

*Prieskumy verejnej mienky a ich využitie v reformách verejnej správy.*

*Prvé slovenské vydanie.*

*Copyright: Inštitút rozvoja obcí, miest a regiónov Ekonomickej fakulty Univerzity Mateja Bela, 2001.*

Originál bol publikovaný OECD v angličtine a francúzštine pod týmito názvami:

*Public Opinion Surveys as Input to Administrative Reform / Les sondages d'opinion au service de la réforme de l'administration publique. Copyright OECD, 1998.*

Tento preklad vyšiel s podporou Iniciatívy pre reformu miestnej samosprávy a verejných služieb - Local Government and Public Service Reform Initiative (pri Inštitúte otvorenej spoločnosti – Open Society Institute), vďaka povoleniu SIGMA/OECD a grantu NISPACEE (Asociácia inštitúcií a škôl verejnej správy v strednej a východnej Európe), Bratislava.

Publikácia bola preložená podľa originálu, bez akéhokoľvek pridávania alebo vypúšťania častí textu. OECD nie je zodpovedná za kvalitu slovenského prekladu a za jeho súlad s pôvodným textom.

Názory vyjadrené v tejto publikácii nereprezentujú oficiálne názory Európskej komisie, členských krajín OECD, ani krajín strednej a východnej Európy, ktoré sa zúčastňujú v Programe. Názory vyjadrené v jednotlivých článkoch sú názormi ich autorov.

*Preklad:*

Ing. Magdaléna Bernátová, PhD. – Program SIGMA, Predhovor, Zhrnutie,  
kapitoly autorov Jak Jabes a Michal Illner

Ing. Gabriel Dojčák – kapitola autorky Elke Löffler

Ing. Zuzana Geročová – kapitola autorky Rasa Alisauskiene

Ing. Eva Sekerešová – kapitola autorky Julia Szalai

*Redakcia:*

Ing. Magdaléna Bernátová, PhD.

*Odborné posúdenie prekladov:*

Prof. Ing. Juraj Nemeč, PhD.

*Jazyková korektúra:* Mgr. Juraj Rohárik

*Náklad:* 300 výtlačkov

*Rozsah:* 108 strán

*Vydavateľ:* IROMAR, Ekonomická fakulta UMB, Banská Bystrica

*Tlač:* REPRO HUPE Banská Bystrica

**Neklasifikované**

**CCNM/SIGMA/PUMA(98)48**

Organizácia pre ekonomickú spoluprácu a rozvoj  
Organisation de Coopération et de Développement Economiques  
Organisation for Economic Co-operation and Development

**OLIS: 25-Nov-1998**

**Dist.: 30-Nov-1998**

---

**Slovenský preklad**



**S I G M A – SPOLOČNÝ PROGRAM OECD A EURÓPSKEJ ÚNIE,  
FINANCOVANÝ HLAVNE Z PROGRAMU PHARE EURÓPSKEJ ÚNIE**

**PRIESKUMY VEREJNEJ MIENKY A ICH VYUŽITIE  
V REFORMÁCH VEREJNEJ SPRÁVY**

**ŠTÚDIE SIGMA: č. 25**

**2319**

**Originál tohto dokumentu je dostupný prostredníctvom OLIS  
Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine  
Complete document available on OLIS in its original format**

## PROGRAM SIGMA

SIGMA – Program pomoci reformám verejnej správy v krajinách strednej a východnej Európy – je spoločnou iniciatívou OECD a Európskej únie. Podporuje snahy o reformy verejnej správy v trinástich transformujúcich sa krajinách a je financovaná z programu PHARE Európskej únie.

Organizácia pre ekonomickú spoluprácu a rozvoj (OECD) je medzivládna organizácia 29 demokratických krajín s pokrokovými trhovými ekonomikami. Jej Centrum pre spoluprácu s nečlenskými krajinami usmerňuje poradenstvo a pomoc OECD, týkajúce sa širokej škály ekonomických problémov, do krajín strednej a východnej Európy a bývalého Sovietskeho zväzu. PHARE poskytuje grant na financovanie podpory svojich partnerských krajín v strednej a východnej Európe až do štádia, keď sú schopné prijať záväzky členstva v Európskej únii.

PHARE a SIGMA podporujú rovnaké krajiny: Albánsko, Bosnu - Hercegovinu, Bulharsko, Českú republiku, Estónsko, bývalú Juhoslovanskú republiku Macedóniu, Maďarsko, Lotyšsko, Poľsko, Rumunsko, Slovensko a Slovinsko.

SIGMA bola založená v roku 1992 a funguje v rámci Oddelenia verejného manažmentu OECD, ktoré poskytuje informácie a odborné analýzy o verejnom manažmente pre politikov a uľahčuje kontakty a výmenu skúseností medzi manažermi verejného sektora. SIGMA poskytuje podporovaným krajinám prístup k sieti skúsených úradníkov, komparatívnych informácií a k technickým vedomostiam v rámci Oddelenia verejného manažmentu.

