим, пред което е изправена новата демокрация в Унгария, е съществуващата тежест от централното ръководство на всички нива в икономиката, политиката и социалния живот. Ето защо, първата и най-важна задача на административната реформа е предефиниране на компетенциите на различните нива на управление при новото разпределение на власт и отговорности. Конкретно казано, на централно ниво, като противоположно на общинското ниво, трябва да се описват процедурите за взимане на решения, разпределяне на задълженията с предвидени финансови ресурси за изпълнението им и да се определят гаранциите на прозрачност и обществена отговорност.

¹ Julia Szalai е заместник-директор в Института по социология, Унгарска академия на науките, Будапеща.

Заедно с новото законодателство за задължения и компетенциите на държавните служители във всички области на публичната администрация, са предприети две стъпки на действие за създаване на институционална рамка на значително променен начин на управление. Първо, създадени са редица нови организации за упражняване на контрол върху законодателните, административните и финансовите процедури на различните държавни структури; второ, формулирани са серии от регулации за определяне правомощията, основанията за собственост, финансите и децентрализираните решения за оперативен мениджмънт на публични услуги, стандарт и сигурност.

Колкото до първия комплект задачи, най-важната промяна е повишената тежест, дадена на Парламента. Преди 1989 г., властта на Парламента е минимална. Той не прави нищо, освен да прокарва и потвърждава с “печата за узаконяване” решения, взети без упражняване на влияние, съгласувани с Централния комитет на Комунистическата партия. Очевидно, с появяване на различни политически партии и с твърдото намерение на Унгария да проведе демократични избори, ролята на Парламента веднага се променя. Той става решителен форум за компромисно сблъскване на интереси и орган за контролиране на правителството. Независимо че законодателните дейности са под непрекъсната критика, те се приемат много по-сериозно от преди.

Наравно със съсредоточеното внимание от страна на електората, новите институции помагат за гарантиране законността на административните действия и правилно прилагане на закона в разпоредбите на ниско ниво. Трябва да се споменат три такива институции (почти без прецедент при социализма): Президентство, Конституционен съд и Национална сметна палата.

Независимо, че формалната власт на президента на Унгария е по-малка от тази в други страни от района (например в Чехия и Полша), президентската роля в поддържане на баланс между правителство и парламент, като гаранция за законност и възплащаване на единство на националните интереси, не би могла по друг начин достатъчно да се подчертае. При много обществени проблеми, генериращи сериозни политически конфликти, президентът е този, който поддържа конституционен ред и спира авторитарни опити (спира сурови полицейски интервенции в случаи на масови демонстрации или стачки, с президентски декрет слага край на преследванията от агенти на тайната полиция на стария режим и упражнява постоянен контрол върху медиите за осигуряване и разпространяване на правдива информация за гражданите по време на горещите партийни дебати в парламента при приемане на медийния закон и др.).

Втората нова институция, която се радва на висок приоритет е Конституционният съд. Съдиите са избрани от Парламента и са назначени да контролират всички аспекти на законодателната процедура. Понеже новата република не е изработила своя “собствена” конституция, основната роля на Конституционния съд е да дава генерални направления на законотворчеството с примерни указания по дебатирани в обществото или в някои органи от административната система. Решенията на съда са високо уважавани и се наблюдават с повишен интерес. През последните шест години няколко стотици прокламации помогнаха за изясняване на действителното съдържание на определени новодекларирани политически и хуманни права, правомощия, права на местното самоуправление, юридически последствия от бюджетните реформи, някои оспорвани аспекти на закона за абортите, защитата на околната среда, правата на жените и т.н.

Третата нова институция има по-различна роля от горните две: Националната сметна палата (НСП), овластена да контролира използването на публичните пари и да гарантира сигурност в икономическия смисъл. Парламентът е този, който оторизира тази структура да проверява икономическата, финансовата и документалната регистрации на различните министерства, местни власти, публични фондации, Агенцията за приватизация и други публични организации. Докладите на НСП се представят на Парламента, който има право да предприема необходимите действия. Независимо, че такива претенции са почти винаги изяснени, сравнително малко е направено в следването на фактическите рапорти от публичните диспути относно отговорност и сигурност. Ето защо контролната функции на този нов административен орган са редуцирани до почти формално разследване без сериозни персонални и организационни последствия. Престижът на институцията е висок в професионалните кръгове, но по-малко оценяван от обществото, което поради липса на публичност на докладите, смята дейността на НСП като напразно усилие на шепа честни хора да въведат законност в сфера, която традиционно е натоварена с корупция и злоупотреба с власт.

Вторият комплект важни промени в администрацията цели даване на тежест на местните нужди и интереси, на децентрализираните решения по редица въпроси на икономическото развитие, трудовата заетост и доставянето на публични услуги. Законовата рамка на предвиданото разделение на власт между централно и местно ниво на публична администрация е установено през пролетта на 1990 г. със Закон за местното самоуправление. Според изложеното в този закон, всички селища имат право да избират свое ново местно управление, което да замени старите съвети (създавани съгласно принципите за политическа лоялност и централно определена квота, подчинени на строг контрол отгоре в йерархията, концентрирана в Централния комитет на Комунистическата партия).

Новата местна власт става собственик на земи и инфраструктурни обекти, влизайки в техните географски граници, които по-рано са били “народна собственост”. На тях се е гледало като на независими икономически актьори с определена степен на независимост, но с обширна юридическа обосновка на задачите.

Двойствените принципи на свободните избори и реорганизацията на управляващата система изглежда гарантират не само степента на демократичност, но също така помагат за повишаване на ефикасността при взимане на решения и разпределяне на ресурсите. По такъв начин, реструктурирането на местната власт поставя на преден план всички аспекти на систематична трансформация: старите власти са сменени с модерна администрация; подчинението с представителство; бюрократичната ориентация с предприемаческа иновация; командването с публични услуги; централната зависимост с решителна независимост.

Като се има предвид изключителната роля на местното самоуправление в реализирането на административните реформи, редът на приоритетите в тяхната фактическа политика се съпътства с напрегнати публични дебати през последните седем години. То е свързано още с изключителната роля в подобряване условията на живот. Както е представено по-долу, местното управление е по-често клиент на обществени допитвания, отколкото органите на централната администрация. Техните ежедневни живи контакти с избирателите дават основание за оценка на допитвания и използване на резултатите в процеса на взимане на решения.

3. Кратка история и някои отличителни особености на допитванията до общественото мнение

До 1980 г. регулярното преценяване на общественото мнение, като полезно (и необходимо) подготвително средство в процеса на взимане на решения, става признато не само от професионалните кръгове, но и от Комунистическата партия. Спонсорираните от партията допитвания са служели тогава за “предварителен тест” на реакциите на различни социални групи от населението за планирани действия, решени вече от партията. С други думи, публичните допитвания служат за бърз “барометър” на политиките и резултатите се използват за легитимиране на повишено внимание или напротив за ускоряване на реформи. Така официално поръчани допитвания са съсредоточени около въпросите за предстоящите реформи: преди всичко трябва да се тестват отношението на гражданите към продължаването на икономическите промени в посока на пазарната икономика. В добавка, редица анкети са проектирани да измерват обществения оптимизъм/песимизъм към предвидимото бъдеще, тяхното наблюдение върху функционирането на редица публични институции от здравеопазване до образователна система, социално осигуряване и др.

Понеже всички тези въпроси са силно политизирани, ясно е, че допитванията до общественото мнение са стриктно контролирани от Комунистическата партия. Центърът за изследване на масова комуникация (MCRC) е основната организация, отговорна за провеждане на допитванията. Тази институция е щедро финансирана от държавния бюджет и е подчинена на номинирания от партията президент на Унгарската държавна телевизия и радио. Резултатите от допитванията не са публикувани до 1980г. Някои от заключенията обаче (подкрепени с “цитирани” разпространени данни) могат да се публикуват от автори, назначени от Центъра.

Независимо от цялата неяснота, изследванията на публичното мнение са високо ценени като източник на информация и като сигурно средство за измерване на общественото одобрение на реформите. Вследствие признаването на тяхната полезност, се повишава броят на институциите, на които се възлагат изследвания по широк кръг централно разпределяни въпроси.

Така още от средата на 80-те, освен MCRC, обществени допитвания се извършват или независимо, или съвместно с други емпирични изследвания от почти всички големи социологически институти, а също и от Централния статистически институт. Тези допитвания са финансирани или изключително с обществени средства, или чрез директен договор между изследователския екип и един или друг партийен орган или държавна администрация, или чрез сложна схема за субсидиране на изследванията в услуга на властта. В последния случай степента на независимост за публикуване на резултатите е по-голяма, но стриктният контрол постепенно се намалява в случаите на директно спонсорирани изследвания.

Когато през 70-те, след повече от две десетилетия забрани, отново се откриват факултети по социология в основните университети благодарение на силната традиция в емпиричните изследвания. Методи за социологически изследвания се преподават от самото начало, като присъща част на учебната програма. Професионални знания за провеждане на анкети се развиват в курсове, организирани от водещи специалисти на MCRC за квалифициране на постоянни анкетиори и асистенти на изследователи. С тази добре усъвършенствана квалификация не е чудно, че след 1989 г. повишеното търсене на изследвания на публично мнение е бързо задоволено, най-вече от гледна точка за персонал.

Провалът на социалистическата система, обаче, генерира големи промени в организационните аранжimenti в изследванията на допитванията. През 1991 г., престижният MCRC институт е закрит поради партийната му ангажираност. Водещите специалисти минават в частния сектор и в кратък срок четири основни центъра на MCRC продължават дейността си като частни агенции. Три от четрите нови агенции – Median, Sonda Ipsos и Modus са в частния сектор. Четвъртата – Център за публични изследвания – е към Унгарската академия на науките, финансира се от държавния бюджет и е ангажирана с теоритични изследвания, но също провежда допитвания.

Освен четирите наследници на MCRC, на пазара се появяват още агенции за обществени допитвания. Повечето обаче, провеждат анкети в допълнение на основната им дейност (клиентски услуги, пазарни проучвания, изследвания на околна среда или за “обикновена” социална дейност). В повечето случаи, тези изследвания са еднократни тематични изследвания без следващо използване, свързано с обекта на проекта (темите варират от въпроси, свързани с околната среда, до въпроси за социални проблеми, променящ се трудов пазар, частен бизнес, жизнен стандарт, образователна система, модели за професионална мобилност или за някои “класически” маркетингови проучвания, като изследване на клиентски предпочитания или оценка на определен тип бизнес). Регулярно повтаряни анкети се провеждат обикновено по тясна тематика. Двата главни частни центъра за обществени проучвания – Median, Sonda Ipsos, обаче, извършват такава дейност, за да проследят промените в поведението при гласуване и на общото политическо отношение.

Напоследък TARKI (изследванията ѝ са свързани предимно с промените в жизнения стандарт, околната среда, миграцията и промените в пазара на труда) прави серия от проучвания на обществено мнение по различни аспекти на бюджетната реформа и на някои характерни особености на променящата се политическа култура на унгарското общество, извършени от Факултета по политология на Централно Европейския университет (неговата специализация е главно в сравнителни изследвания в пост-комунистическите страни от Централна Европа).

Въпреки че е трудно да се направи цифрова оценка, през последните години значително е променена тематичната композиция на изследванията на публични допитвания. В сравнение с предишното фокусиране върху икономически реформи, най-важно със сигурност е преобладаването на допитвания, които измерват поведенческите тенденции при гласуване, политическото мислене и специално отношението към различни партии. Желанието за участие в избори, популярността на парламентарните партии и водещите политици, обществената подкрепа на програми на конкурентни политически актьори са между темите на тези допитвания, някои от които се повтарят регулярно и симултантно от двете най-респектиращи агенции - Медиан и Сонда Ипсос.

Тези регулярни гласувания се финансират от пресата (водещите вестници и списания имат техни “собствени” центрове). Освен това, партиите също поръчват регулярни проучвания, независимо че резултатите рядко се публикуват, а се пазят за вътрешна “ориентация”.

Друга повтаряща се тема при допитванията (никога правени преди 1989 г.) е оценката на управление, като отново, предимно няколко вестника поръчват допитвания от този тип. Заедно с тях доминира голямата нужда от такива изследвания за местната власт. Те се обръщат към центровете за допитвания с искане за получаване на обратна информация относно приемането на местни програми или за обща оценка на избраното управление и общинските служители. Друга група публични допитвания са за обществените икономически очаквания и мнението за темпа на икономическото реструктуриране (тук отново масмедията показват най-голям интерес към такива изследвания, независимо, че някои от тях са провеждани със субсидирано финансиране.)

Освен това, профсъюзите трябва да се споменат сред спонсорите на допитванията за мнения. Те от време-навреме поръчват изследвания върху “класически” теми: профсъюзната дейност, въпросите за жизнен стандарт, мненията за безработицата и бедността, очакванията на хората за трудова заетост или реакцията им относно очаквани промени в администрацията и осигуряването на определени услуги.

Удивителна особеност на тематичното разпределяне на допитванията е твърде слабото представяне на изследванията върху “вижданията на елита”. Съгласно единодушната информация, предоставена от главните анкетиращи центрове, изследванията върху виждания, идеи за реформа, очаквания и възгледи на ключови позиции, за взимане на решения и мениджмънт са поръчани само от местното ниво на публичната администрация или от различни организации за публични услуги (предимно в здравеопазването). В контраст с публичната сфера този тип допитвания са обаче “обичаен” феномен в света на бизнеса. За формиране в дългосрочен план на бизнес политика по подбиране на персонал, най-големите предприятия и банки поверяват на агенции изследванията за получаване информация относно идеите на топ мениджърите и висшестоящите администратори за позицията на тяхната фирма на пазара, бъдещите перспективи за развитие, важни области за инвестиране, очаквания за кариера, организационен климат, области с по-ниска ефикасност на производството и маркетинга и т.н. Очевидно никое, базирано на фирма изследване, не става достояние на обществото и елитни идеи по едни и същи въпроси често не се сравняват с тези на гражданите.

Като се има предвид горното, може да се отчита постепенното възприемане на допитванията, като източник на информация, “предварителен тест” на предвидими реакции относно бъдещи реформи или като оценка на резултат от институционални промени в близкото минало. Общо, макрониво на структурите за взимане на решения разчита по-малко на резултатите от допитванията, отколкото властите на местно ниво. Изглежда, че колкото по-близко са проектиращите промените до “обектите” на промяната, толкова по-голямо е използването на емиричните резултати от допитванията (включително при гласуване) на определяне конкретните стъпки, приоритети и схеми на реформи.

В следващата част ще бъдат описани и дискутирани някои от най-важните сфери на реформите в администрацията и резултатите от допитванията до общественото мнение. Презентацията е структурирана в съответствие с различните области на администрацията/дейности, заедно с използването на резултати от допитвания при подготвяне или контролиране на реформи. Във всяка част се дискутира обстойно примерен случай.

4. Мониторинг на дейността и приемането на институциите, правителството и публичната администрация

Историята на демокрацията в Унгария е твърде кратка, за да е потвърдено категоричното ѝ приемане от гражданите и всички политически агенти. Ето защо, е важно да се знае: до каква степен гражданите възприемат институциите, като гарант за демокрацията? Доколко функционирането на тези институции съответства на очакванията на хората? Създават ли доверие в хората или степента на недоверие расте с времето? С повдигане на тези разбираеми въпроси се приближаваме до промяната на общия политически климат – един въпрос, който е важен и достатъчно интересен за обяснение на широкия публичен отзвук. Не е изненадващо, че местната и чуждестранна преса, телевизии, радиостанции и редица независими фондации са готови да спонсорираат регулярни допитвания за получаване на възможно най-детайлна инфор-

мация. Струва си, обаче, да се отбележи, че досега централната власт не е поръчала такива изследвания.

Въпреки че оценката на работата на централната власт е повтаряща се тема на този тип допитвания, успехът или неуспехът на държавните институции не е определян според обществената оценка – управляващите измерват ефикасността по различни критерии. Както убедително показва изследване, направено непосредствено след първите свободни избори, има определена степен на несъответствие между действителни и официални очаквания за изпълнение. Докато хората поддържат уважение към онези институции, които се придържат към собствените си правила и са отворени за обществен контрол и критика, администрацията изглежда поставя на първо място собствената си оценка за качества, лоялност и сила на политическата подкрепа (Bruszt и Simon 1991; Rabar 1991).