Ciele SIGMA sú:

- pomáhať podporovaným krajinám v ich hľadaní dobrého systému verejnej správy, pri zdokonaľovaní efektívnosti verejnej správy a pri dodržovaní demokratických hodnôt, etiky a rešpektu voči právu zamestnancami verejnej správy;
- pomáhať budovať vlastné kapacity na úrovni centrálnych vlád schopné reagovať na potreby internacionalizácie a požiadavky integračných plánov Európskej únie;
- podporovať iniciatívy Európskej únie a ďalších darcov, pomáhajúcich podporovaným krajinám pri reformách verejnej správy a prispievať ku koordinácii darcovských aktivít.

V rámci svojej práce považuje táto iniciatíva za vysokú prioritu uľahčovanie spolupráce medzi vládami. To zahŕňa poskytovanie logistickej podpory formovaniu sietí praktikov z verejnej správy v strednej a východnej Európe, a tiež kontaktov medzi nimi a ich kolegami v ostatných demokratických krajinách.

SIGMA pracuje v piatich technických oblastiach: Rozvojové stratégie vo verejnej správe; Tvorba politických programov, koordinácia a regulácia; Tvorba rozpočtu a alokácia zdrojov; Riadenie verejných služieb; Administratívny dohľad, finančná kontrola a audit. Okrem toho tu pôsobí aj Oddelenie informačných služieb, ktoré distribuuje publikácie a materiály z oblasti verejného manažmentu.

Copyright OECD, 1998

**Žiadosti o povolenie na reprodukciu a preklad všetkých častí tohto materiálu treba zaslať na adresu: Head of Publication Service, OECD, 2 rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.**

**Názory vyjadrené v tejto publikácii nemusia nevyhnutne reprezentovať oficiálne názory Európskej komisie, členských krajín OECD a krajín strednej a východnej Európy, ktoré sa zúčastňujú na programe.**

## PREDHOVOR

Táto publikácia skúma spôsoby využívania prieskumov verejnej mienky ako nástroja na podporu reforiem verejnej správy v krajinách západnej, strednej a východnej Európy. Cieľom publikácie je demonštrovať vládam a úradníkom v krajinách strednej a východnej Európy užitočnosť prieskumov verejnej mienky pred reformami, počas reforiem i po reformách a podporiť ich systematické využívanie.

Ako v minulosti, tak aj dnes veda venuje veľkú pozornosť prieskumom verejnej mienky, a to z hľadiska metodologických problémov zberu dát, analýzy údajov a ich interpretácie. V krajinách OECD, strednej a východnej Európy existuje veľa publikácií o reformách verejnej správy. Hoci sa tieto publikácie hodne používajú, je stále veľmi málo informácií o využití prieskumov verejnej mienky v kontexte reforiem verejnej správy. Poskytnutím prehľadu o využívaní prieskumov verejnej mienky v západných krajinách, v Českej republike, Maďarsku a Litve a uvedením príkladov z rôznych prostredí verejnej správy táto publikácia prispieva k širšiemu poznaniu, čím môžu byť prieskumy užitočné pre reformy verejnej správy.

Publikácia je spracovaná na základe jednotnej štruktúry, ktorú jednotliví autori spolu so štyrmi expertmi rozpracovali do štyroch správ pod vedením konzultanta Jaka Jabesa zo sekcie Rozvojové stratégie vo verejnej správe, SIGMA. Autormi sú: Elke Löffler, Oddelenie verejného manažmentu (Public Management Service - PUMA), Michal Illner, Akadémia vied Českej republiky, Julia Szalai, Akadémia vied Maďarska a Rasa Alisauskiene, Baltické prieskumy, Litva. Experti, ktorí spolupracovali na texte: David Zussman, prezident Fóra verejnej politiky a profesor na Univerzite v Ottawe, Kanada, Jon Eivind Kolberg, výskumný riaditeľ Inštitútu aplikovaného spoločenského výskumu, Oslo, Nórsko, Juan Diez-Nicolas, profesor na Univerzite Complutense, Madrid, Španielsko a Christian Haerpfer, výskumný riaditeľ Paul Lazarsfeld Gesellschaft, Viedeň, Rakúsko. Administratívnu pomoc poskytla Jane Delarue, SIGMA. Správy za jednotlivé krajiny odrážajú situáciu koncom roka 1997.

Pre ďalšie informácie kontaktujte Jaka Jabesa na adrese, ktorá je uvedená nižšie.

Za publikovanie tejto správy zodpovedá Generálny sekretariát OECD.

Táto publikácia bude publikovaná aj vo francúzštine pod názvom *Les enquetes d'opinion au service de la réforme de l'administration publique*.

**SIGMA-OECD, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris, Cedex 16, France**  
**Tel. (33.1) 45.24.79.00; Fax (33.1) 45.24.13.00**  
**e-mail: [sigma.contact@oecd.org](mailto:sigma.contact@oecd.org); <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb>**

## OBSAH

PROGRAM SIGMA .....	2
PREDHOVOR.....	3
ZHRNUTIE.....	6
<b>PRIESKUMY VEREJNEJ MIENKY A REFORMA VEREJNEJ SPRÁVY</b>	
- Jak Jabes.....	11
1. Úvod.....	11
2. Niektoré problémy pri realizovaní prieskumov .....	12
3. Vytváranie záruk .....	13
4. Správy z jednotlivých krajín.....	14
5. Zhrnutie a závery.....	16
<b>PRIESKUMY VEREJNEJ MIENKY A ICH VYUŽITIE V REFORMÁCH VEREJNEJ SPRÁVY V ZÁPADNÝCH KRAJINÁCH - Elke Löffler.....</b>	<b>17</b>
Predslov.....	17
Úvod.....	18
Sledovanie výkonu a akceptovania inštitúcií, vlády a verejnej správy.....	19
Politické priority.....	20
Názory na európsku integráciu.....	21
Využitie prieskumov verejnej mienky v politickom cykle.....	24
6.1. Uvedenie politického programu.....	24
6.2. Realizácia politiky.....	26
6.3. Hodnotenie politiky.....	26
Imid a vnímanie verejných organizácií.....	32
Uchovávanie poznatkov z prieskumov v systéme verejnej správy.....	34
Zhodnotenie prieskumov verejnej mienky ako nástroja reforiem verejnej správy..	34
Literatúra.....	37
<b>PRIESKUMY VEREJNEJ MIENKY A ICH VYUŽITIE V REFORMÁCH VEREJNEJ SPRÁVY V •ESKEJ REPUBLIKE - Michal Illner.....</b>	<b>40</b>
1. Úvod.....	40
2. Reforma verejnej správy.....	40
3. Vývoj prieskumov v minulosti.....	42
Sledovanie výkonu a akceptovania inštitúcií, vlády a verejnej správy.....	44
Politické priority.....	46
Názory na integráciu do EÚ.....	46
Využitie prieskumov verejnej mienky v politickom cykle.....	47
7.1. Uvedenie politických programov.....	47
7.2. Realizácia politických programov.....	49
7.3. Hodnotenie politických programov.....	50
Imid a vnímanie verejných organizácií.....	53
Uchovávanie poznatkov získaných z prieskumov v systéme verejnej správy.....	53
10. Závery.....	54
Literatúra.....	57
Príloha: Adresy hlavných prieskumných agentúr a ďalších výskumných inštitúcií, ktoré realizujú prieskumy a ktoré uchovávajú údaje vhodné pre reformu verejnej správy.....	60

**PRIESKUMY VEREJNEJ MIENKY A ICH VYU ITIE V REFORMÁCH VEREJNEJ SPRÁVY  
V MA•ARSKU - Julia Szalai.....61**

4.	Úvod.....	61
5.	Niektoré rozhodujúce •rty refoiem verejnej správy po r. 1989.....	62
6.	Stru•ná história a niektoré sú•asné •rty prieskumov verejnej mienky.....	64
7.	Sledovanie výkonu a akceptovania inštitúcií, vlády a verejnej správy.....	67
8.	Priority politických programov: názory na reformu na miestnej úrovni.....	68
9.	Názory na integráciu do EÚ.....	71
	Vyu itie prieskumov verejnej mienky v politickom cykle.....	73
	7.1. Politická iniciatíva: prípad reformy zdravotníctva.....	73
	7.2. Realizácia politických programov: názory na reformu rozpo•tu.....	77
	7.3. Hodnotenie politiky: názory na výhry a prehry ekonomických refoiem.....	79
	Imid a vnímanie verejných organizácií.....	83
	Uchovávanie poznatkov získaných z prieskumov verejnej mienky.....	84
10.	Závery.....	85
	Literatúra.....	88
	Príloha: Adresy hlavných inštitúcií, ktoré robia prieskumy verejnej mienky.....	89