Ежегодно публикуваните сумарни доклади на центрове за изследвания на общественото мнение дават допълнителна представа за естеството на тази разлика. На прекия въпрос: “Колко са важни политиките според вас?”, голямата част отговарят: “Не ме интересуват”. Хората обикновено казват за политиките “мръсни”, “отвратителни”, “изпълнени с омраза и караници”, сфера, в която “актьорите преследват само собствените си интереси” и др. (Median 1992, 1994; Simon 1992). Независимо от общо отрицателно мнение на унгарците за политиките, обаче, те са изключително добре информирани за институциите и за основните политически фигури. Те биха дали високо доверие на тези институции, дори ако виждат проблеми във функционирането им (виж Бокс 1).

Това противоречиво отношение към политиките се отразява при гласуванията на хората: независимо че прогнозите определено показват намалено участие във вторите избори през 1994 г. (Политически годишник, 1993), фактическото участие надвишава това при първите избори през 1990 г. В същото време, политически събития (организирани от партиите митинги, предавания от Парламента, масови демонстрации и др.) обикновено са следени с безразличие и партиите не съобщават за съществено увеличение на членската си маса (Biro 1994). Общо взето, мнението на хората за политиките по отношение професионализъм е: не харесват шумни самоиздигнали се фигури и предпочитат доказани успешни политици (Vokog 1994).

Друга генерална тенденция в политическото мислене на хората е недоверието в партии, представители на различни идеологии, интереси и политически стремежи. Докато подкрепата на абстрактната концепция за мулти-партийна демокрация е по-висока, действителното възприятие на концепцията не се приема радушно. Хората обикновено не виждат голяма разлика в програмите на различните партии, независимо че коректно ги разграничават на либерални или консервативни и на управляващи или опозиция (Hann, E., 1996). Симултантни допитвания на основните центрове за анкетиране единодушно потвърждават, че унгарското общество има най-голямо доверие в неутрални политически институции. Обичайно е Президентство, Конституционен съд, армията и полицията да се смятат за най-добре изпълняващи функциите си (Magian 1996; Hann 1996; Szabo 1997).

Независимо че детайлни въпроси са задавани рядко за оценка на работата на местните власти в горепосочените регулярни публични допитвания за мнения относно публичната администрация, “рамкирането” на общините сред институциите, служещи на гражданите, продължава да се изследва в месечни допитвания на Median и Sonda Ipsos. Що се отнася до общото одобрение, местните власти се радват на най-висока степен на доверие. В двете проучвания през последните години, показания среден резултат (върху скала от 0 до 100) е между 50 и 57, докато - обратно рейтинът на Парламент, Правителство, министерства, профсъюзи, партии е добър и много не се променя с течение на времето. Сравнително благоприятното положение на местното ниво на управление е заради факта, че хората, специално от селата, действително чувстват промяната. Докато институциите от централната власт продължават да показват дистанцираност и отчужденост към хората, те определено виждат повече политически възможности за оказване влияние при вземане на решения, отколкото общините.

БОКС 1: РАБОТАТА НА ДЪРЖАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ ПРИ ТЕЖКИ СОЦИАЛНО-ИКОНОМИЧЕСКИ УСЛОВИЯ

Като започва с встъпването на власт на новото правителство през 1994, Sonda Ipsos стартира редовни месечни допитвания, за да следи вижданията на хората относно изпълнението в различни области на държавната администрация, специално това на различните министерства. Допитванията са провеждани на ротационен принцип с регионален набран модел от 1000 жители, представляващи възрастното население (17 години и нагоре). Това изследване е поръчано от един от най-популярните ежедневници (*Nepzava*), който публикува също основните резултати от всяко ежемесечно изследване. Дългосрочното сравняване на месечните резултати е анализирано и публикувано в три последователни доклада на Политически годишник през 1995, 1996 и 1997, респективно Karajannisz 1995, Karajannisz 1996, Szabo 1997.

Детайлната оценка на изпълнение на различните министерства съответства на всичко казано по-горе. Трите министерства, получили най-висок резултат в месечните допитвания в продължение на две и половина години (между август 1994 и март 1997) са Министерството на външните работи, Министерството на отбраната и Министерството на вътрешните работи (контролиращо работата на полицията). Обратно, Министерството на земеделието, Министерството на труда и Министерството на социалното осигуряване са постоянно на дъното на скалата. Дори Министерството на финансите, най-стабилен стожер на строг монетаризъм, е с по-добър рейтинг от администрацията, отговорна за въпросите от социалната политика и здравеопазването! Така може да се потвърди, че унгарското общество приема, че при настоящото състояние на икономиката не биха могли да се правят щедри разходи. В отговор на ограниченията хората очакват висок професионализъм и ясни стъпки към подобряване на основните условия.

В добавка към тези дългосрочни тенденции, месечните резултати показват някои колебания: хората изглежда реагират незабавно при нови политически мерки. Така при обявяването на нови схеми за финансиране на висшето образование (Министерството на културата и образованието) или представяне на нова схема за подкрепа на местната икономика (Министерството на икономиката) биват "награждавани" с известно повишаване на средните "резултати" на съответното министерство. По съответен начин, затягането на финансовата помощ за земеделската продукция (Министерство на земеделието) е "санкционирано" с намаляване на резултатите. Така че, политиката не може винаги да съответства на общественото одобрение. Изследванията обаче, показват, че дори "неприятни" мерки се приемат, когато надделява видим професионализъм и добро изпълнение на администрацията. По тази причина, министерствата, постоянно поставяни на най-долната степен на скалата, вероятно не трябва да идентифицират липсата на популярност с мерките, които предприемат, но трябва да използват данните от изследванията за ревизиране на организационната си ефикасност.

Източници: Karajannisz, M. (1995), "Kormany a merlegen" ("Government of scales"), в Kurtan et al. (изд.), *Politikai Evkonyv 1995* (Political Yearbook, 1995), ДКМКА, Будапеща, Унгария, стр. 558-567

Karajannisz, M. (1996), "Kormany a merlegen 1995-ben" ("Government of scales in 1995"), в Kurtan, S. et al. (изд.), *Politikai Evkonyv 1996* (Political Yearbook, 1996), ДКМКА, Будапеща, Унгария, стр. 687-697.

Szabo, Cs. (1997), "Atalakufofelben" ("Midway in transformation"), в Kurtan, S. et al. (изд.), *Politikai Evkonyv 1997* (Political Yearbook, 1997), ДКМКА, Будапеща, Унгария, стр. 632-642.

5. Политически приоритети. Мнения за реформата на местно ниво

Както бе подчертано преди, реструктурирането на местното ниво на управление след 1990 г. следва елементи на административната реформа на централно ниво.

Проведените през 1990 и 1994 г. местни избори се характеризират със силен обществен интерес. Това ясно се вижда от високия процент на участие в тях (съответно процентите за участие са 50% през 1990 г. и 44% през 1994 г., като чувствително варират в зависимост от типа на селището). Въпросите, свързани с местната власт, от самото начало се следят с голяма за-

риженост. Хората имат големи очаквания от структурите на местната администрация. По тяхно мнение избраните нови общини трябва най-напред да защитават правата на общността. Освен това, те трябва да гарантират автономията на решенията по всички външни въпроси, да подпомагат бързия икономически напредък и да гарантират висок стандарт на широк кръг публични услуги.

Както също бе отбелязано по-горе, децентрализацията на властта "отгоре - до долу" е съпроводена с програма за дистрибуция и надежда за изграждане на стабилна база за автономна икономическа активност. В съответствие с ясната либерална предприемчивост на новата икономическа политика, са направени сериозни опити за намаляване икономическата тежест върху държавата, чрез делегиране към местната власт на редица задачи, изпълнявани преди от централната власт. По такъв начин, местните власти са натоварени да административират всички социални програми и по-голямата част от публични и социални услуги. За да изпълняват новите задачи, те действат като собственици на местната инфраструктура за асистиране при осигуряване на различни условия. Очаква се още, с намаляване на регулаторната дейност на централната власт, бъдещо ускоряване на икономическото развитие: действителното присъствие и разходите за бюрократични и административни дейности да намалеят, следователно да се либерализира използването на освободените ресурси за други цели. При този либерален обрат, микро-икономическите заявки за ефикасност трябва да са в хармония с микро-ниво на политическите търсения на неангажираност и диктат отгоре. Така, децентрализацията изглежда има силно влияние извън техническите трудности при мениджмънт и администриране. Това изглежда е правилният път към демокрация и икономически просперитет.

Фактическото изпълнение на тези амбициозни реформи е следено отгоре чрез редица допитвания. Между темите за задълбочено изследване са промените на местното финансиране (Peteri 1993), различните политики за доставяне на услуги (Horvath 1993), предписание на икономически задачи и стъпки за техническо развитие (Ferencz и Kiss 1996), разнообразие на професионалните съображения за осигуряване работни места (Vajda 1996), социална политика (Szalai 1995; Horvath 1995), образование и здравеопазване (Kakai 1996), и т.н. Във връзка със събирането на сигурни факти за бюджетиране и набиране на персонал, в повечето допитвания се задават въпроси за мнението относно различни структури на местната администрация. Тези допитвания са финансирани или от субсидии за изследвания или са спонсорирани от самите местни власти. Симултантни и периодични допитвания от подобно естество не се провеждат.

В общинските допитвания за одобряване на краткосрочни и дългосрочни политики също се задават въпроси за изпълнение. Повтарящите се резултати от тези изследвания са по-скоро добра оценка на работата на избраните съветници и на различните местни комисии (Horvath и Peteri 1993). Хората признават професионализъм и дават одобрение дори при рестриктивни мерки на местната власт, ако те "посочват какво се има предвид", добре са обосновани и са с ясна цел за икономически напредък. Важно е да се отбележи, че партийните политики на местно ниво обикновено се отхвърлят. Избирателите искат от "техните" избрани структури да останат настрана идеологическите и политическите различия и да постигат компромис по местните проблеми. В съответствие с тази ориентация, редица партийно свързани съветници са по-скоро ангажирани на ниско ниво и се получават "странни коалиции" в местните бордове, немислими за всяко по-високо ниво за взимане на решения (Toth 1995; Wocz 1996).

Сред общо благоприятната атмосфера, "аутсайдерите" и различните структури на местно управление са съгласни да откажат повишаване на местните такси (всички три минали правителства правят опит да намалят бюджетната подкрепа и убеждават местните власти да полагат повече усилия за да повишат сами финансирането в общините). При питания за конкуриращи се задачи на политическа репрезентация, упражняване на общински права, администриране на децентрализирани задължения на управление или снабдяване и дистрибуция на публична инфраструктура, се дава ясен приоритет на последния комплект от задачи (виж Бокс 2). Преобладаващото мнозинство вижда местното управление като отговорни структури, които се справят с нуждите на общинското население и осигуряват редица публични и социални услуги. В същото време, не ги ангажират с по-малко бюрократични дейности и отказват да приемат, че тези структури са твърде заети с икономически мениджмънт и финанси.

Общо погледнато, администрацията на местно ниво изглежда е много по-подкрепяна от обществото, отколкото централната администрация. Разработените на местно ниво програми по-добре отразяват приоритетите и нуждите на общините (виж Бокс 2), ето защо те се радват на по-висока степен на подкрепа от елита и от избирателите. Като се има предвид този по-скоро благоприятен климат, регулярните местни изследвания могат да доставят полезни резултати, които да се използват при изработване на решения по основната схема за създаване на работни места, инфраструктурни инвестиции и целеви програми за намаляване на голямото регионално неравенство.

6. Мнения за интеграцията в ЕС

След четири десетилетия зависимост от Съветския Съюз по логиката на Студената война, колапсът на социализма неочаквано открива исторически шанс за преговаряне на унгарската геополитическа позиция. Рисковите въпроси се умножават, простирайки се от състоянието на въоръжените сили до бъдещия характер на нейния политически, икономически, социален и културен живот. Независимо че комунистическият режим открито потиска или най-малкото силно неодобрява всякакви такива опити, преднамереното усилие да се поддържат Европейските особености на обществото е интегрална част от ежедневието на семействата и местните общности през целия период на социализма. По този начин, въпреки всички опити отгоре за установяване на преставата за "желязна завеса" и в други области от социално-културните аспекти на преобладаващия начин на живот, все пак Европейската идентификация на населението намира своя път към хилядите западни модели, като се започне от жилищното строителство, до най-типичните начини за почивка, консумация на храни и "западен" стил на обличане. Тази десетилетие дълга предистория на неформално претърпяна "европеизация" трябва да се идентифицира с факта, че претенциите за установен политически и икономически ред, съвместим с културното самоопределение на хората, са получили общонационално одобрение сред унгарците след 1989-90 г. В този контекст, не е чудно, че всички политически партии потвърждават, че един от техните най-първи приоритети е започване на преговори с ЕС (тогава Европейска Общност), НАТО и други регионални организации за членство във важните структури на наднационални формирания на политика и взимане на решения.

Изправени обаче пред огромно количество работа за прокарване на пътя към представяне пред различни Европейски бордове, първоначалният ентузиазъм на преобладаващото мнозинство охладнява до известна степен. Оказва се, че нито преобладаващата юридическа система, нито другите системи като образование, икономически мениджмънт или технологични регулации на производство са съвместими с прилаганите в западната част на континента. Така че се налага да се направят големи усилия за целенасочена комуникация на всички тези системи и процесът може да отнеме години, ако не и десетилетия.

Видимите трудности не предизвикват, обаче, публично демонстрирания ангажимент на последователните правителства за започване на необходимите реформи. Като част от дългото приготвяне за абсолютно "влизване в Европа", са предприети редица стъпки, веднага след встъпването на власт на първото правителство през 1990 г. От една страна се създават нови институции и организации, които да служат като "професионални" структури, отговарящи за координация и "европеизация" сред различните управляващи органи, от друга страна, административните реформи във всички важни сфери постоянно са наблюдавани и преформулирани в светлината на регулациите, направени в ЕС. Крайъгълният камък на процеса е справянето с "Европейския въпросник" през 1996 г. Това събитие отваря вратите към по-конкретни преговори между настоящите правителства и администрацията на ЕС относно "графика" на координираните програми за подготвяне на официално членство.

БОКС 2: ПРИОРИТЕТИ НА МЕСТНАТА ПОЛИТИКА, КАКТО СА ПРЕЦЕНЕНИ ОТ ПОЛИТИЦИТЕ И ОБЩЕСТВОТО

През 1991 г., Фондацията за местна демокрация и иновации (Будапеща) провежда допитване по различни политически, административни и икономически аспекти на местното управление. Допитването е проведено на пластово преставяне на 208 местни власти (моделът е направен в съответствие с регионите, големината на селищата, градско/селско разделяне и ясен индекс за фундаментални социално-икономически характеристики). При всички местни власти са използвани почти идентични въпросници за кметове, началници на служби в местните администрации (общински чиновници) и за всички съветници. Като допълнение се провежда допитване до населението с представителен модел от 1 000 жители, при което въпросникът е подобен, но има и допълнителни въпроси за жизнените условия и за общата политическа ориентация. (Проектът за допитването е финансиран от Норвежкия съвет за приложни социологически изследвания.)

Изследването е концентрирано върху тези политически, професионални, организационни и човешки стойности, които се имат предвид при създаване на различни структури на общините и също за ориентиране процедурите при взимане на решения. Заедно с приоритетите, прилагани по време на изготвяне на годишния бюджет, политиката и механизмите за мениджмънт на местната икономика, вижданията за отговорностите на централната власт при асистиране на местната власт и опциите за дългосрочно икономическо развитие са включени във фокуса на изследването. Изследването показва изненадващо висока степен на съответствие между вижданията на местния елит и на населението. Когато са питани за най-важните качества, които трябва да притежава “добър” съветник, най-голям консенсус има за “честност”, “способност за намиране на компромис” и “достатъчно познаване на района”. С подобно мнение на “местни” и “аутсайдери” е поставянето на последно място сред 13 разглеждани въпроса: идеологическата ангажираност (включително религиозни вярвания) и партийната принадлежност.

Освен това, като най-важните задачи, които трябва да решава местната власт, според четири групи анкетирани, е хармонията. Списъкът съдържа 27 точки, които интервюираните трябва да “степенуват” по скала от 1 (неважна) до 5 (една от най-важните задачи). С малки вариации има идентичност за действително средно положение на опциите, посочени от трите групи “местни”: създаване на работни места, обществена сигурност и подобряване на местните телефонни услуги – поставени на първо място в списъка, докато разширяването на местата за паркиране, подобряването на средното образование и инвестирането в детски градини са задачи, степенувани на по-ниско ниво. Поддръждането на задачите не е много различно в различни обществени допитвания, въпреки че заедно с даване на най-високи оценки за обществена сигурност и създаване на работни места, хората изискват полагане на много повече усилия в областта на услугите за възрастното население.