**PRIESKUMY VEREJNEJ MIENKY A ICH VYU ITIE V REFORMÁCH VEREJNEJ SPRÁVY  
V LITVE - Rasa Alisauskiene..... 90**

10.	Úvod.....	90
11.	Reforma verejnej správy.....	90
	2.1. Spolo•enské zmeny v baltických štátoch.....	90
	2.2. Reforma verejnej správy.....	91
3.	História prieskumov verejnej mienky.....	92
	3.1. Politické nálady v Litve.....	94
4.	Sledovanie výkonu a akceptovania inštitúcií, vlády a verejnej správy.....	95
	4.1. Ekonomické, politické a spolo•enské inštitúcie.....	95
	4.2. Vláda, verejný sektor a verejná správa.....	96
5.	Politické priority.....	97
6.	Názory na európsku integráciu.....	98
7.	Vyu itie prieskumov verejnej mienky v politickom cykle.....	100
	7.1. Uvedenie politických programov.....	100
	7.2. Realizácia politických programov.....	101
	7.3. Hodnotenie politiky.....	102
8.	Imid verejných organizácií a ich vnímanie.....	104
9.	Uchovávanie poznatkov z prieskumov v systéme verejnej správy.....	104
10.	Závery.....	105
	Literatúra.....	107
	Príloha: Adresy organizácií, ktoré sa zaoberajú prieskumami verejnej mienky v Litve.....	108

## ZHRNUTIE

### **Prieskumy verejnej mienky sú informačným nástrojom pre vlády pri tvorbe a realizácii reforiem**

Vnímateľné vlády konajú na základe informácií, ktoré dostanú. Informácie o internom a externom prostredí zbierajú a spracovávajú rôzne organizácie (ministerstvá, komisie, agentúry a pod.), ktoré patria do verejnej správy. Informácie ovplyvňujú správanie ľudí a organizácií. Preto môžu tvoriť silný nástroj pôsobiaci na zmenu modelov správania sa a na presadenie reformy verejnej správy.

Rozvoj a modernizácia v členských krajinách OECD viedli k tomu, že verejnosť je náročnejšia, vyžaduje lepšie služby a väčšie možnosti povedať svoj názor na to, aké služby sa jej budú ponúkať a akým spôsobom. Tiež sa zvyšujú nároky verejnosti na to, aby bola zapojená do verejného rozhodovania. V strednej a východnej Európe je stále viac zrejmé, že verejný sektor, ktorý je čoraz viac otvorený voči verejnosti, zvýši svoju ekonomickú úroveň. Jej dosiahnutie si vyžaduje dobrú informovanosť a vklad občanov. Prieskumy verejnej mienky patria medzi najvýznamnejšie prostriedky na dosiahnutie týchto cieľov.

*Príklad: Decentralizácia bola podstatnou časťou reformy verejnej správy, ktorú podstupilo mnoho transformujúcich sa krajín. V Českej republike prieskumy verejnej mienky organizované parlamentom už v r. 1991 ukázali na vzrastajúci nesúlad názorov na reformu. Verejnosť uprednostňovala skôr dekoncentrovanú formu štátu, ale neželala si multiplicitu štátnych orgánov, ktorú by priniesol tento typ štátneho usporiadania, pretože sa bála vysokých finančných nákladov. Keďže aj iné prieskumy zistili podobný model názorov verejnosti, nie je žiadnym prekvapením, že české vlády boli pri územných reformách opatrné.*

Pri uvádzaní nových politických programov alebo pri presadzovaní starých, pri reformovaní inštitúcií a vládnych mechanizmov, pri transformovaní verejných služieb a programov a pri rušení a vytváraní agentúr môžu vlády strednej a východnej Európy dobre využiť informácie získané od občanov. Kým niektoré reformy sa týkajú všetkých občanov, mnohé zmeny, ktoré vlády navrhujú, majú vplyv len na určité skupiny, tie, na ktoré – či tieto chcú, alebo nie - sú tieto zmeny zamerané. Spätná väzba od týchto záujmových skupín je pre vládu veľmi dôležitá pri tvorbe a prehodnocovaní reforiem verejnej správy. Rovnako dôležitý je tiež názor klientov, ktorý charakterizuje verejnú správu. Nároky klientov ovplyvnili organizačné a personálne postupy, ako aj kultúru verejnej správy. Ak vládne inštitúcie pri tvorbe a realizácii svojej politiky chcú na názory verejnosti reagovať, môžu zo spätnej väzby klientov iba vyťažiť.

Tak, ako postupuje v krajinách strednej a východnej Európy transformácia na trhové hospodárstva a demokratické systémy, občania zvyšujú svoje očakávania od nimi zvolených vlád. Občania ako spotrebiteľia sa zaujímajú o vlastnosti služieb, ako je kvalita, dosiahnuteľnosť, cena, vhodnosť, bezpečnosť atď. Občania ako daňovníci chcú mať právo zasahovať do tvorby a realizácie politiky. Súčasťou reformy organizácií v sektore verejných služieb je urobiť ich citlivejšími na záujmy občanov. Prieskumy verejnej mienky poskytujú údaje na meranie toho, či schopnosť inštitúcií reagovať zodpovedá potrebám občanov.

### **Prieskumy na podporu reforiem verejnej správy musia mať určenú cieľovú skupinu**

Vládne reformy sa často minú vytýčeným cieľom, pretože stratégie na podporu reforiem verejnej správy neobsahujú vhodný realizačný plán. Úspech realizácie totiž spočíva v tom, ako sú jednotlivé časti systému (napr. organizačné štruktúry, vyššie postavení úradníci atď.) pripravené na zmenu. Prieskumy verejnej mienky tu tvoria významný spojovací článok, pretože poskytujú

údaje nielen o tom, ako bude reforma na verejnosti akceptovaná, ale aj o tom, ako sú tí, ktorí ju budú realizovať, pripravení na zmenu.

Reforma verejnej správy nie je práve tou oblasťou politiky, ktorá by priťahovala záujem širokej verejnosti. Práve prieskumy verejnej mienky týkajúce sa reforiem verejnej správy môžu zabezpečiť, že reformy nájdu svojich príjemcov. Jednou skupinou príjemcov sú bezpochyby pracovníci verejnej správy a elitné skupiny, ktorých sa reformy priamo dotýkajú. Ako ukazujú neúspechy väčšiny reforiem, ktoré boli iniciované „zhora“, je veľmi dôležité, aby tí, čo uskutočňujú politické a administratívne zmeny, pochopili, že ide o procesy a snažili sa zisťovať názory tých, ktorí budú nimi ovplyvnení. V podstate ide o prieskumy medzi zamestnancami, ktoré sa robia pred reformami, počas nich, a tiež po vládných intervenciách, ako základný faktor úspechu štrukturálnych a kultúrnych reforiem verejnej správy.

*Príklad: Na základe údajov z dvoch po sebe nasledujúcich prieskumov verejnej mienky o nespokojnosti úradníkov na vedúcich pozíciách uviedla kanadská vláda veľký reformačný proces pod názvom Verejná služba 2000, v ktorom zamýšľala zmeniť organizačné postupy a personálnu politiku s cieľom zlepšiť situáciu. Reforma bola motivovaná výsledkami prieskumov verejnej mienky a bola ďalej spracovaná podľa údajov získaných prieskumom medzi úradníkmi na vedúcich pozíciách, ktorý bol uskutočnený formou riadených diskusných skupín (tzv. focus groups).*

Nie je však dostatočné poznať postoje a názory iba zamestnancov verejnej správy. Pretože organizácie verejnej správy sú otvorené rôznym politickým, ekonomickým a spoločenským faktorom, prieskumy verejnej mienky sa tiež musia rozšíriť na rôznych klientov verejnej správy. Klientmi verejnej správy sú priami zákazníci inštitúcií, ktoré poskytujú verejné služby (napr. sociálnu starostlivosť), občania financujúci verejné služby (daňovníci), voliči a napokon celá verejnosť.

*Príklad: Štátny výbor pre otázky mládeže urobil prieskum verejnej mienky, aby zistil, čo mladí ľudia v Litve považujú za svoj najväčší problém. Respondenti uviedli ako najväčšie problémy nízku životnú úroveň, kriminalitu a nezamestnanosť. Výsledky prieskumu boli použité na prípravu projektov, cieľom ktorých bola reforma učňovského a profesijného vzdelávania a štátny program orientovaný na mládež.*

### **Verejná správa môže na doplnenie prieskumov využiť aj iné metódy získavania spätnej väzby**

Samozrejme, existuje mnoho spôsobov, ako získať spätnú väzbu a informácie. Existuje viacero metód, ako zabezpečiť účasť občanov na rozhodovaní, pričom vlády môžu využiť napr. konzultácie s verejnosťou, verejné vypočutia, stretnutia s občanmi miest, panely užívateľov a riadené diskusné skupiny. Ak sa konzultácie a zber informácií robia v záujme zlepšenia poskytovania verejných služieb, potom ďalšími metódami spätnej väzby sú prieskumy medzi kľúčovými informátormi, procedúry spracovávania sťažností spotrebiteľov a poradné skupiny užívateľov. Prieskumy verejnej mienky majú však výhodu v tom, že nimi rýchlo a často lacnejšie získame informácie tam, kde je treba osloviť širokú populáciu. Aj keď občania nemôžu prostredníctvom nich priamo ovplyvňovať rozhodovanie tak ako pri iných metódach, naplňajú myšlienku demokracie - zvlášť vtedy, ak sú si vedomí, že ich postoje a túžby vláda aktívne sleduje.

Hodnota demokracie založenej na účasti občanov narastá, keď si uvedomujú nielen to, že o ich názory je záujem, ale že majú vplyv na konečnú voľbu medzi viacerými alternatívami. Vlády,



ktoré potrebujú dobré informácie, by mali využívať rôzne metódy získavania spätnej väzby. Ide hlavne o kombinovanie prieskumov s niektorými z vyššie uvedených metód, ktoré zvyšujú schopnosť verejnej správy diagnostikovať problémy a efektívne intervenovať. Pri zisťovaní názorov verejnosti vláda s občanmi konzultuje, ale ponecháva si konečné právo na rozhodnutie. Napokon je to vláda, ktorá musí porovnať navzájom si konkurujúce priority a vybrať z nich pre reformu tie najvhodnejšie. Práve prieskumy verejnej mienky sa stávajú jedným z dôležitých vstupov do tohto procesu. Vláda tiež musí zabezpečiť, aby počas prieskumov nevznikli neprimerané očakávania.