“Неодобрените” точки, обаче, са много по-различни от тези в списъците на “местните”. В допитвания до обществото хората смятат за най-неважни подобряването на обществения транспорт, на паркингите и защитаване на етническите и малцинствени права. Ниското поставяне на последната точка отразява отчасти широко разпространения предразсъдък срещу ромското малцинство (което е единствената значителна етническа група в Унгария) и отчасти липсата на публична дискусия за новедефинирани човешки права. Обратно, участниците във властта и взимането на решения изглежда са по-чувствителни към същността на тези права, независимо че биха степенували по-високо класическите задачи - предоставянето на услуги и местния икономически мениджмънт.

Изследването показва висока степен на професионализъм във взимането на решения при местните нива на управление. То също поставя на повърхността притежаването на организационни и административни способности, бавно придобивани от местния елит на различни административни длъжности през 80-те, които сега са капитализирани, при поемане на тежестта на отговорни решения. Така редица общини са способни да формулират доста рафинирани програми за средносрочно и дългосрочно развитие при изненадващо кратък срок след изборите.

Източници: Harvath, M.T. и Peteri, G. (1993), “Uj valtozatossag” (“New variety”, *Helyi demokracia es ujitások*, Alapítvány, Будапеща, Унгария)

За разлика от повечето други сфери на текущата административна реформа, протоколите за осъществяване на унгарската интеграция в ЕС се подлагат на сериозен и редовен мониторинг чрез държавно финансирани допитвания до общественото мнение. През последните седем години са проведени редица симултантни изследвания, поръчани за измерване нивото на информираност на различни групи от унгарското общество относно структурата на формиране на политиката и взимането на решения на европейско ниво, оценката на хората за нации/региони, имащи най-голямо влияние върху бъдещето на страната, а също тяхното променящо се отношение към последствията, които засягат личните и на цялата страна интереси от членството в ЕС.

Сред тези допитвания, най-разбираемите са годишните изследвания “Евробарометър”, провеждани в 19 страни от Централна и Източна Европа. В случая с Унгария, отговорна за анкетирането е консултантската фирма MODUS Consulting Ltd, която извършва и сравнителния анализ. Като добавка към еднаквите части на въпросника, многократно използван във всички участващи страни, MODUS прибавя някои свързани с евроинтеграцията въпроси, които засягат предимно местни проблеми (този комплект въпроси, специфични за страната са с цел измерване на промяната на отношението към притока на чужд капитал, модификацията на политическата ориентация на хората според космополитната скала и техните възприятия за напредък/ забавяне на унгарското развитие в дългосрочна перспектива.

Както сочат тенденциите през последните пет години, паралелно с намаляването на абсолютната подкрепа на нео-либералната икономическа политика, се увеличават опасенията от влизане в Европейския пазар без строга протекционна политика от страна на правителството. Независимо че мнозинството продължава да “гласува” за присъединяване към ЕС, засилват се претенциите за полагане на повече усилия за по-добър тренинг и обмислена политика към трудовия пазар, за да се предотврати маргинализиране на Унгарския трудов потенциал. Поради нерадостните перспективи, възрастното селско население и градските неквалифицирани работници са тези, които виждат предимно по-негативните, а не позитивните аспекти на протичащата “Европеизация” и открито се страхуват от бъдещето членство на страната в ЕС (виж Lengyel, Molnar и Toth 1996 и също Бокс 3).

7. Използване на допитванията в политическия живот

7.1. Инициране на политика: случая със здравната реформа

Множество ограничения и неадекватности, изпитани при функциониране на здравната система, са сред най-широко дискутираните въпроси дори през 80-те. Причините за обвиненията са многобройни. Първо, серия индикатори сигнализират за непрекъснато влошаване на стандарта на здравните услуги в страната. Смъртността, особено при мъжете, се повишава след втората половина на 60-те, алкохолизмът, душевните разстройства и сърдечните заболявания постоянно надвишават съответните цифри в повечето европейски страни. Случаите с фатални инциденти поставят Унгария на първо място сред индустриалния свят. Детската смъртност спира да нараства след 1980 г. (за сравнително резюме, виж Losonczí 1997).

Второ, здравната система все по-трудно се справя с все по-сериозните проблеми, пред които е изправена. В миналото остават структурните ограничения, както и последствията от недостатъчното финансиране на услугите през последното десетилетие. Системата показва симптоми на прекалена употреба: влошаване на качеството на доставяните услуги. Хроничният недостатък на удобства и липса на кореспонденция между нуждите на пациентите и предлаганите услуги става широко споделяно преживяване на обществото. В същото време, достъп до адекватна форма и институция за медицинско обслужване става изключително зависимо от подкупи и скрити социални и политически контакти, които вредят на по-бедните социални групи – тези, които се нуждаят от по-честа и засилена медицинска интервенция. Този повтарящ се недостиг на медицински грижи, влошаването на здравето и нарастващото социално-икономическо неравенство изглежда вечно продължаващо. (Szalai 1986; Orosz 1995).

БОКС 3: УНГАРИЯ НА ПЪТ КЪМ ЕВРОПА

През есента на 1996 г., агенция Sonda Ipsos провежда серия от допитвания за измерване отношението към Европейската интеграция. Допитванията са поръчани от Министерството на външните работи и финансирани от програмата Phare. Изследването обхваща примери от четири различни социални групи, които са подбрани, като особено важни от гледна точка изработване на целенасочена държавна стратегия за разпространяване на информация при подготовка на Унгария за членство в ЕС. Избраните групи за по-тясно проучване са следните: младежи, живеещи в затънтени селскостопански райони, журналисти и “общо”възрастни. Тези анкетираните групи са представени със следните модели: 1 400 случайно избрани на възраст от 16-29 г., географско ориентиран модел от 1 000 души представлява селското земеделско население, малка група от 250 журналисти, интервюирани за мнението на работещите в различни сфери на масовата комуникация и “ключов пример” от 3 000 интервюирани на възраст от 18 години и нагоре, избрани по класическия безразборен метод за събиране информация общо за отношението на възрастното население.

Както при резултатите от други допитвания, серийните изследвания също показват, че повечето унгарци имат положително отношение към бъдещото членство в ЕС. Разликата от нормалното е обяснима: групите на младите и тези на средна възраст са по-силни привърженици на интеграцията отколкото възрастните, градските професионалисти повече подкрепят интеграцията от селските обитатели, работещите в индустрията и услугите виждат бъдещото членство като по-перспективно, отколкото селскостопанските работници. Когато са питани за доводите за присъединяване към ЕС, хората посочват предимно икономически аргументи, културните и политическите са по-малко споменавани. Колкото до бъдещата политическа формация на обединена Европа, относителното мнозинство (46% от “примера с възрастни”) говорят за Европейска конфедерация, докато по-малка подкрепа се дава (38% от “гласувалите”) за Европейски съединени щати. Според тези идеи хората са на мнение, че търговията, околната среда или монетарната политика са пан-Европейски проблеми, докато социалната политика, образованието, опазването на границите или транспортът трябва да се оставят за решаване на национално ниво.

Допитванията показват сравнително добро разбиране на предвидимите промени в области: трудова заетост, отношения към собственост, образование, миграция и комуникация. Информацията относно организационната структура на ЕС обаче, е на много ниско ниво. Още по-незапознати са с процедурите по избиране на Европейския парламент - символа на “Европа” или с последните регулации, които са направени относно монетарния съюз.

Колкото до очакванията, унгарците предвиждат заздравяване на националната идентичност и повишаване на респекта към унгарската култура в резултат на бъдещото членство. Голяма част от анкетираните сочат по-добри шансове за външната политика и международното представяне, също така съществено подобрене на общите икономически условия. Колкото до негативите, болшинството се страхува от увеличаване на вече обезпокояващата криминална престъпност, алкохолизма, наркоманията, самоубийствата и др. Освен това, някои местни проблеми стават повод за големи безпокойства. Причини за безпокойства са очакваните ограничения на социалните разходи, а също задълбочаващото се социално и регионално неравенство между повече и по-слабо адаптиращите се части на обществото.

Белези на сравнително висока степен на солидарност се констатира не само сред унгарците, но също и на международно ниво. Хората са много критични към всички “сепаратистки” действия и манифестиране на конкуренция сред Централно европейските правителства. Преобладаващото мнозинство вижда бъдещето на Унгария в контекста на региона и предвижда получаването на официално членство заедно с другите страни от “Вишеградската четворка”.

В светлината на тези допитвания стават ясни сферите за подобряване на диалога между правителството и обществото. В резултат от изследването през лятото на 1997 г. се разработва програма от Канцеларията на министър-председателя за “подобряване на комуникацията”. Като започват от август 1997 г., основните ежедневници, радиото и Унгарската държавна телевизия стартират различни серийни информации за икономическите, финансовите, социалните, образователните и културните аспекти на бъдещата интеграция. Тези серии целят пови-

шаване на вниманието към спецификата на определени политически сфери на ЕС и също разпространяване на информация за политическите и бюрократични процедури, които формират действията на Унгарския парламент и правителство, с цел предприемане на следващите стъпки към членство.

Източник: Csepeli, Gy и Zavecz, T. (1997), "Varakozások, remények, felemek: az Európai Unió kepe a magyar közvelemenyeben" ("Очаквания, надежди, нетърпение: Мнения на хората в Унгария за ЕС"), in Politikai Évkönyv 1997 (Политически годишник 1997), ДКМКА, Будапеща, Унгария, стр. 650-669

Като се има предвид това положение на нещата, обещанията за значителни реформи в здравеопазването са един от подчертаните приоритети във всички партийни програми в началото на 1990 г. Следващите правителства са изправени пред факта, че тези реформи са съпроводени със значително увеличение на финансирането за тях. Тъй като всички тези изисквания са в контраст с генералната тенденция за намаляване на бюджетните разходи, налага се намиране на алтернативни решения.

Въпреки че решителните стъпки престоят, все пак са направени някои важни промени: Първо, здравните услуги се поставят под администрацията на социалното осигуряване (с други думи, разделяне на техните приходи от държавния бюджет и създаване на независима, отговорна професионална структура за управление на здравеопазването) и индуциране на нормативните правила за финансирането на различните услуги (за пациент при първоначално посещение, при специфично заболяване с лечение в болница и др.); Второ, направени са усилия за "икономисване" консумация на лекарства и разходите за всички видове медикаменти; Трето, правят се ограничения на дългосрочните отсъствия по болест и затягане на контрола при пенсиониране по болест; Четвърто, подкрепя се идеята за "смесени услуги", като се насърчава частния сектор за определени специални здравни услуги; Пето, направени са опити за справяне с едно от най-честите искания: значително увеличение на извъредно ниските заплати на лекари и медицински сестри от държавните болници. Всички тези мерки, обаче, водят по-скоро до противоречиви резултати. В някои области качеството на услугите продължава да се влошава и усилията да са в крачка с повишените цени увеличават тежестта върху обеднялото население. По тази причина конфликтите по въпросите на здравеопазването продължават да са във фокуса на публичните дебати.

Допитванията до общественото мнение по даден въпрос дават обратна информация за напрежението в тези конфликти. Изследванията между различните групи лекари, представляващи широк кръг специалности довеждат до някои резултати: работещите в дадена сфера смятат хроничното недостатъчно финансиране за основна причина при всички "болни" места на системата. Повтарящите се оплаквания са следствие липсата на превантивни грижи и нисък стандарт на рехабилитацията. Независимо от особеността на тяхната професия, всички групи лекари са съгласни с анализа на най-обезпокояващата структурна особеност на системата: високата цена на болничните услуги в сравнение с много по-ниските разходи за често по-ефективните лабораторни услуги (Orosz 1995; Losoncz 1997). Също така честите критични коментари за остарялото и зле разпределено оборудване и инфраструктурни удобства. На въпрос за възможно решение, различни професионални групи обръщат внимание на комбинацията от следните необходими стъпки: нуждата от обширни дискусии, добре разработени дългосрочни планове и спешна нужда от пристъпване към създаване на мултисекционална здравна система с включване на частен капитал и на непечеливши услуги (Orosz 1992).

Светското мнение не изглежда много различно от професионалното. Хората поставят на предно място здравеопазването в списъка на приоритетите и са отворени да приемат присъствието на частни и непечеливши институции в сферата на здравеопазването, при условие, че правилата за заплащане и достъп станат по-ясни и по-добре регулирани, отколкото в настоящия момент (Gyekiczki et al 1991; Csontos et al 1996). Независимо че лошото обслужване се споменава често за една или друга здравна институция, все още съществува висока степен на доверие към лекарите и желание за по-доброто им заплащане, а също и на помощния персонал (виж Бокс 4).

БОКС 4: УНГАРЦИТЕ ИСКАТ ПО-ДОБРИ ЗДРАВНИ ГРИЖИ, НО КОЙ ДА ПЛАЩА СМЕТКИТЕ?

През 1994 г. Фонд здравни застраховки поръчва и финансира допитване за мнението на хората за текущата система на здравеопазване и техните виждания за внедряването на базирано на сътрудничество снабдяване и за някои други елементи на реформата в здравеопазването. Изследванията целят още информирани за някои решаващи социални фактори от поведението на хората и основните модели за “ползване” на системата. Изследването е проведено от Профсъюзния институт за икономически и социологически изследвания. Въпросите са задавани в едночасово интервю на един представител на домакинство, като моделът на допитването е за 5 000 домакинства. Обстойният окончателен доклад не става достъпен за широката публика, независимо че резюме от доклада се публикува в серии работни документи на Фонд здравни застраховки (полупублични серии, които не минават през “нормална” циркулация в книжарници и обществени библиотеки, но са на разположение при поискване).

Изследването показва много нисък стандарт на информираност за финансирането на здравеопазването. Работниците и работодателите, обаче, плащат значителни средства за пенсионно осигуряване, семейни помощи и разходи за “безплатни” медицински услуги (понастоящем степента на здравните отчисления в света е 10% от брутната заплата на работещите, а на работодателите 42.5% от месечните заплати), като не е ясна нито общата пропорционалност на приноса, нито вътрешното разпределяне между двата фонда, които управляват средствата за придобивките и респективно здравните услуги. По-образованите пресмятат тези стойности по-добре от тези с по-ниско образование, независимо че нивото на познаване дори сред тях е по-скоро ниско. Доста интересно е, че всички, чиято работа е свързана със здравния сектор, имат представа за текущото регулиране на заплащането, но смятат въпросите, свързани с поддържането на здравните услуги за техни “вътрешни” проблеми.

Още по-малко се знае за други промени в здравната система. Хората дори не могат да си представят размера на субсидиите, плащани от централните фондове за определени общо употребявани фармацевтични продукти. Всичко, което знаят, е изключително голямото повишаване на цените в сферата на консумацията.

Когато са питани за най-обезпокояващия недостиг и качествените проблеми в здравното обслужване, хората най-често се оплакват от ниското ниво на хигиената в болниците и лошото качество на храната, давана на пациентите. Тези упреци са по-скоро общи, те не са следствие лична констатация. Освен това, недостатъчният персонал и препълнените болнични стаи са също между повтаряните критични забележки.

Серии от въпроси са задавани за това дали хората ще приемат заплащане и/или влошаване на качество и/или намаление на бюджетно финансиране на определени социални услуги извън здравното осигуряване като “цена”, която трябва да се плати за подобряване на следните области: услугите на общопрактикуващите лекари, на клиници за приходящи болни, болници, парични привилегии за бременност и за всички други сфери в областта на медицината. Резултатите показват: хората се придържат към болничните грижи (те не дават зелена светлина на каквито и да било намаления в тази област) и приемат предимно постепенно въвеждане на заплащане за специални услуги. Далеч най-благоприятната опция, обаче, е да се препоръчва на взимащите решения да намерят области извън медицинската сфера, където според хората ще се засегнат “по-икономично” ограничените държавни фондове за по-малко основни нужди на по-малки групи. Поддържането на държавното субсидирано, свободно (или най-малко по-евтино) здравно обслужване е определено предпочитано от унгарското общество.

Основното заключение на изследването е да се повиши обществената информираност за “икономиката” на здравното обслужване. Проучването вдъхновява взимащите решения в Борда на здравния фонд да препоръчат на Унгарската академия на науките да включи регулярните изследвания на здравеопазването в Стратегическата национална изследователска програма за подготовка на присъединяването към ЕС. Като част от тази програма между май и септември 1997 г. са проведени първите серии от експертни срещи. Завършват с конференция (отразена в пресата) – първо от публичните събития, където професионалисти от здравео-

опазването имат възможност да дискутират дългосрочни планове за здравната реформа с икономисти, социолози, представители на здравния мениджмънт, служители от местното управление и редица цивилни здравни организации.

Източник: Bondar, E. и Ekes, I. (1995), *egeszsegbiztositas alulnezetben* (Здравеопазване, провокирано отдолу), ОЕР, Будапеща, Унгария.