*Príklad: Od roku 1989 používajú vo Švédsku na zisťovanie názorov verejnosti tzv. Švédsky barometer národnej spokojnosti. Prostredníctvom neho sa kontaktujú s občanmi, ktorí sú zákazníkmi najväčších podnikov vo verejnom sektore a merajú ich spokojnosť s poskytovanými službami. Takýto spôsob dlhodobého merania spokojnosti poskytuje výstižné informácie o výsledkoch reforiem v sektore služieb. Takéto údaje poskytujú týmto podnikom informácie, ktoré im umožňujú zlepšiť svoju činnosť a urobiť postupné zmeny pre ďalšie zdokonalenie svojich služieb.*

### **Efektívne využívanie informácií z prieskumov verejnej mienky vyžaduje záruky odbornosti**

Či vláda organizuje vlastný prieskum, alebo využije výsledky prieskumov publikovaných v médiách, potrebuje záruky, že prieskum bol organizovaný odborne, podľa určitých zásad. Niektoré vlády zriaďujú oddelenia, v ktorých zamestnávajú poradcov v odbore spoločenských vied, ktorí komentujú správnosť prieskumov a právoplatnosť získaných informácií. Vytvorenie takého oddelenia v úrade predsedu vlády alebo v rámci inej ústrednej inštitúcie nie je príliš nákladnou investíciou v porovnaní s výhodami, ktoré prináša. Napr. v Poľsku existuje takéto oddelenie pri Kancelárii predsedu vlády. Úlohou oddelenia je analyzovať výsledky prieskumov, komentovať ich presnosť a poskytovať vláde aktuálne informácie získané z prieskumov. V niektorých krajinách majú na ministerstvách malé oddelenia, ktoré zodpovedajú za organizovanie prieskumov. Také oddelenie je na Ministerstve služieb kanadskej vlády - hodnotí všetky zmluvy na prieskumy verejnej mienky predtým, než sa uzatvoria.

### **Spol'ahlivé údaje z prieskumov verejnej mienky pomáhajú orientovať reformy**

Vlády môžu vytvoriť špeciálne oddelenia, ktoré dokážu zabezpečiť, že zber údajov sa uskutočnil správnym spôsobom, alebo stanoviť, nakoľko sú nezávisle získané údaje užitočné. Dôležité je, aby prieskumy pomáhali v procese reforiem verejnej správy. Prieskumy sa môžu – a mali by sa – využívať vo všetkých fázach reformy. Pred samotným uskutočnením reformy môžu poskytnúť prehľad o úrovni akceptovania navrhovaných zmien občanmi. Počas realizácie sa verejná správa môže dozvedieť, ako sú (ne)spokojní tí, pre ktorých boli zmeny naplánované. Po zavŕšení reformy slúžia údaje z prieskumov ako základňa pre hodnotenie úspechu a umožňujú vláde plánovať ďalšie zmeny. Vzhľadom k problémom, ktoré vznikajú pri reformovaní komplexných systémov je vždy dôležité odhadnúť názor klientov (či už sú to občania, úradníci alebo podniky vo verejnom sektore), pretože takáto informácia môže napomôcť zdokonaleniu zavádzania reformy a znížiť náklady s tým spojené. Dobre zozbierané údaje pomáhajú orientácii reformy už pred jej uvedením do života a uľahčujú riadenie počas reformy i po jej skončení.

### **Prieskumy by sa mali opierať o overenú metodológiu spoločenských vied**

Prieskumy verejnej mienky môžu osloviť celú verejnosť, alebo zamestnancov organizácií verejného sektora, vyššie kádre, či „elitné“ úrovne verejnej správy. Môžu byť tiež orientované na konkrétne skupiny, napr. klientov vybraných služieb. Prieskumy môžu byť organizované prostredníctvom tvorcov politiky i manažérov organizácií, ktoré pôsobia vo verejnom sektore.

Prieskumy verejnej mienky sú flexibilným nástrojom, ktorý sa môže využiť pre rôzne ciele. Ich využitie a tvorba by sa však mali opierať o overenú metodológiu spoločenských vied.

Aj vtedy, keď sa prieskumy verejnej mienky využívajú vo veľkej miere, nedávajú odpovede na každý politický a organizačný problém. Pred začatím každého prieskumného procesu je potrebné vziať do úvahy nasledujúce faktory:

1. náklady na prieskum,
2. pre efektívny a účinný prieskum je potrebná špeciálna odbornosť,
3. mali by byť vyhodnotené rôzne metódy zberu údajov, aby sa zistilo, či môžu priniesť porovnateľné údaje rýchlejšie, lacnejšie alebo s menšími spoločenskými a organizačnými problémami,
4. vláda by mala vziať do úvahy, či existuje vôľa a kapacita konať na základe výsledkov, ktoré prieskumy priniesú,
5. treba poznať efekt „únavy z prieskumov“, teda fakt, že príliš veľa prieskumov má dlhodobé negatívne efekty.

Aby prieskumy poskytli hodnoverné výsledky, musia byť metodologicky správne vytvorené. Pri tvorbe prieskumu treba starostlivo vybrať formát i obsah jednotlivých položiek, ako aj skupiny respondentov. Treba sa vyhnúť chybám, ktoré môžu vzniknúť vinou zlej prípravy, nesprávneho výberu vzorky, alebo priamo v etape analýzy a interpretácie údajov. Je tiež dôležité, že poznanie získané z prieskumov sa využije pri rozhodovaní a riadení procesu zmien počas reforiem verejnej správy.

Prieskumy verejnej mienky poskytujú akoby fotografiu názorov a túžob ľudí, týkajúcich sa konkrétnych záležitostí politiky, ale nie sú štúdiami štrukturálnych prvkov sociálno-politického vedomia, ktorého sa tieto názory a túžby týkajú. Široko uznávaným problémom a – v závislosti na výsledku politických prieskumov – niekedy dokonca vítaným faktom je nestabilita výsledkov. Výsledky môžu byť rôzne, v závislosti od profesionality prieskumníkov a otázok kladených v prieskumoch. Analytická sila opakovaných prieskumov je oveľa väčšia ako pri jednorázových prieskumoch. Opakované prieskumy umožňujú robiť dlhodobé štúdie, ktoré poskytujú dodatočné informácie o zmenách názorov respondentov.

Napokon, hodnota získaných informácií narastá, ak sú dobre interpretované a dostatočne zrozumiteľné. Aby sa maximalizoval potenciálny vklad prieskumov verejnej mienky do procesu reforiem verejnej správy, údaje z prieskumov musia byť prezentované spôsobom, ktorý je zrozumiteľný pre politikov a úradníkov.

### **Proces budovania inštitúcií môže získať z prieskumov verejnej mienky**

Prieskumy sú užitočné aj tým, že poskytujú spätnú väzbu o zdrojoch spokojnosti a nespokojnosti s reformami verejnej správy vyjadrené rôznymi segmentmi spoločnosti. Tak, ako bude narastať význam procesu pripojenia k EÚ, budú sa periodicky merať reakcie verejnosti na integráciu. Vlády budú využívať tieto výsledky na zistenie pripravenosti nielen verejnosti, ale tiež svojej vlastnej. Tak, ako v kandidátskych krajinách bude postupovať budovanie inštitúcií, potreba zmerať pripravenosť k aplikovaniu *acquis communautaire* (k adaptácii legislatívy EÚ, pozn. prekl.) bude narastať a prieskumy budú pri tom tvoriť významnú metódu zberu informácií. V tejto oblasti je ešte dôležitejšie, že prieskumy verejnej mienky môžu byť použité na meranie a sledovanie skutočných i predstavovaných výhod a ťažkostí, ktoré sa spájajú s procesom integrácie. Prieskumy umožňujú osloviť rôzne vrstvy populácie v jednotlivých kandidátskych krajinách a zbierať informácie pre viaceré ciele zároveň.

*Príklad: V roku 1996 Ministerstvo zahraničných vecí Maďarska uskutočnilo prieskumy verejnej mienky s cieľom merať všeobecné vedomosti o Európskej integrácii a postoje k nej. Výsledky ukázali, že väčšina občanov Maďarska má pozitívny postoj k budúcemu členstvu svojej krajiny v EÚ a má relatívne dobré vedomosti o dopadoch členstva. Výsledkom prieskumov bolo, že vláda uviedla nový komunikačný program s cieľom zvýšiť povedomie o konkrétnych aspektoch určitých oblastí politiky EÚ.*

### **Efektívne využitie prieskumov**

Prieskumy sa v strednej a východnej Európe budú využívať efektívnejšie, keď:

- organizátori prieskumov a výskumní pracovníci budú trénovaní v interpretácii výsledkov pre potreby politikov a úradníkov verejnej správy,
- zvyšovanie počtu profesionálnych agentúr zaoberajúcich sa prieskumami vytvorí ponuku hodnoverných a spoľahlivých údajov,
- proces demokratizácie prinesie potrebu získavania spätnej väzby,
- vláda, ktorá organizovala výskum, zverejní jeho výsledky,
- prieskumy sa využijú na zvyšovanie poznania.