7.2. Прилагане на политика: виждания за бюджетната реформа

С цел намаляване на финансовата тежест, като се задържа свободната икономическа активност и бързо се адаптира към световния пазар, се започват сериозни реформи за намаляване на размера на държавния бюджет. Паралелно на тези реформи, се правят стъпки за ново определяне на концепциите и функциите на централното финансиране. В контраст с миналата безразлична обърканост и преразпределяне на приходи въз основа на централно командване, въвеждат се редица регулации и се разясняват идеите, функциите, и обектите на различни такси, базирането на различни контрибуции, правата за връщане и подпомагане, както и водещите принципи на централната редистрибуция.

Въпросите по бюджетната реформа постоянно са на дневен ред в публичните дебати през последните години. Освен това, съществува голям натиск върху Парламента и Конституционния съд за определяне и стабилизиране на официалната рамка на данъчното облагане и достъпа до субсидиране. След направени стъпки за значителни бюджетни реформи в условия на продължителна икономическа криза, процесът е съпроводен с повтарящи се сериозни социални конфликти. Сблъсъците за и срещу поддържането на централната интервенция са изключително напрегнати в тази сфера на реформи.

Редица допитвания показват причините за тези конфликти и неяснотии (Gyekiczki et al 1991; Fischer et al 1992; Toth 1994; Fabian 1994). На първо място, очевидни са икономическите мотиви. Независимите икономически дейности, абсолютно отделни от държавните, изискват стабилно капиталово обезпечаване и добре функциониращ пазар, но нито едно от тези условия не можа да бъде създадено през миналото десетилетие. Ето защо държавата е изправена пред търсене и продължителен натиск за осигуряване на финансови гаранции за индивидуалното предприемачество и установяване на сигурен бизнес. Освен това, необходимостта от икономическо присъствие на държавата, продължава да съществува вследствие на факта, че реструктурирането на производството също започва да руши онези пазарни отношения, на които досега се гледало, като на малко или много стабилни и "вечни". Приватизацията на държавни фирми разбива държавния ред, смятан за сигурен, когато колапсът на Съвета за икономическа взаимопомощ и източните пазари объркват и застрашават установените експортни отношения. Всичко това страшно увеличава риска от пълната независимост и увеличава социалния натиск върху буферната роля на държавата.

Причината за тези двойствени отношения, обаче, включва не само директни икономически компоненти, но също така факторите култура и отношение. Отгоре на всичко, струва си да се отбележи и ефектът на бумеранга, който придружава либерализацията на политическата власт на държавата. Парадоксално, но след десетилетията на съпротива срещу централната власт като потисник, отношението сега съвсем ясно се променя и се правят възмутени претенции за исторически заслужени обезпечения. Зад опонираните принципи на приватизация с цел "регулиране" грабежът на публични активи, може да се открие конкурентно търсене на медицински компенсации. При наличие на аргументи, доказващи приемливост на тези претенции, прилагането им в законодателството е въпрос на груба политическа сила. По този начин, приватизацията и дистрибуцията на собственост е директна функция на скрито пазарене, установила се през последното десетилетие (Sagi 1994; Szelenyi и Szelenyi 1996; Szalao 1996).

Други области от икономическия живот хвърлят дори по-ярка светлина върху двойственото отношение към държавата. Преобладаващата част от цивилното общество, създадените организации и фондации са модели на симултантно търсене на самоорганизиране и признаване на бюрокрацията (Vajda 1995). Ситуацията е подобна при получаване и регулиране на доход. Мениджъри на предприятия и активисти на профсъюзи са единодушни в протестирането срещу всякакви форми на централни ограничения върху заплати и официално определяне на про-

дажни цени. В същото време и със същата сила те силно разчитат на съвсем същата централна държавна власт. Използват същите стари канали, доказали се успешни за индивидуално третиране и за получаване компенсации от различните структури на централния бюджет при наличие на инфлация и други икономически затруднения. В желанието си да минимализират рисковете при себе си, актьорите са склонни към формулиране предимствата за себе си, при наличие на различни “изключения” и “отстъпки” и други форми на бюрократични протекции (Laki 1995).

В съответствие с тези широко споделяни виждания и дълбоко вкоренени интереси, зад съпротивата срещу сериозни намаления на държавните разходи, изследванията на общественото мнение напоследък показват, че общо хората отказват тези реформи, които целят съществено съкращаване на предишни универсални придобивки и програми (Toth 1996; Ferge 1996). Когато изследванията се задълбочават обаче и се пита за “жертванията”, които хората са готови да направят, за да поддържат въпросните схеми, картината става по-комплексна: готовност да плащат повече зависи много от настоящите икономически условия, ниво на образование, място на живеене и възраст. Общо тези, които имат представа от рационалността на реформите (млади професионалисти от градовете с приемливо ниво на доход) са склонни да подкрепят по-високото данъчно облагане, при положение че използването на фондовете стане по-ясно, отколкото в настоящия момент.

БОКС 5: ЗАЩО ПЛАЩАМЕ ТАКСИ?

През 1996 г. агенция TARKI извършва допитване за измерване на информираността относно фискалната система, таксите и държавното финансиране. Допитването обхваща 1 000 души, представляващи икономически активното население на страната. Проектът е поръчан и финансиран от Министерството на финансите (с частична подкрепа на Централно-Европейския университет). Провежда се едночасово интервю, комбинирано с методологични елементи на класическо изследване със специално проектиран за анкетираните експеримент, чрез създаване на ситуация за взимане на решение. Заедно с питането за мнение относно съдържанието на данъка върху определени пера на ежедневна консумация (хляб, петрол), степен на държавна отговорност за предоставяне на безплатни здравни услуги, семейни добавки, минимални пенсии, субсидии за лекарства и безплатно висше образование, анкетираните трябва да правят избор по всички пунктове: дали са склонни да плащат повече, и/или стриктно да се обуславят определени държавни придобивки, и/или да се ограничи достъпът, и/или да се премахнат определени качествени изисквания за свободен достъп.

Допитването дава вътрешна представа за голямото разнообразие на стандарт на разбиране на различните аспекти на държавното финансиране. Заедно с голямото въздействие на нивото на образование, длъжността, възрастта и мястото на живеене на анкетираните, оказва се, че мнението на хората много зависи от качеството на медийната информация или от директния им контакт с една или друга разглеждана институция/схема. Желанието да се приеме някакво намаляване на ролята на държавата в доставяне на гореизброените услуги/придобивки обаче, не показва строга връзка с тези променливи. Допитването показва доста висока степен на солидарност *заедно* с приемане на по-голямо участие на пазара и известно увеличение на индивидуалните финансови контрибуции (например, мнозинството анкетираните избират: поддържане, дори до някаква степен привилегии за бедните за сметка на повече плащания; достъпът до безплатна медицинска помощ се подкрепя, дори когато се изискват повече жертви и др.)

Изследването на тази характеристика е полезно “предварително тестване” за съкращаване на различни услуги, преди това изключително доставяни от държавата. Очевидно, публичните реакции не са еднакви: има области, в които претенциите за пълна държавна отговорност са по-силни, отколкото в други области. Освен това трябва да се полагат повече усилия за повишаване нивото и качеството на информацията относно рационалността на определени фискални реформи, чрез които държавата може да получи много по-голяма подкрепа, отколкото досега.

Източник: Csontos, L., J. Kornai и I. Toth, “Az allampolgar, az adok es a joleti rendszer” (“Граждани, данъци и система за социално осигуряване”), Szazadveg, №4, Будапеща, Унгария.

Тези допитвания демонстрират също преобладаване на солидарност с бедните и тези със специфични нужди. Те показват, че хората са склонни да приемат дори по-значително увеличение на личния принос, ако виждат къде отиват техните плащания: ако регулациите за осъществяване на определени услуги са ясни и в действителност са правени по-малко “изключения” за дистрибуция на фондове и ресурси (Sagi 1996). Освен това, ако е доказана подкрепата на микс от частни/публични образователни и здравни услуги, показани от друг ъгъл - степен на поддържане на знания и здраве - те се поставят на по-висока позиция в списъка на обществените предпочитания от сегашното Унгарско общество (виж Бокс 5).

7.3. Оценка на политика: мнения за ползи и загуби от икономическите реформи

Въпреки че реформите за постигане на по-висока ефикасност и по-добро изпълнение в икономиката на Унгария са с изключително дълга история (датираща от края на 60-те), колапсът на социализма води до фундаментални промени в условията, определящи обхвата на предприетите стъпки към истински икономически напредък. Непрекъснатото намаление на производителността от началото на 1980 г. и след това, дава ясно да се разбере, че производителността едва ли ще може да се повиши при структурните условия на централно управляваната икономика. Потенциалът на внимателните реформи се оказва изтощителен: условията за икономическо развитие изискват основни промени в преобладаващите форми на собственост. Такива изисквания обаче, засягат най-строгите политически забрани на социалистическия режим. По този начин всички радикални идеи, базирани на доминирането на частната собственост, остават зави наги в чекмеджетата. Но с промяната на системата през 1989-1990, шансовете за реализирането им се променят от един момент нататък. Въз основа на готови програми, също очертаващи необходимите официални, финансови и организационни стъпки за успешна икономическа трансформация, се предприемат решителни мерки веднага след изборите през 1990 г.

Най-важни между тях са законите и регулациите за приватизация. Заедно със законово-то признаване на частния капитал, се въвеждат редица монетарни мерки за ускоряване на преминаването на управляваните от държавата фирми в частния бизнес и формирането на малки предприятия на базата на неформалната продукция на втората икономика. Така, за шест години частната собственост стана доминираща. В момента повече от 60% от производството е в частни ръце. Разрастването на частната собственост е съпроводено с драстични промени в композирането на продукцията: някогашния болезнено недоразвит сектор за услуги се развива и става важна част от икономиката, която осигурява 60% от brutния вътрешен продукт (БВП).

В добавка, към приватизацията се предприемат строги мерки за външната търговия. Щедрото субсидиране на експорта на унгарска продукция с цел насърчаване на производителността, но също така достатъчна възвращаемост за плащане на гигантския външен дълг на Унгария. Със същата цел е либерализацията на цените на практически всички продукти за бита, независимо от голямото централно субсидиране. В същото време пълна либерализация на вноса с цел ориентиране на продукцията към по-добро адаптиране към външните предизвикателства.

Допълнителните елементи на реформата служат за развитие на липсващата преди комунистична банкова сфера: същественото инжектиране на централните фондове и международните заеми помагат на бързо модернизиращата се финансова система, което е силно необходимо за ускоряване на икономическия растеж. Институционалните промени в банковото дело също са съпроводени с либерализиране на монетарната политика.

Трябва да се каже, че всички тези промени стават във време на сериозни кризи в производството. Така, радикализмът в съкращаване на преходния период към пазарна икономика трябва да противодейства на редица строги мерки за смекчаване на негативните ефекти от процеса - първо, да се контролира инфлацията и повишаването на безработицата. В този контекст, създаването на централни и регионални институции за индустриални отношения става важен елемент от процеса на реформиране. Независимо от всички усилия, унгарското общество претърпява значителен спад на реалните доходи и непозната несигурност през последните години. Така, “икономическите реформи” означават предимно негативни последици за мнозинството от населението (Marian 1994, Juttner 1995). Тези последици много повлияват на мнението на

хората за промените и ясно се отразяват в редица допитвания до обществено мнение по този въпрос (Hunyadi 1995, Juttner 1996).

Широко разпространеното чувство на несигурност повторно е сигнализирано от редица допитвания. Когато са питани за предвиждания, свързани с икономическите промени, двата аспекта, по които хората изразяват страх, са намалелите надежди за запазване на работа и поддържането на жизнения стандарт. Година след година, предвижданата степен на безработица фактически надвишава цифрата 30-35%. Очакванията за съществен спад на доходите също са високи, макар и по-малко песимистични, когато се отнася за личното бъдеще. Хората виждат повече възможности в личните си усилия за допълнителни доходи, отколкото в други възможности (Juttner 1995). С други думи, оценката на хората за настоящото състояние и бъдещите перспективи на Унгарското общество е някак си смътна. Единственият източник на надежда за подобрене остава повишаването на персоналните усилия.

Допитванията за икономическите очаквания също показват, че с течение на времето нараства носталгията по сравнително сигурната финансова ситуация около края на 80-те (Juttner 1995, Lengyel 1996). В същото време хората не искат командвана отгоре икономика. Когато са питани за най-предпочитаната от тях система за икономическо регулиране, едва ли някои одобрява "социалистическото" управляване, докато подкрепата за свободния пазар и специално за "смесена" икономика е с повишено предпочитане (виж Бокс 6, Hann 1996). По същия начин хората одобряват денационализацията и приватизацията, обаче искат да виждат повече действия от държавата в защита на интересите на работещите в частния бизнес (виж Бокс 6).

БОКС 6: КОИ СА ПЕЧЕЛИВШИТЕ И ГУБЕЩИТЕ В ПАЗАРНАТА ИКОНОМИКА?

След 1991 г. центровете за публични допитвания Median Marketing и Център за допитване до публично мнение, провеждат регулярни проучвания, за да проследяват промените в общественото мнение към провеждащите се икономически промени, специално към приватизацията и установяването на пазарна икономика. Ежегодните допитвания са поръчвани от пресата (предимно от водещия икономически ежедневник *NVG*), в сътрудничество с Централния европейски университет, Института по политология и Центъра за международна частна инициатива (CIPE). Моделът на допитването е за 1 200 души, представляващи възрастното население на страната с основни социално-демографски характеристики. При интервютата повторно се повдигат въпроси за мнението на хората относно: тенденциите на местното икономическо развитие, най-предпочитаната система на макро-икономически мениджмънт, ползи и загуби от прехода към пазарна икономика и тяхното отношение към различни аспекти на приватизацията.

В доклад от 1996 г. за дългосрочно сравняване на реакцията на хората по стриктно сравними въпроси от годишно допитване се сигнализира за повишаване на скептицизма и разочарованието. Докато в началото процентът на привържениците на унгарския ангажимент към установяване на пазарна икономика достига 24%, през 1995 г. цифрата намалява на 7%. Докато през 1991 г. 41% смятат, че "нещата вървят в добра посока", през 1995 г. делът на тези, които продължават да имат същото мнение намалява на 21%. Трябва да се добави обаче, че в същото време процентът на силно разочарованите също намалява. През въпросния период процентът на хората, които мислят, че "нещата определено отиват в грешна посока" намалява от 41% на 33%. Колкото до повдигнатите въпроси върху различни аспекти на приватизацията, данните показват ясно намаление на одобрението, независимо че наклонът на съответната графика варира при 9 въпроса.

Мнозинството продължава да одобрява идеята, че печалбите трябва да се регулират от пазара без интервенция отгоре (но между 1993 г. и 1995 г., процентът на поддържащите това мнение намалява от 68% на 61%). Това обаче е единственият "елемент" на поддържане на свободния пазар, който продължава да се радва на одобрение - над 50% от анкетираните. Вторият, най-приемлив компонент - приватизацията на големи държавни фирми, губи първоначалната си подкрепа от 50% (процентът на подкрепата намалява до 39% в края на 1995 г.). Във всички други случаи niskият процент продължава да намалява. През 1995 г. само 23% биха се съгласили чужденци да купуват успешни фирми, 15% ги приемат като собственици и малко над 5% са съгласни чужденци да имат право да притежават земя.

По-задълбочен анализ показва сериозни вариации извън това осредняване. Подкрепата за установяване на пазарна икономика, приватизация и минимализиране на централната интервенция продължава да е съществена сред най-образованите (процентът на тези, които имат позитивно отношение към тенденциите за икономическите промени е 57 при хора с научни степени и обратно - само 33% е подкрепата от анкетираните с първоначално образование) и при младите (съответните процентите са 47% от 20-годишните и обратно - 30% от 60 години нагоре). Освен това 55% от първата група одобряват, а от втората група само 33% предпочитат свободния пазар.

Заключенията от следващите допитвания за икономическите промени и приватизацията ясно отразяват последствията за хората от икономическото реструктуриране. В резултат от тези строги мерки (специално, драстичното временно намаление на приходите и консумацията от март 1995 г. след пакет-Вокрос), мнозинството от населението е изправено пред влошаване на положението и невъзможност да поддържат предишния си стандарт на живот и да понасят несигурност в ежедневието си живот. В резултат на всичко това се повишават скептицизмът и разочарованието. В отговор на негативните реакции на хората, правителството полага неимоверни усилия да поставя ясно правилата, свързани със собствеността и компенсира материалните загуби с по-добро доставяне и достъп до редица публични услуги.

Източници: Marian, E. (1994), "A politikai kozvelemeny a Median kutatasainak tukreben – 1991-1994" (Политическо мнение, както е отразено в изследванията на Marian – 1991-1994), в Kurtan, S. et al. (изд.) *Politikai Evkonyv 1994* (Политически годишник, 1994), ДКМКА, Будапеща, Унгария, стр. 719-757.

Hann, E. (1996), A politikai kozvelemeny a Median kutatasainak tukreben (Политическо мнение, както е отразено в изследванията на Marian), в Kurtan, S. et al. (изд.) *Politikai Evkonyv 1996* (Политически годишник, 1996), ДКМКА, Будапеща, Унгария, 1996.

Очевидно, тези "средни" стойности на публично мнение крият големи вариации в зависимост от образование, длъжност, място на живеене и преди всичко действителния стандарт на живот. Общо погледнато, професионалистите от градовете (предимно мъжете) са твърди привърженици на радикални стъпки към пазарна икономика и са най-малко критични към строгите мерки, служещи за постигане на дългосрочните цели (Hann 1994). Предишните от средната класа на квалифицираните работещи - сини и бели якички, са обикновено гласували за реформите с "половин сърце". В пълно съответствие с техните много променени условия на живот и перспективи, вариращите позитивни реакции, оценявани в последователните допитвания, показват висока степен на колебание: от една страна те се виждат отчасти като спечелили от промените, от друга страна печалбите изглеждат лесно чезнат, когато централната протекция на държавата намалява бързо.

Възрастните, необразованите, дългосрочно безработните и най-вече ромското население са тези, които се идентифицират като най-губещи от промените и очакват влошаване на тяхното лично и като на "класа" влошаване на положението (Ferge 1996; Simon 1996; Kolosi и Sagi 1996). Въпреки това, дори те не искат връщането на старото време. Каквото биха желали да видят е повече действия на централната администрация, за да противодейства на негативните аспекти на прехода с повече ефикасни мерки по отношение на социалната политика (Hann 1996; Ferge 1996).

8. Импидж и възприемане на публичните организации

Както бе отбелязано по-горе, отговорност и служене на хората са вероятно най-широко споделяните претенции за истинска реформа на публичната администрация. Претенциите са в резултат на десетилетия споделян опит по време на социализма с по-скоро враждебната и двойко функционираща работа на административните организации. През онези години "публичната сфера" в очите на хората се състои от властни държавни бюрократи, наричащи себе си "слуги на народа", които следят правилата с авторитарен маниер, когато "съд" означава преследване, вместо защита на справедливостта, а "полиция" представлява подчинение, вместо поддържане на ред и законност. Следователно, искането за демократичен ред става идентично,

настояващо за ясен обрат в принципите, стойностите и ежедневното функциониране на тези ключови организации, които “персонифицират” властта на държавата по най-директен начин.

Редица нови закони и мерки се прилагат в действие, за да подпомагат процеса на реформата. Първо, съдебната система е изчистена от предишния политически контрол и са създадени нови институционални елементи в правната система за гарантиране на безпристрастност. Второ, реструктурира се полицията и се създават нови отдели. Освен това, местните власти имат законното право да контролират работата на полицията в техните граници. Стартират програми за интензивно обучение на персонала с цел постигане чувствителна промяна в ежедневната работа на полицията. Трето, Законът за държавния служител от 1993 г. предефинира задълженията и правата на различните агенции от публичната администрация и регулира условията за контролиране на работата им.

Всички тези мерки са наблюдавани с голям интерес от обществото. Пресата също играе важна роля за поддържане на интереса относно: злоупотребата с власт, разкриването на насилие от един или друг местен полицай, установяване корупция в публични институции, расово дискриминиране към ромските общности и др. Тези неща често се отразяват в пресата и се дискутират обстойно не само в ежедневниците, но и по радиото и в телевизионните програми. Следователно, публичността е едно от най-мощните средства за гарантиране на законност и отговорност. В същото време, тя помага за оформяне на новия образ на публичните организации.

Серии допитвания за мнения доставят обратна информация на институциите относно ефикасността на техните усилия за постигане на този нов образ. Основните центрове за допитвания следят промените във възприемането от хората на централната власт, местната администрация, съдът, полицията и армията (Marketing Centrum, 1997; Sonda Ipsos, 1997; Modus 1997). Тенденциите показват ясно подобряване на отношението. Всяка година по-голям процент анкетираните виждат подобряване на работата на правителството, значително повишаване на професионализма на местната администрация, повече от преди вярват на работата на полицията или армията и забелязват повишена ефикасност в работата на съда за защитаване на законността вместо на политическите интереси.

Докато тези тенденции се отнасят до различните видове институции, абсолютното ниво на доверие, разбира се, не е еднакво. Както вече бе отбелязано, подреждането (според показанията на скалата от 0 до 100) показва позициониране на президента и Конституционния съд най-горе на скалата, а централната власт най-долу (Marian 1994; Hann 1996; Szabo 1997). Другата страна на монетата, обаче, е донякъде по-тъмна. Повишаването на корупцията на различни нива на публичната администрация предизвиква скептицизъм и недоверие и провокира доста остро намаляване на подкрепата на партиите в коалиционното правителство: при различни допитвания от 1996 г. единодушно се потвърждава значително намаляване на “безусловната” подкрепа на Унгарската социалистическа партия и Алианса на свободните демократи (виж Бокс 7; също Szabo 1997; Zavec 1997).

9. Място за съхраняване на резултатите от допитванията

Както показват предишните параграфи, действителното използване на резултатите от допитванията в днешна Унгария е по-скоро ограничено. Причините са многобройни. Първо, само в малко случаи резултатите са достъпни за обществото. Преобладаващата част от изследванията, провеждани от най-професионалните основни центрове за допитвания, са поръчани от частния бизнес или от политически партии, в които случаи договорите обикновено са със стриктни ограничения за публикуване. Както може да се види от техните годишни доклади, проучванията за открита публикация представляват най-много $\frac{1}{4}$ от работата на четирите най-големи центрове за допитвания. При всички случаи, само поръчаните от пресата допитвания могат изцяло и без ограничения да се публикуват. Освен това, допитванията поръчани от едно или друго министерство, се поместват като “резюме” в Политическия годишник, който се издава всяка година (в тези случаи обаче, се упражнява частична цензура от управляващите). По тази причина сега може да се каже, че демократичният дисонанс и установената, болезнено липсваща култура на политическата аргументация се разглеждат сравнително слабо в изследванията на публичното мнение.

БОКС 7: КАК ГЛЕДАТ ХОРАТА НА ЧЕСТНОСТТА В ПУБЛИЧНИТЕ ОРГАНИЗАЦИИ?

През 1996г. “Маркетинг център” в Института за национален маркетинг и за изследване на публичното мнение провежда серия от ежемесечни изследвания за показване на възприемането от хората на редица публични организации, промените в техните политически очаквания и подкрепа на преобладаващите мерки в администрацията. Изследванията са поръчани от пресата. Проучванията са ежемесечни на ротативен принцип с 1000 души участници, представляващи население над 18-годишна възраст с всички важни социално-демографски характеристики. Основните разкрития от ежемесечните изследвания регулярно се докладват в един от водещите ежедневници, *Nepszava*. В същия вестник се публикува съкратен доклад, който анализира промените в тенденциите за периода от 12 месеца.

Както показва този комплект изследвания, доверието в публичните институции и одобрението на работата им са силно чувствителни към ежедневните политически събития. Доверието и одобрението обаче, са силно свързани, но не са идентични. Според ежемесечните тенденции, компютъризирани за цялата година във връзка с процентите, доверието на хората в централната власт надвишава одобрението за работата им. Вследствие на продължилите големи ограничения (специално значителното намаляване на социалните придобивки и разходите за подпомагане), неодобрението слабо нараства през годината, въпреки че хората не отдръпват доверието си в бъдещото подобряване на положението. Като започва годината с 26% одобрение за работата на централната администрация, съответно цифрата през май нараства на 36% с тенденция намаляване до 29% през декември на същата година. Колкото до възприемането на местните власти и полицията, тенденциите показват по-голяма стабилност през годината: ежедневната работа на тези две институции се радва на одобрение от 46-52% от анкетиранияте.

На политическата арена скандалът на годината е така нареченият “Szokai-Tocsik” случай: разкриването на най-голямата корупция в публичната сфера. Накратко, историята е следната: като част от приватизационния процес, Агенцията по приватизация е упълномощена да продава определени имоти на местните власти. Обаче, зад изкуствено ниските тръжни предложения са разкрити сериозни подкупи. Оказва се, че “посредническите агенции” получават извънредно високи хонорари след всеки бартер, където местните власти са “убедени” срещу скромна сума да се откажат от “капиталния иск”. Този случай обръща общественото внимание към растящата корупция сред най-висшите кръгове на държавната бюрокрация.

Комплекът въпроси за корупцията в ноемврийския въпросник за проучвания на “Маркетинг център” е с цел измерване на възприемането от хората на честността в редица публични организации след разкритията за “Szokai-Tocsik”. Както показват изследванията, най-високи “оценки” се дават на армията и съдилищата: 14% от анкетиранияте ги сочат като неподатливи на корумпиране и съответно само 15 и 19% анкетирани смятат работата им пропита с корупция. Централната власт е тази, която пропада при почти всички “изпитания”: 37% от интервюираните я определят, като силно корумпирана и само 7% от тях гласуват, че е абсолютно честна. Други публични организации – полиция, местни власти, парламент – заемат средна позиция във възприятията на хората: 24-26% от тях гледат на тези институции като на силно корумпирани, докато 7-14% ги смятат за морално чисти.

Сред другите реакции на обществото, тези разкрития имат влияние при предприемане на решителни мерки срещу корупцията. Някои от тези мерки помагат за упражняване контрол върху валидността на договори за продажба в приватизационния процес, засилва се борбата срещу сивата икономика, данъчните са овластени да затягат фискалните разследвания на експорт и внос, създава се специално звено в полицията, което да следи големите търговски сделки и др.

Източник: Marian, B. (1997), “A politikai kozvelemeny a “Szokai-Tocsik”- ugy eveben” (Политическо мнение след разкритието “Szokai-Tocsik”), in Kurtan, S. et al. (изд.), *Politikai Evkonyv 1997* (Политически годишник 1997), Будапеща, Унгария, стр. 532-568.

Вторият източник на неправилно използване е широко разпространеното недоверие в резултатите от изследванията на допитвания. Поради сравнително кратката история на независимите изследвания, “лошите новини” от едно или друго допитване се приемат, като пример за “секретна” предизборна политика на центъра за допитвания и се атакуват остро в пресата. Като се има предвид ниският стандарт на изготвяните модели и процесирането на данните, такива атаки със сигурност накърняват престижа, популярността и силата на използване на изследванията на допитванията.

Третият фактор за неправилното използване е несигурността на финансите. Тъй като проучванията са за измерване мненията на хората в даден момент, техните резултати не могат да се използват дълго, освен ако се повтарят. Обаче, освен недостига на ресурси, организации или агенции рядко имат средства за повтаряне на изследванията. По тази причина в повечето случаи допитванията са еднократни и губят стойност за сравнително кратък период, така че е трудно на техните резултати да се базират дългосрочни реформи.

Какво може да се използва за “действително планиране”, когато от достъпа до резултатите от изследванията е по-скоро анархична и географски пръсната картина. Практически всички министерства, много местни власти и различни институции в публичната сфера поръчват изследвания през последните 6-7 години, но детайлните доклади са в техните папки и са недостъпни за обществото. От друга страна, основните центрове за изследвания (като агенции за договаряне на изпълнение на различни изследвания) притежават файлове с данни, но не са оторизирани да ги архивират и да бъдат използвани за “независимо” изследване. Като се има предвид тази ситуация, трудно е да се разбере също доколко изследванията влияят на взимането на решения, доколко са използвани за мониторинг на работата на една или друга агенция или до каква степен са уместни за дългосрочно формиране на политика. Единственият източник за отговори на тези въпроси са сериите от Политическия годишник, където големите центрове за изследвания на общественото мнение публикуват резюмета от докладите си за изминалата година. Тъй като само изследванията с неограничен достъп могат да се използват за целите на тези доклади (това са поръчаните от пресата допитвания), информацията е по-скоро с лимит по обхват. Повтаряни теми в изследванията са: възприемане на работата на ключови институции от публичната администрация; мнения за правителството и неговите приоритети, промени в партийните ориентации; модификации в поведението на хората при гласувания и тяхната оценка за основни политически и икономически решения.

10. Заключение

В тази глава от една гледна точка са представени шест глави от административните реформи: как хората разбират и оценяват опитите за модернизирани на различните области на управление и как да постигат по-висока ефикасност на услугите и снабдяването. Независимо че всички избрани области са от голяма важност за ежедневието, очевидно, времето за различните реформи не е едно и също. Всичко, което става в бюджетната сфера има незабавни последствия в консумирането на стоки и услуги, докато въздействието на “европеизацията” е по-степенно. Местните инвестиции разширяват възможностите за трудова заетост без всякакви други действия, докато подобряването на здравеопазването изисква координираща работа от редица институции вътре и вън от медицинската професия и т.н. Тези “професионални” характеристики в различни области на административните реформи са ясно отразени в съответните публични допитвания. Общо погледнато, реформи с незабавни благоприятни последствия се радват на по-голяма подкрепа от такива, при които хората или не виждат съгласуваност на действия, или се страхуват, че властниците могат “да си променят мнението”. Друга диференцираща дименсия е “сходност” и “контролируемост” на решенията. Хората се чувстват по-комфортно в области, където виждат целия процес от регистриране на нуждите през подготовката на регулации до изпитване на резултатите. Тяхната “сходност” и по-голяма “отговорност” води до по-голяма популярност на действията на местните администрации, отколкото на тези от далечната централна власт и парламента. Тази разлика обаче, не е самоизразена. С повече усилия в комуникацията и публичното общуване може много повече да се направи за спечелване на подкрепа на действията на държавно - ниво дори ако тяхното изпълнение изисква някои жертви от страна

на обществото, както е доказано от различни допитвания до общественото мнение. Унгарското общество не възприема нещата в "бяло" и "черно". Мнозинството е готово да приеме дори временни трудности в условията на живот, стига аргументите за това да са убедителни. Истинското приемане на негативните страни на реформите до голяма степен зависи от оценката на хората за властимащите: корумпираността, суетността и арогантността сериозно намаляват доверието на хората, че тези, които взимат решенията за тях, наистина ги "представяват" и са в позиция да управляват в съответствие с техните най-висши достойнства в служба на страната си.

Както демонстрира тази глава, по принцип проучванията могат да доставят полезни инструменти, да информират отговорните за провеждане на реформите. Изследванията на допитванията трябва да ги ориентират към очакваните реакции относно една или друга мярка, която смятат да предприемат, могат да помагат при мониторинг на промени в различни публични институции и също да доставят обратна информация за източници на одобрение и неодобрение от различните части на обществото. Стандартът на професионализма и организационната структура на водещи институции за изследвания са гаранция за валидност на информацията, която може да очакват тези, които се интересуват от изследванията на резултатите. По-доброто използване на проучванията, като средство за подпомагане на административната реформа обаче, би имало нужда от още условия: ангажираност на публичните организации с публичност и усилия за започване на диалог с обществото във връзка с резултатите, които различните допитвания "измерват".

ИЗСЛЕДВАНИЯТА НА ОБЩЕСТВЕНОТО МНЕНИЕ КАТО СРЕДСТВО ЗА АДМИНИСТРАТИВНАТА РЕФОРМА В ЛИТВА

Rasa Alisauskiene¹

1. Въведение

Този доклад се занимава с ролята на изследванията на публичните проучвания в процеса на административната реформа в пост-комунистическа Литва. Процесът на системна трансформация, а също така резултатите и заключенията от емпирични публични изследвания на допитванията са анализирани от политолози, социолози, журналисти и други експерти. Значителен брой изследвания са проведени от започване на реформите в Източна Европа през 1989 г., но малко е публикувано за прилагането на резултатите от публичните допитвания и ефикасността на приложените изследвания във формиране на политиката в процеса на реформата.

Близката пост-комунистическа история показва, че модерните изследвания на общественото мнение в Литва става интегрална част от социалния живот. През 1998 г., публикуването на каквито и да е резултати от обществени допитвания са новини и оживено се дискутират в медиите, сред политиците и в цялото общество. В същото време, населението на Литва с нетърпение очаква да участва в такива изследвания. Почти не се регистрира отказ при възможно открито изразяване на мнения относно важни въпроси – допреди нечуван и опасен феномен.

След осем години реформи, изследванията на общественото мнение не са новини, освен в случаите, когато се докладват направени неочаквани разкрития, които конфронтират стереотипите. Обществото свиква с интервютата и вече не е така заинтересувано да участва в тях. Това значи ли също, че в началото на “пещата революция” публичните допитвания са имали повече влияние отколкото сега върху взимането на решения и формирането на реформите?

Дали формиращите мнения, взимашите решения и общественото са обезпокоени от резултатите? Правят ли се изследванията заради самите тях, като печеливш бизнес или още играят важна социална и политическа роля?

В този параграф отговорите на тези въпроси се намират като се проследи новата история на изследванията на публичните мнения в Литва, тяхната променена роля в обществото и практическото приложение на резултатите.

2. Административни реформи

2.1. Социална промяна в Балтийските републики

Още през август 1991 г., веднага след признаването от международната общност на независимостта на предишните Съветски републики, започват незабавно политически и социални промени в Балтийските републики. След това обаче, чувството за независимост, единство и надежди за бъдещето дават път на отчаянието и несъгласието, предимно поради икономически трудности и политически борби.

Сред най-важните промени са първите независими избори (парламентарни и президентски) на новите политически структури. За първи път след 1930 г. избирателите избират от мулти-партийни листи. Освен това настъпват важни икономически промени: нова държавна валута и се предприемат решителни стъпки към трансформиране на икономиката и преминаване към пазарно ориентиране.

Въпреки големите промени, наследството от над 50-годишно съветско господство продължава да влияя на политическото, икономическо и социално развитие на Литва. Едно от най-трудните наследства е въздействието върху социалните стойности и отношения. Вероятно най-чувствителните проблеми, наследени от съветската власт са резултатите от икономическото развитие, тласкано напред от Московските лидери.

¹ Rasa Alisauskiene е Генерален директор, Балтийски изследвания Ltd, Вилнюс, Литва

На 11 март 1990 г. Висшият съвет на Литва гласува за реставриране на независимостта на Република Литва. С тази Декларация за независимост започва пост-комунистическата ера на Литва. Възстановяването на Литва се признава от международната общност обаче, само след пропадане на съветския опит за преврат през август 1991 г.

Международната политическа ситуация силно влияе върху фокуса на публичното мнение и на политическите лидери през първата година от съществуването на постсъветска Литва. Могат да се отбележат два периода от новата история на Литва: 1989-1991 г. и от 1992 г. до днес. Отбелязването на тези два периода е важно за разбиране как се развива страната. Тези два периода са важни също за основните теми на тази глава – анализ на развитието и използването на изследвания на обществено мнение в Литва.

След пропадналия опит за преврат в Москва през август 1991 г., политическата ситуация в Литва чувствително се променя. Периодът може също да се опише, като превратна промяна на общественото мнение в Литва. Преди август 1991 г., основният фактор, променящ мненията на различните групи в обществото на Литва, е политическият. Политическите проблеми (отношенията със Съветския съюз) са преобладаващи в съзнанието на хората – хората смятат, че след възстановената държавност могат да се провеждат икономически и социални реформи.

На политическата арена са представени две основни ориентации (независимост и част от СССР) от Популярен фронт (движение *Sajudis*), подкрепяно от мнозинството на Литва (през лятото на 1990 г., 68% от цялото население на Литва подкрепя *Sajudis*) срещу Комунистическата партия, лоялна на Съветската комунистическа партия и движения като *Jedinstvo*, подкрепяни главно от руското малцинство (неговата тотална подкрепа през лятото на 1990 г. е 6% от възрастното население). Депутатите от *Sajudis* във Висшия съвет на Литва провъзгласяват на първото заседание на Парламента на 11 март 1990 г. реставрацията на независима Република Литва. Комунистическата партия (CPSU) престава да съществува в Литва след споменатия опит за преврат в Москва.

Основната разлика между “леви” и “десни” политически партии в Литва е свързана по това време с тактиките за постигане независимост и извършване на икономически реформи (виж Alisauskiene et al Summer 1993; Horichter et al 1993; Alissauskas et al 1993).

2.2. Административна реформа

Литва, също както другите бивши Съветски републики, трябва да се справя с две задачи, за да реформира законовото и институционалното си устройство. Трябва да се трансформира не само старата законова система, а също така да се изгради изцяло нова законодателна система. Другите страни от централна Европа могат да предприемат тези реформи, като използват съществуващите вече структури на суверенни държави (Чехословакия, Унгария, Полша и др.). В случая с Литва, както и с другите две Балтийски републики, цялото законодателство и институционалната рамка преди провъзгласяване на независимостта са част от федералната Съветска система.

Ето защо, реформата на публичната администрация, която започва през 1990 г. е продължителен процес, който трябва да се справя със следните задачи:

- да проектира новото институционално устройство на държавата;
- да проектира основните принципи на законодателната система;
- да трансформира старите институции, наследство от съветската система;
- да установи нова юридическа база и институционална рамка в сфери, които са изцяло под съветски контрол (международна политика, отбрана).

В процеса на реформата на публичната администрация са свършени или са на фокус следните задачи:

- изготвена е нова Конституция на Литва и е гласувана от електората на референдум през октомври 1992 г.;
- представена е нова избирателна система за местни, общи избори, а също и за избор на президент;

- създаден е и функционира Конституционен съд;
- създадена е Канцелария на президента, след избирането на първия президент на следвоенна Литва в началото на 1993 г.;
- възстановява се националният парламент;
- установява се мулти-партийна система;
- провеждат се институционални реформи в новосъздаденото Министерство на отбраната и се трансформират другите министерства; променят се редица функции на министерствата и продължава тяхното дебатирание;
- на регионално ниво се провеждат реформи на административните служби;
- на местно ниво се трансформират общините и тяхното управление;
- Закон за държавния служител определя функциите, отговорностите и гаранциите за държавните служители;
- Подлежи на ревизиране законодателството с цел хармонизация и покриване на изискванията за страните-кандидатки за присъединяване към ЕС.

3. История на проучванията

По време на Съветската ера не са провеждани проучвания на обществено мнение, които да станат достойние на обществото. Социални проучвания обаче са правени в академичните институти. Институтът по философия, социология и право на Академията на науките на Литва и Университета във Вилнюс са основни центрове за емпирични изследвания. Основните фокуси, върху които си провеждат изследванията в тези институти, са свързани с индустриална социология, образование и проблемите на младежта. Тези изследвания в преобладаващата част са чисто емпирични и резултатите са използвани в индустрията или в образователните институти. Такива проучвания са спонсорираны от централизираны държавны институции, като Академия на науките, всички профсъюзны програмы и индустрията.

Преди 1990 г. не са съществували частны институции за проучване на общественото мнение. Адресите на институти за проучване на общественото мнение могат да се видят в Анекса.

Бързото развитие на публичните допитвания започва през периода 1987-1989 г. Новите национални политически лидеры, създадените независими медии, както и чужди институции се интересуват от мониторинга на общественото мнение в разпадащия се Съветски съюз. Политическият климат в Литва също стимулира нарастването на броя на проучванията на обществените мнения, тъй като те се възприемат като *vox populi* и популярно средство за отстояване претенциите на СССР за оставане на Балтийските републики в Съветския съюз.

През 1987-1990 г., националните изследвания на общественото мнение са провеждани от група изследователи в академичны институти, като Академия на науките и Университета във Вилнюс. По това време тези групи създават мрежа от анкетьори, получават информация и осъществяват контакти с чуждестранны колеги и клиенти. По-късно, през 1991-1992 г. тези усилия и полученият опит стават база за откриване на частны институции за изследвания на общественото мнение и за маркетингови проучвания.

От 1987-1990 г., преобладаващата част от изследванията на общественото мнение се занимава с политически въпроси като:

- Обществено мнение за независимост на Литва;
- Обществено доверие в социалните институции и новите политически сили;
- Обществено отношение към ролята и подкрепата от чужди страни за Литва;
- Поведение на електората и мотивация.

През този период основните спонсори на проучванията са независимата национална медия, новите политически партии, парламентът, централната и местна власт и международны институции като: Информационна агенция на САЩ, радио Свободна Европа/радио на Институт за свободны изследвания, чуждестранны медии (BBC, RFE/RL, Гласът на Америка, Times Mirror group) и американски и европейски университети.

Вторият период от историята на пост-комунистическите проучвания започва от 1992 г. и още продължава. Той се характеризира с две особености:

- Промяна на политическия климат и настроение на обществото на Литва: това настроение е фокусирано повече върху вътрешните социални проблеми и става по-песимистично;
- Създаване на частни организации за изследвания.

През 1992 г. в Литва са създадени две главни и добре известни организации за маркетинг и проучване на общественото мнение:

- *Балтийски изследвания* Ltd, член на мрежа Gallup;
- Vilmoorus.

И двете организации са членове на Европейско общество за изследвания на мнения и маркетинг (ESOMAR). *Балтийски изследвания* Ltd е създадена, като се използва опитът на изследователски екип от университета във Вилнюс. Организацията е съвместно усилие с Британската Gallup организация. Vilmoorus е създадена от Института по философия, социология и право на Академията на науките. В същото време в Литва се откриват редица частни консултантски агенции. Те също провеждат по-малки проучвания на общественото мнение.

През 1994-1995 г., са открити няколко нови частни компании за проучване на общественото мнение и за маркетингови проучвания, занимаващи се предимно с маркетингови проучвания. Сред тях са: Megapolis; Социологически информационен център. Фонд социология също провежда *ad-hoc* изследвания на общественото мнение. Анализиратите теми са свързани предимно със социалните проблеми и образованието. След 1992 г., приблизително 90% от проучванията на общественото мнение са проведени от частни организации.

Обхватът на спонсорите за тези проучвания се променя след 1992 г. През ранния период на посткомунистическо развитие до 1992 г. основните спонсори на проучванията са централната власт на Литва, местни и чужди медии и международни организации. След 1992 г. делът на централната държавна власт в спонсорирането намалява. Също така, фондовете за изследвания на Академията на науките и на университетите са или ограничени или липсват. Нараства обаче делът на спонсорирането от медиите на Литва и от чуждестранни институции.

От 1991 г. Литва участва в ежегоден проект *Евробарометър* на Централна и Източна Европа (проучване от 1991-1997 г., провеждано от *Балтийски изследвания* Ltd). Това изследване извършва мониторинг на промените в мнението на гражданите от Централна и Източна Европа и се спонсорира от Европейската комисия. То се провежда ежегодно в Централна и Източна Европа от 1991 г. (виж Horichter, 1993 и "Обществено мнение относно Европейската общност," 1992-1997).

След 1992 г. изследването *Нов Балтийски барометър* се провежда регулярно от Vilmoorus. Това изследване също извършва мониторинг на промени и мнения на гражданите от Централна и Източна Европа и се спонсорира от Европейската комисия. То също се провежда на ежегоден принцип, но е фокусирано повече върху икономическите реформи в региона, отколкото върху политически въпроси.

Основните спонсори за проучвания на общественото мнение в Литва в периода 1990-1996 г. са Европейската комисия, Информационната агенция на САЩ, радио Свободна Европа/радио Институт за свободни изследвания, Световната банка, американски и британски университети, парламента и правителството на Литва и медиите. От 1990 г. до 1996 г. в Литва са проведени средно по 50 изследвания на общественото мнение годишно. Те варират по брой на теми, брой на моделите, целеви групи и ниво на анкетираните.

Като се има предвид усърдието и развитието на изследванията на общественото мнение в Литва, би се очаквало властите да съзнават и да използват резултатите от тези изследвания. Обаче картината не е проста. Както и в други Централно европейски страни отношението на властите към общественото мнение е противоречиво. Реакцията (или най-малкото, очакваната от обществото) силно зависи от резултатите: при негативни - реакцията най-често е отбранителна и отправена срещу методологията или срещу института, провел изследването. Обаче, ако резултатите са позитивни, тогава показаната пред обществото реакция е позитивна и оценяваните актьори са хвалени.

Ролята на местната медия в поръчването и отчитането на резултатите от изследванията не може да се подценява. Медията е спонсор и разпространител на тези резултати на регулярна база. Такава публичност гарантира контрола върху методологията, достъпността на информацията до обществото и възможността за привличане общественото мнение към най-спешните проблеми на държавата. Като се докладват резултатите от изследванията на публичните допитвания върху оценката на реформата, функционирането на различни институции и политически актьори, медията също така определя реакцията на вземащите решения относно проучваните въпроси и съществените проблеми.

3.1. Политическото настроение в Литва

За да се определят тенденциите относно реакциите на управляващите към изследванията на мненията трябва да се обърне внимание на промените в общия социален контекст на страната. Промените в настроението на населението се констатира със средствата на социологическите проучвания.

Настроението в Литва през седемте години на социални промени (1989-1996) може да се опише като повишена загриженост и страхове за бъдещето, както и силно влошаване на персоналната икономическа ситуация. Гражданите на Литва са много недоволни от икономическата ситуация в страната. При проучвания за пазарна или смесена икономика те често изказват желанието за по-бързи реформи. В началото на 1997 г. се забелязва важна промяна: общественото настроение в Литва е по-оптимистично, особено по отношение оценката на икономическите реформи и финансовата ситуация (виж Stimson 1991, и в *Особености на политическото съзнание на гражданите на Литва 1991*).

Реакцията по отношение протичащата в страната политическа и икономическа трансформация, след международното признаване независимостта на Литва, води до обрат в предишната философия: "първо демокрация, след това икономика". В ситуация на пропадане и революция се гледа на демокрацията като на гаранция за свобода и по-добър живот, а точно след революцията най-важните въпроси са опазване на реда и решаване на икономическите проблеми.

След няколко години реформи, гражданите на Литва, изправени пред социални и икономически трудности, насочват вниманието си от политическите към икономическите въпроси. В общественото съзнание преобладават социалните проблеми, като жизнен стандарт, пенсии, инфлация и престъпност. Социалните институции са оценявани по отношение ефикасност при решаване на тези проблеми. Обществото на Литва става по-рационално в преценките за темпа на реформите и насоките.

4. Мониторинг на дейността и приемане на институциите, правителството и публичната администрация

4.1. Икономически, политически и социални институции

От началото на пост-комунистическата ера провеждането на мониторинг за публично одобрение на политически и икономически институции в Литва се провежда от агенциите *Балтийски изследвания* и *Vilmojus*. Индикаторите от този тип обикновено се измерват като част от националния *Omnibus*.

От 1989 г. до 1992 г. социологическата лаборатория на Университета във Вилнюс измерва общественото доверие в социалните институции. Измерванията първоначално са правени на тримесечие, а след 1992 г. ежесечно. След създаването на агенция *Балтийски изследвания* през 1992 г. тя продължава да прави мониторинг на публичните мнения относно функционирането на публичните институции. След 1993 г. това са ежесечни изследвания. Измерват се индикатори, като ниво на общественото доверие в Парламент, Президент, Централна власт, местна администрация, отбрана, полиция, съдилища, Централна банка, медии и Църквата. Изследванията са спонсорирани от националния ежедневник *Republika* и са докладвани ежесечно (виж *Особености на политическото съзнание на гражданите на Литва 1991*). След 1992 г. агенция *Vilmojus* извършва по няколко пъти годишно оценяване на публичното доверие в институциите. Тези изследвания са спонсорирани от политически партии, медии и международни организации (виж Бокс 1).

БОКС 1: МОНИТОРИНГ НА ПУБЛИЧНОТО ДОВЕРИЕ В СОЦИАЛНИТЕ ИНСТИТУЦИИ

Литовският барометър е проект, провеждан на регулярна база от 1992 г. и се ръководи от агенция *Балтийски изследвания*. От 1993 г. нивото на публичното доверие се измерва ежемесечно. Блокът от индикаторите за публичното доверие в институции, политици и политически партии се спонсорира от националния ежедневник *Respublika* и се публикува през последната седмица на всеки месец. За проекта се използва модел с национално представителство на 1 000 анкетирани от 15 до 74-годишна възраст. Данните са събирани с лични интервюта. Използват се литовски и руски въпросници. Пределните грешки не надвишават 3%.

Резултатите от мониторинга на публичното доверие в социални институции показват, че през последните 6 години, само масмедиа са с повишено доверие. До края на 1997 г. над 70% от обществото на Литва има доверие в масмедиа. Втората институция, радваща се на висока степен на доверие е Църквата. Нейната оценка не пада под 55%. Всички останали институции, включително Парламент, Президент, Централна и местна власт, национална сигурност, полиция, съдилища и Централна банка губят имиджа си в очите на обществото. До края на 1996 г. всички тези институции имат по-високи негативни оценки в очите на обществото. До края на 1996 г., всички тези институции имат по-високи негативни оценки, отколкото позитивни.

Данните от измерването на публичното доверие в социалните институции се използват от Правителството и от различни министерства, а също така от медиите за проверяване, как гражданите преценяват тяхното изпълнение. Тези данни се цитират многократно от политици и представители на публичната администрация, когато анализират развитието на демократичното общество в Литва.

Събираните данни от проекта *Литовски барометър* позволяват прилагането на концепцията за политическото настроение при оценяване на промените в публичното мнение в Литва.

Както казва J. A. Simson, “Вътрешната политика е концепцията. Тя възниква като съвкупна величина от създаване на публичното мнение... Началната точка на настроение е информация за специфични предпочитания... Желаната финална мярка е регулярни серии, регулярно в смисъл еднаква стойност за всеки период. Политическото настроение може да се измерва, може би, така да се каже, с посочена серия числа, които показват същественото състояние” (Simson 1991).

Политическото настроение като цялостен индикатор на състоянието на обществото може да се опише, както количествено, така и качествено. Като се следва динамиката, може да бъде измервано политическото настроение във времето – през определени периоди повишаване, спадане или стабилизиране (Simson 1991).

Главното въздействие на този вид изследвания е самото им влияние върху нивото на осъзнаване на обществото. Резултатите от този вид изследвания най-често са публикувани в медиите и това е най-добре познатият пример за проучване на общественото мнение.

Прилагането на резултатите от този вид изследвания не може да се измерва директно. Резултатите се използват от политици в кампании заедно с примери за обществено одобрение или неодобрение на дейността на политиците и институциите.

4.2. Централната власт, публичният сектор и публичната администрация

Този вид изследване е тясно свързано с разглежданите преди. Рейтингът на централната власт и публичната администрация е най-често оценяван, заедно с измерването на нивото на одобрение на социални институции. Тези видове непрекъснати изследвания са провеждани след 1992 г. от агенциите *Балтийски изследвания* и Vilmorus.

Резултатите от изследванията, провеждани сред населението, показват обща тенденция: намаляващо ниво на доверие в правителството. Това обаче не е "равна" тенденция. Всички избори в Литва са предхождани от огромен спад в рейтинга на правителството, докато незабавно след това очакванията нарастват и рейтингът се повишава за няколко месеца. Съществуването на такива тенденции е подкрепено от данните на организации за изследвания, провеждащи независими изследвания, но използващи сравнителни методологии.

Друг тип изследване, занимаващо се с оценка на дейността на правителството, публичната администрация и публичният сектор са изследванията *ad-hoc*, поръчани от правителството, министерства и международни организации.

Има няколко примера с дългосрочен мониторинг, поръчан от самото правителство. През 1992-1993 г. и в края на 1995 г., агенция *Балтийски изследвания* извърши мониторинг на публичната оценка за дейността на централната власт и публичната администрация в изследванията, поръчани от централното правителство. Данните от тези изследвания са използвани от самото правителство и не са публично достояние. Резултатите, обаче, са приложени с цел провеждане на пбблик-релейшън кампания и за подготвяне на обществото за очакваните непопулярни решения. При няколко случая, правителството взема решения за подходящо време за публикуване на резултати и начини на представяне на нови закони пред обществото относно контрол на цени и планове за пенсии, след преценяване на публичното мнение по тези въпроси.

През февруари/март 1997 г., агенция *Vilmogus* провежда няколко изследвания, поръчани от Централното правителство. В тези изследвания, провеждани с национално представителство, е измервано публичното отношение към реформите и е иницирано от Централното управление. Отново е публикувана малко информация, но Правителството използва резултатите при пбблик-релейшън кампаниите и обяснява на обществото мерките за удовлетворяване на основни безпокойства, установени в изследванията.

И в двата случая тези изследвания са спонсорирани от Централното управление, което е крайният потребител.

5. Политически приоритети

От 1992 г. нататък се провеждат редица изследвания сред Литовския елит. През септември 1993 г. агенция *Балтийски изследвания* провежда проучване сред политиците на Литва, държавна администрация, частни бизнес лидери и лидери на медии; интервюирани са 136 участници в проучването. В същото време са провеждани публични интервюта със същите въпросници. Резултатите от изследването позволяват сравняване на мненията на елита и на обществото за общата тенденция на развитие на страната, мненията им за икономическите реформи, промените в икономическата ситуация и нивото на одобрение на социалните институции.

Елитът повече подкрепя установяване на пазарна икономика в Литва (88% смятат това за правилния избор), отколкото обикновеното общество (62%).

И двете страни твърде често не одобряват прилагането на икономическите реформи (85% от елита и 68% от обикновеното общество). Когато оценяват икономическата ситуация в Литва, елитът е по-песимистичен от обикновените хора. В същото време, елитът на Литва има по-малко доверие в социалните институции с изключение на правителството и съдилищата, отколкото обикновеното общество. Това е пример на изследване *ad-hoc*, което е спонсорирано от медия и от което резултатите са публикувани (виж *Alisauskas et al 1993*, и *Alisauskas и Вајаруниене 1993*).

Друга серия изследвания, в които елитът на Литва е интервюиран, е спонсорирано от Норвежкия съвет за изследвания. Един от проектите се занимава с Балтийските парламенти. През 1992 г., 90% от всички членове на парламента на Литва са интервюирани от агенция *Балтийски изследвания*. Това изследване се занимава с ценностите, отношенията и мненията на политиците. В частност, подчертано внимание се отделя на областите, смятани за най-важни за развитието на страната, също така приоритетите за развитието. Резултатите от тези изследвания заключават, че политиците на Литва (подобно на обикновеното общество) смятат за най-важни въпросите, свързани с икономическите реформи и подобряването на националната сигурност.

Второто изследване, спонсорирано от Норвегия и проведено от *Балтийски изследвания* през 1993 г. е чрез интервюиране на 300 души от така наречения елит, включително политическия, административния, бизнес, медиен и интелектуален елит. Още веднъж сред другите теми са изследвани мненията и отношенията към реформите и социалното развитие. Получените данни от тези изследвания продължават да се анализират и ще се публикуват в Норвегия.

Двете изследвания са спонсорирани от чужди институции и резултатите не са публикувани в Литва. Главните заключения, базирани на данните от тези изследвания, са достъпни за литовските политици от изследователите (виж Бокс 2 за такъв пример).

Институтът за свободен пазар на Литва, неправителствена организация, провежда от 1995 г. до 1996 г. няколко изследвания сред елита на Литва, спонсорирани от различни международни организации. Тези изследвания разглеждат отношенията на различни групи от елита към реформите и държавните приоритети заедно с ценностите за елита. Резултатите от тези изследвания са докладвани в медиите и са предоставени на елита. Те показват силна подкрепа от бизнеса и политическия елит за пазарната икономика, както и за създаване на мулти-партийна демократична система.

Сред широко обхватните изследвания, сравняващи ценностите и отношенията на елита и на обикновеното общество са ежегодните изследвания, провеждани от агенция *Балтийски изследвания* и спонсорирани от радио Свободна Европа/ радио Институт за свободни изследвания (през 1996 г. става "InterMedia Survey", US). Тези изследвания позволяват събирането на обширна база-данни върху ценностите и отношенията на елита (политически, бизнес, медиен, интелектуален и административен) и на обикновеното общество. Използван е един и същи въпросник за елита и за обикновеното общество. Данните от двете изследвания са сравними. Този проект се повтаря всяка година, следователно анализът на резултатите позволява установяване на тенденциите в промяната на общественото мнение.

БОКС 2: ПОЛИТИЧЕСКИ ПРИОРИТЕТИ НА ЕЛИТ И МАСОВО НИВО: ПРИВАТИЗАЦИЯТА В ЛИТВА

Този проект се занимава с мненията на обикновеното общество и на елита относно процеса на приватизация в Литва и е спонсориран от програма Phare. Изследването е ръководено през януари 1998 г. от агенция *Балтийски изследвания*. Моделът е с национално представителство на директно интервюирани 1 007 граждани на възраст от 15 до 74 години. Използва се сравнителен въпросник, като са анкетирани 103 представители на елита, включително политически, административен и медиен елит.

Сред обикновеното общество 34% подкрепят приватизирането на големите предприятия от чужди фирми, докато 52% са против такова решение. Сред елита 79% подкрепят, докато 14% са срещу. За обществото на Литва основният аргумент за промяна на такова негативно отношение е критерият за постъпване на работа в продадените предприятия. Ако литовците са сигурни, че ще се открият работни места за местните хора, тогава 68% от тях ще са съгласни с продаването на големите предприятия.

Сред елита мнението на мнозинството е само железниците и енергетиката да останат държавна собственост. В другите сектори предвиждат доминиране на смесена частна и държавна собственост (например здравеопазване, мас медии, банкерство), като доминира частната собственост (например в общественото хранене, леката промишленост, тежката промишленост, земеделието). Проучванията сред обикновеното общество показват, че общественото хранене, търговията и земеделието са най-подходящи за частния сектор. Железниците, енергетиката, въздухоплаването, петролните рафинерии и телекомуникациите трябва да останат държавна собственост, а останалите сектори да се притежават смесено.

Резултатите от това проучване са представени на програма Phare и на властите в Литва. Те са използвани за изготвяне и изпълнение на публич-релейшън кампании с цел обясняване на хората на държавната политика в приватизацията.

6. Мнения за интеграцията в ЕС

След 1991 г. изследванията на Евробарометър на Централна и Източна Европа са провеждани в Литва на ежегодна база от агенция *Балтийски изследвания* от името на Европейската комисия. По време на писането на този доклад се провеждат 6 ежегодни изследвания и се подготвя изследването за 1997 г.

В това изследване са измервани мненията на хората от Централна и Източна Европа относно Евроинтеграцията, международните отношения и развитието на страните. Това е национално представително изследване за граждани над 15 години.

През 1996 г., *Евробарометър* Централна и Източна Европа започва да включва в изследванията и елита. Агенция *Балтийски изследвания* ръководи изследване през 1996 г., когато 150 представители на елита са интервюирани и е изследвано мнението им за членство на Литва в ЕС и НАТО. Същите въпроси са използвани за проучване на мнението на масовото общество. Данните от тези изследвания показват, че политическият елит много повече подкрепя членството в ЕС и НАТО, а обикновеното общество предимно няма мнение по тези въпроси.

Разкритията на *Евробарометъра* за Централна и Източна Европа са публикувани и широко разпространени. Изследванията, проведени по този проект, обаче предизвикват доста критицизъм сред политиците. Понеже проектът е спонсориран от Европейската комисия и се публикува в Брюксел, литовските политици са чувствителни към разкритията. Тъй като резултатите са публикувани в сравнение с резултатите от изследвания в други страни от района, политиците критикуват анкетите, ако Литва е представена в неблагоприятна светлина. Например, през 1995 г. над 70% от анкетирания в Литва казват, че са недоволни от защитата на човешките права в страната си. Нивото на недоволните е по-високо, отколкото това в съседните страни. Някои политици критикуват разкритията, като казват, че съседните страни имат повече етнически проблеми от Литва, затова обществото в Литва общо не може да е по-критично. Такива коментари илюстрират различията в разбирането на концепцията на политиците и общо на обществото за "индивидуалните човешки права".

От друга страна, *Евробарометър* за Централна и Източна Европа е пример как изследванията на публичното мнение може да стимулират обществен дебат относно резултатите, които могат да се използват. На базата на резултатите от изследване, проведено през ноември 1996 г., литовските политици заключават, че обществото на Литва е не добре информирано нито за възможните последствия от членството в ЕС, нито за политиката и устройството на ЕС. По тази причина властите на Литва стартират пбллик-релейшън и информационна кампания с цел подобряване на нивото на информираност относно европеизацията.

Проектът *Евробарометър* за Централна и Източна Европа е най-добрият познат досега пример на международен сравнителен проект за интеграцията към ЕС. След 1992 г. се провеждат много изследвания на общественото мнение за приоритетите във външната политика на Литва. Двете агенции *Балтийски изследвания* и Vilnius провеждат такива изследвания, които са спонсорираны от Балтийското народно събрание, Литовския парламент, Министерство на външните работи и медиите. Резултатите от тези изследвания показват, че в периода 1991-1992 г. преобладава еуфорията, която се дължи на вярата в бърза интеграция в ЕС. След 5 години обаче, става ясно, че членството в ЕС е въпрос на бъдещето и че интеграцията е по-скоро дълъг и труден процес. Обществото в Литва става по-малко ентузиазизирано и по-рационално. Процентът на опонентите на интегрирането не се променя през шестте години след 1991 г. (той варира между 6 и 8% от цялото население на Литва). Броят на твърдите привърженици на интеграцията, обаче намалява от 60% на 35%. Приблизително един на трима литовци стават "несигурни" и искат повече информация за предимствата и недостатъците на членството в ЕС (виж "Общественото мнение за Европейски съюз" 1992-1997).

Резултатите от тези изследвания са докладвани на вземащите решения в Литва, вземащите решения в ЕС и на цялото общество. Те помагат на оценката на нуждите на обществото и за провеждане на информационни кампании.

7. Използване на изследванията на общественото мнение в политическата сфера

7.1. Политическа инициатива

Докато реформата в системата на публичната администрация започва през 1990 г., двете страни - общество и държавни служители започват да дискутират посоките на реформата и хода на провеждането. Въпреки важността на темата, направени са само няколко емпирични изследвания по тези въпроси. През 1990-1991 г. Институтът по философия, социология и право на Литовската академия на науките ръководи 6 изследвания сред общественото на Литва. Национално представително изследване е проведено чрез директно интервюиране на 1000 души. Сред изследваните теми е отношението на общественото към реформата в системата на търговия в Литва (5 изследвания в периода 1990-1991 г.). Едно изследване, ръководено от Института, се занимава с публичното отношение към социалните промени в Литва. Изследвана е публичната оценка за социалното положение, образованието и здравеопазването. Резултатите от това изследване са докладвани на Правителството. Те дават възможност за по-добро разбиране кои социални групи са най-уязвими през периода на провеждане на икономическите реформи и какъв тип подпомагане е най-желателно. Резултатите от това изследване показват, че обратно на широко разпространеното виждане, не само пенсионерите са засегнати от влошаването на жизнения стандарт, а също така в тежка икономическа ситуация са младите семейства с малки деца. Изследването също показва необходимост от промяна в правителствената политика към жилищното строителство – силна нужда от заеми и кредити имат младите семейства и студентите за наемане и строеж на апартаменти.

През 1991 г. Лабораторията по социология към Университета във Вилнюс ръководи изследване върху реформата на Канцеларията на министър-председателя. Интервюирани са членовете на кабината и държавни служители от Канцеларията. Изследването е спонсорирано от Правителството и резултатите се използват в подготовката на реформата. Структурните реформи са направени, като се използват препоръките от това изследване, които съдействат за по-ефикасен поток на информацията между различните нива на йерархията. Комуникацията между различните департаменти и вътрешно-институционалните комуникации също се подобряват в резултат на структурните и функционалните промени.

През 1990-1991 г. Лабораторията по социология към Университета във Вилнюс ръководи също няколко изследвания, спонсирани от Департамента по национална отбрана (по-късно познат като Министерство на отбраната) с цел проучване на отношението на общественото и държавните служители към създаването и устройството на националните въоръжени сили и към структурата на това министерство. Резултатите от това изследване са приложени от Министерството.

По отношение на административната реформа, Министерство на вътрешните работи поръчва и ръководи редица изследвания за собствено информиране. Проучванията се занимават с имиджа на полицията, а също и с одобрението на персонала. Тези изследвания са ръководени от самото Министерство или от Полицейската академия.

Агенция *Балтийски изследвания* ръководи няколко изследвания, които измерват отношението и предпочитанията на общественото и на администрацията към реформата в здравеопазването (през 1992, 1994, 1995 г.), реформата в системата на социалното осигуряване (1995) и реформата в управлението на трудовия пазар (1994-1995). Обаче, преобладаващата част от тези изследвания са *ad-hoc* проучвания (виж по-долу Бокс 3 за такъв пример). Разкритията и заключенията обикновено се използват от институции, които поръчват изследванията (виж Alisauskiene и Vajaruniene, 1993).

През 1995 г. агенция *Vilmougis* ръководи проучване сред обикновеното общество относно отношението към реформата в здравеопазването. 1 000 анкетирани в национално представително проучване са интервюирани по различни въпроси, свързани с реформата. Резултатите са представени на Министерство на здравеопазването и са използвани от групата, която излага в общи линии реформата. Резултатите от проучването показват, че много литовци не са доволни от структурата на здравната система, концентрацията на второстепенната медицинска помощ в главните градове и недостатъчно ефективното функциониране на здравните институ-

ции в провинцията. Проучването подчертава нуждата от развиване на системата за социално подпомагане в Литва, която се въвежда в момента.

7.2. Внедряване на политика

Пример от този тип изследване е проект, спонсориран от Програма на UN за развитие на Литва. Проектът е ръководен от агенция *Балтийски изследвания* през 1994 г. сред елита, включително министри и заместник министри в литовските министерства, заедно с обикновеното общество. Това изследване е добър пример, как се използват проучвания за измерване на генералния контекст и приоритети, преди прилагането на реформата. То е описано в Бокс 4.

7.3. Политическа оценка

Изследванията на реформата в публичната администрация, описани по-горе, са пример за прилагане на изследвания на мнения в процеса на реформата.

Друг пример от този тип проучване са изследванията, организирани за мониторинг на публичните мнения относно реформата по време на прилагането ѝ. Такива изследвания са спонсориран от Правителството през 1992 г. и през 1995 г. През 1995 г. агенция *Балтийски изследвания* ръководи мониторинг на промените в общественото отношение по време на кризата в кабинета и банковата криза в Литва. То е проведено сред градските жители, чрез телефонни интервюта с 200 души местни жители. Експерти и служители от Канцеларията на министър-председателя изготвят ежеседмичен комплект индикатори. Данните са докладвани в Канцеларията на министър-председателя на следващия ден след интервюта, като се правят възможните корекции на решенията ден за ден и се дискутират публич-релейшън отношенията.

Този тип изследване е важно и полезно, когато се прилагат непопулярни решения. Там, където протича обширна публич-релейшън кампания с цел убеждаване на обществото да приеме реформата, мониторингът доставя бърза обратна връзка за реакцията на хората и позволява уточнения на действията по време на кампанията. Такъв тип изследвания обаче, изискват също значително финансиране и е трудно дългосрочното им продължаване.

По време на административната реформа старши служителите в изпълнителските структури, както и политиците, са склонни да използват проучванията на мнения, за да са в течение на с обществените реакции. Държавните служители, особено на средно ниво, са значително по-малко свикнали да използват публични допитвания по време на реформата. Такова пренебрегване е тясно свързано с преобладаващия вид обучение, което рядко включва социологически и поведенчески теми.

БОКС 3: ИЗСЛЕДВАНЕТО НА РЕФОРМАТА В ПУБЛИЧНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ

Целта на изследването е да се разбере какво виждат, като най-важен проблем в настоящата ситуация, лидерите в публичната администрация в Литва: какво възприемат като необходимост по отношение на реформата в публичната администрация и професионалното обучение на държавните служители.

Всички министри и заместник министри са подробно интервюирани от агенция *Балтийски изследвания*.

Основните заключения от изследването с министрите показва, че за най-важни проблеми, свързани с публичната администрация, се смятат следните:

- проблеми с персонала: липса на квалифицирани професионалисти и специалисти;
- огромно количество ежедневни административни задължения;
- неефективна комуникация - хоризонтална, вертикална и вътрешна.

Сред възможните решения на горните проблеми лидерите в публичната администрация отбелязват следните:

- **Финансиране:** този проблем е труден за решаване в преобладаващо трудната икономическа ситуация. Въпреки това, интервюираните лидери предлагат няколко възможни начина за подобряване на изпълнението на управляваните от тях институции. Трябва да се предприемат мерки за определяне на приоритетите за развитие на Литва, да се развие информационна компютърна мрежа между министерствата, Канцеларията на министър-председателя и сейма, да се разшири обучението на всички служители от публичната администрация на всички образователни нива и да се запознаят със Закона за държавния служител, който обяснява задълженията и правата на държавните служители.

Още един фактор, отбелязан от болшинството лидери, е свързан с негативното публично отношение към държавните служители като социална група. Лидерите подчертават, че публичното мнение трябва да е информирано и формирано, като се посочват не само негативните, но също и позитивните примери от професионалната дейност в тази област. Негативното обществено отношение към цялата социална група пречи на подкрепянето на най-добрите специалисти в държавните институции или на убеждаването на най-добрите да останат в администрацията. Това е също сериозна заплаха за стабилността на възстановената независима Литва.

В същото време се правят проучвания сред обществото, за да се установи тяхното отношение към държавната администрация. Проучването е направено сред възрастното население на Литва (на възраст от 15 и нагоре години с 1 000 души анкетирани). Заключениета от проучването се занимават с отношението на хората към публичната администрация, техния личен опит, свързан с компетенцията на държавните служители и причините да се оплакват от публичната администрация.

Резултатите от масовото проучване показват, че отношението към работещите в публичната администрация не е негативно, както се е очаквало от публикациите в масмедията. Общото мнение е поляризирано: 40% от обществото има положително мнение и 50% има негативно мнение за тази социална група.

БОКС 4: ПРОУЧВАНЕ НА ИНВЕСТИЦИОННИЯ КЛИМАТ В ЛИТВА

Целта на проучването е да се разбере какво мислят чуждите инвеститори за политическия, законодателния и икономически климат на страната, кое смятат за главни проблеми и какво да може да се направи за преодоляването им.

От 1995 г., това изследване се провежда ежегодно. Приблизително 50 основни чужди инвеститори отговарят на въпросник и посочват главните пречки за бизнес в Литва. Резултатите от тези проучвания показват, че инвеститорите са доволни от бизнес условията и ако трябва отново да избират те биха реинвестирали в Литва. Основните пречки за развитие на бизнеса им са непрекъснатите промени в законодателството, бюрокрацията и липсата на тесни връзки с вземащите решенията.

Практическият резултат от тези проучвания през 1996 г. е създаването на работеща комитсия от представители на чуждите инвеститори и от управляващите в Литва. Организираните срещи, на които се дискутират проблемите. Направените препоръки и мненията на чуждите инвеститори се вземат предвид и се вземат практически мерки от управляващите в области като: данъчно облагане, подобряване на циркулацията на информацията и функционирането на митниците.

Една положителна особеност на използването на изследванията на публичното мнение от политиките и публичната администрация е фактът, че изследващите не само докладват заключенията, но също работят като членове на екипи по време на подготвянето на проектите за реформа и на средствата за прилагане на реформите. Такова сътрудничество може да се смята за атрибут на отношения между изследващи и потребителите на услуги, а също така на факта, че много взимани решения са наети от академични институции и самите те работят в изследователски екипи. Например, през 1993 г. професор по социология е назначен за съветник на министър-председателя на Литва. Други взимат участие в работни групи на специалисти, изготвящи системата за реформа в социалното осигуряване и в създаване на министерства.

Външният и вътрешен имидж на правителството е изследван от различни проекти, изпълнявани в Литва. Във всички изследвания, в които са проучвани елитът и масовото общество, се отчитат мненията за институциите, включително правителство и парламент. Опитът от 1991 до 1996 г. показва, че техният имидж много не се различава: масовото общество и елита са донякъде критични към дейността на централната власт.

През периода на трансформацията, публичните очаквания, свързани с дейността на правителството почти винаги надвишават възможностите за постигането им.

Заключенията на изследванията, ръководени от институции за проучване на публични мнения в Литва от 1990 до 1997 г. ясно показват такива тенденции. След всички общи избори нивото на общественото доверие в правителство нараства, но след по-малко от 6 месеца отново намалява.

7.3.1. Мерки за одобряване

Този вид изследване е най-често поръчвано от министерствата или от местното управление. По-голямата част от изследванията от този тип, провеждани в Литва, се занимават с реформа в образованието, социалното осигуряване и системата на здравеопазването.

От 1991 до 1997 г. Социологичната лаборатория на Университета във Вилнюс, ръководи няколко изследвания сред студентите от училища и университети заедно с учители, за да проучи нивото на одобрение на образованието и структурата на програмите в образователните институции. Резултатите от тези изследвания се използват за оценка и приспособяване на учебни програми, също така и на квалификационни програми, предлагани от училища и университети (виж Бокс 5 по-долу за такъв пример).

По-специално студентите са питани за мнения за програми, предлагани за академичен обмен с чужди институции. Резултатите от тези изследвания са използвани за ревизиране на информационната политика на университетите и за даване възможност за посрещане на очакванията на студентите и персонала.

По време на здравната реформа, редица изследвания на публичното мнение са спонсорирани от Министерство на здравеопазването с цел оценка на съществуващите проблеми в този сектор. Изследванията са ръководени от агенция Vilmojus, Балтийски изследвания и Социологичната лаборатория при Университета във Вилнюс. По-специално е изследвано публичното мнение за приватизирането на някои здравни услуги. Още веднъж - заключенията от тези изследвания не са докладвани често в медиите и не са известни на обществото.

Някои въпроси, свързани с одобрението на елита и персонала, са проучвани от изследвания на елита, описани по-рано в доклада. По-голямата част от такива изследвания, специално тези, които се занимават с одобрението на служителите от публичната администрация, са проведени в самата администрация и не са достъпни за обществото.

БОКС 5: ИЗСЛЕДВАНЕ МНЕНИЕТО НА СТУДЕНТИТЕ

Изследването е проведено през 1997 г. от Социологическата лаборатория на Университета във Вилнюс от името на Държавния съвет за младежта: лично са интервюирани 1 000 литовски младежи на възраст от 15-29 год. Изследването покрива широк кръг от теми: политически, икономически, социални, културния живот на младежите, основните проблеми и спънки според младите хора в съвременното общество, техните планове и перспективи и др. Една част от изследването е посветено на оценка дейността на различните институции, занимаващи се с младежта.

Резултатите от това изследване заключават, че най-важният проблем, пред който е изправена Литва, доколкото са засегнати младите хора, е ниският жизнен стандарт, престъпността и безработицата. Младите хора смятат, че основният приоритет на Литва трябва да е икономическото развитие.

Всеки четвърти признава, че има институции, чиято дейност се концентрира върху важните за тях проблеми, но 50% не знаят за съществуването на такива институции. Техните заключения са, че дейността на тези институции не е задоволителна, че им липсва инициатива и полагат недостатъчно усилия за комуникиране с младите хора. Тези институции, според тях, много малко ги информират. В същото време, само 3% от младежта на Литва членува в някаква организация. Те биха искали да имат повече международни контакти с младите хора от други страни, но основните пречки за това са финансови.

Младите хора са скептично настроени относно качеството на обучение в средните училища. Те смятат, че е незадоволително за всички, които искат да продължи образованието си. Отношенията между преподаватели и студенти също са оценени, като незадоволителни. Младите хора смятат, че оценяването на тяхното ниво на знания в училищата е по-скоро субективно. За реформата в образователната система младите хора подчертават необходимостта от приспособяване на учебните програми и методи към развиване на независими и мислещи студенти (виж *Портретът на Литовски студент - 1997*).

Резултатите от това изследване са резюмирани в доклад и са представени на литовския парламент и медиите, и са използвани от Държавния съвет за младежта при подготвяне на проекти за образователната реформа и държавната програма за политиката към младежта.

По време на здравната реформа, редица изследвания на публичното мнение са спонсорирани от Министерство на здравеопазването с цел оценка на съществуващите проблеми в този сектор. Изследванията са ръководени от агенция Vilmojus, Балтийски изследвания и Социологическата лаборатория при Университета във Вилнюс. По-специално е изследвано публичното мнение за приватизирането на някои здравни услуги. Още веднъж - заключенията от тези изследвания не са докладвани често в медиите и не са известни на обществото.

Някои въпроси, свързани с одобрението на елита и персонала, са проучвани от изследвания на елита, описани по-рано в доклада. По-голямата част от такива изследвания, специално тези, които се занимават с одобрението на служителите от публичната администрация, са проведени в самата администрация и не са достъпни за обществото.

Пример за такова изследване е изследването на агенция *Балтийски изследвания* сред елита от името на Европейската комисия (виж Бокс 6 по-долу).

БОКС 6: ОДОБРЕНИЕТО НА ЕЛИТА ЗА НИВОТО НА ИНФОРМАЦИЯТА

Изследването е проведено през 1996 г. от агенция *Балтийски изследвания* от името на Европейската комисия. То извършва проучване сред служителите от публичната администрация, политици, бизнес лидери и медии, занимаващи се с европейската интеграция. Целта на изследването е да разбере нивото на осъзнаване от тези групи на дейността на ЕС, каналите за информиране и необходимостта от информираност. Мнозинството от изследваните елит показва висок интерес към получаване на повече информация за ЕС и подкрепя идеята за публикуване на списание в Литва, което да информира за ЕС.

В резултат на прилагане на заключенията от това изследване, Европейската комисия започва да издава на литовски език списание *Европейски диалог*, което от 1996 г. редовно се разпространява сред 2 000 членове на елита.

Този проект продължава, а също и мониторингът на получателите на списанието. Нивото на одобряване на списанието се измерва през 1996 г. и изследването продължава през 1997 г. от *Балтийски изследвания*. Този проект е част от проект за Централна и Източна Европа, спонсориран от Европейската комисия (виж *Публично мнение за Европейския съюз, 1992-1997*)

8. Имидж и възприемане на публичните организации

По-голямата част от изследванията, разглеждащи възприемането на социалните институции, се концентрират върху правителството. Няколко изследвания са проведени за определяне на имиджа и възприемането на публичните организации. Едно такова изследване е направено от *Балтийски изследвания* през 1996 г. Изследването се провежда сред литовските граждани за имиджа на Центъра за психологична помощ на младежи. Разглежда се нивото на познаване на Центъра и на неговите услуги. Резултатите от това изследване показват какъв вид помощ е най-нужен, какви пропуски има в информацията за услугите и какви видове стереотипи и предразсъдъци трябва да се конфронтират за подобряване на дейността на Центъра. Резултатите от изследването, което е проведено безплатно, са докладвани на Центъра.

Една от основните причини такъв тип изследване да е недостатъчно развито, е ниското ниво на осведоменост на публичните организации относно изследванията на общественото мнение, както и липса на финансови ресурси за провеждането им. Обаче, с бързото създаване на неправителствени организации в Литва се очаква увеличаване на този тип изследвания.

9. Място за съхраняване на резултатите от изследванията в административната система

Това е слабото място на цялата система. Независимо от факта, че изследванията на публично мнение са добре развити и използвани в Литва, няма централен архив или публично достъпно място за данните от изследванията. Всеки институт за проучвания е отговорен за съхраняване на данните си.

Данните от тези изследвания, спонсорираны от чужди институции се съхраняват в самите институции и не са достъпни за използване.

Няколкото примера за данни от изследвания, които са публично достъпни, са данните на Евробарометър на Централна и Източна Европа, които се съхраняват в архивите на Западна Европа. Те могат да се получат, като се отправи искане към Генералния директор на Европейската комисия. Някои данни от проекти за проучвания, спонсорираны от американски организации, се съхраняват в архиви на САЩ. Такъв пример за Литва е организацията Gallup в САЩ.

Данни от изследвания, поръчани от правителството на Литва или от публични институции, се съхраняват в тези институции, често във форма на отпечатани доклади. По тази причина те не са лесно достъпни за други публични институции. Още по-лошо, тези доклади често изчезват, когато стават персонални промени.

10. Заключение

Прегледът на развитието на изследванията на публичното мнение в Литва и прилагането на техните заключения ни дава възможност да направим следните изводи:

- изследванията на публично мнение бързо се развиват след 1997 г.;
- първите национално представителни изследвания на публичното мнение в Литва са направени през 1989 г. и съвсем скоро стават интегрална част от социалния и политическия живот;
- през първия период от пост-комунистическата история, преди 1992 г., обществото в Литва има възможността открито да изразява индивидуалните си мнения и е благо-разположено към проучванията на мнения. По това време изследвания на общественото мнение широко се използват от политици и правителството във всички стадии на административната и икономическа реформа;
- през втория период на новата история, от 1992 г. и до сега, общественото настроение в Литва става по-песимистично, нивото на доверие в социалните институции намалява и общественото внимание се фокусира върху социалните проблеми. В същото време финансирането на такива изследвания се променя, делът на правителството на Литва във финансирането намалява, докато това на международните организации и на медиите в Литва се увеличава;
- анализът на използването на проучванията на публичното мнение в Литва през шестте години на административна реформа показва, че те са едно от важните средства, използвани за оценка на нуждите на различни групи от обществото, като се отчитат предпочитанията и одобрението им. В посткомунистическата история на Литва има много примери за успешно използване на изследванията на общественото мнение в хода на административната реформа;
- за да стане използването на проучванията по-приемливо и по-ефикасно, се налагат по-големи усилия от изследващите проучванията и от вземащите решения. Само с информиране на вземащите решения от изследователите за възможностите на изследванията на мнения, тяхната приложимост и ефективност, те могат да станат по-ангажирани в планирането и прилагането на реформите в пост-комунистическото общество;
- трябва да се отделя повече внимание на непрекъснати проекти за мониторинг на процеса на реформата, а също така публикуване на резултатите от изследванията;
- методологията на публичните проучвания трябва да се изучава в университетите – социологията продължава да е слабото място в образователната система на Литва.

References

Annex