# PRIESKUMY VEREJNEJ MIENKY A REFORMA VEREJNEJ SPRÁVY

Jak Jabes\*

Nasledujúca úvodná kapitola zdôrazňuje užitočnosť prieskumov verejnej mienky pri poskytovaní informácií pre účely reforiem verejnej správy, vyzýva k zvýšenej pozornosti voči určitým metodologickým otázkam pri ich realizovaní, uvádza tiež štyri správy, ktoré ukazujú, ako jednotlivé vlády využívajú prieskumy verejnej mienky. Pre túto publikáciu boli vybrané tri správy z Českej republiky, Litvy a Maďarska spolu so štúdiou, ktorá prezentuje príklady z členských krajín OECD. Kým situácia charakterizovaná v tejto kapitole je viac či menej spoločná pre všetky krajiny v strednej a východnej Európe, celkové závery musia byť konštruované vzhľadom na správy z jednotlivých krajín, ktoré sú súčasťou tejto publikácie.

## 1. Úvod

Ľudia majú svoje názory nielen na to, čo vlády robia, ale aj na to, čo *by mali* robiť. Svoje názory vyjadrujú pravidelne vo volebných miestnostiach, ale sú ochotní ich poskytnúť aj anketárom, keď sa ich na ne spýtajú. Občania si vytvorili názory na ekonomiku a podmienky zamestnanosti, na sociálne programy, aj politické inštitúcie, ktoré ovplyvňujú a formujú ich životy. Veria určitým inštitúciám viac než iným, uprednostňujú isté sociálne programy pred ďalšími, majú názory na to, do akej miery považujú za vyhovujúce vzdelávacie a zdravotnícke systémy. Kým jednotlivci sa líšia vo svojom presvedčení, metódy spoločenských vied nám umožňujú zisťovať, či – v rámci rôznych skupín, do ktorých patria – občania zdieľajú podobné názory. Počas minulých rokov sa výskum tohoto druhu podstatne zdokonalil, hlavne s pomocou počítačov, ktoré môžu uchovávať, analyzovať a uskutočňovať empirické testy na veľkých množstvách údajov.

Dnes sa môžeme zoznámiť s výsledkami údajov z prieskumov v médiách. Prieskumy sa využívajú na meranie spotrebiteľských preferencií, politických názorov, postojov verejnosti k spoločenským otázkam. Média využívajú a publikujú rôzne typy zistení z prieskumov verejnej mienky. Naozaj všade (v novinách, časopisoch, rádiách, televíziách) sa diskutuje o výsledkoch prieskumov. Prieskumy využívajú aj veľké organizácie, ktoré chcú zistiť postoje svojich zamestnancov k práci alebo odmerať spokojnosť svojich klientov so službami a výrobkami, ktoré poskytujú. Tieto zistenia potom používajú na zvýšenie úrovne spokojnosti zamestnancov, produktivity práce, na zlepšenie služieb. Takéto prieskumy medzi zamestnancami a spotrebiteľmi sú v súkromnom sektore veľmi dôležité ako spôsob zabezpečovania spokojnosti spotrebiteľov i zamestnancov. Keď sú problémy definované, prieskumy poskytnú organizácii informácie, ktoré potrebujú na to, aby ich včas vyriešili.

Prieskumy sa stali dôležité aj pre vlády, pretože aj ony potrebujú byť informované o tom, ako sú prijímané ich iniciatívy. Prieskumy verejnej mienky môžu poskytnúť takéto informácie analyzovaním odpovedí, ktoré na dôležité otázky uvádzajú skupiny občanov. Sčítanie obyvateľstva je klasickým prieskumom, ktorý sa realizuje v každej krajine. Zvyčajne sa organizuje každých päť alebo desať rokov a poskytuje vláde významné štatistické údaje o populácii. Média sa zvyknú pýtať občanov na ich politické preferencie a stupeň ich dôvery voči politikom, resp. na to, ako jednotlivých politikov akceptujú. Vlády vyžadujú informácie o názoroch občanov a ich politických preferenciách. Ďalšie prieskumy organizujú vlády a miestne samosprávy s cieľom merať spokojnosť verejnosti so službami, ktoré poskytujú.

Vlády si organizujú, resp. dávajú organizovať prieskumy, keď chcú zistiť informácie o postojoch, presvedčeníach, predstavách a správaní občanov. Analýza údajov ukazuje, v akom rozsahu tieto názory zdieľajú (alebo nezdieľajú) rôzne sociálno-demografické skupiny. Vďaka opakovaniu

---

\* Jak Jabes je hlavným konzultantom v oddelení Verejná správa a rozvojové stratégie, SIGMA, OECD, Paríž, Francúzsko

prieskumov v pravidelných intervaloch môžu vlády zistiť, či sa postoje a názory verejnosti menia v čase.

Keď vlády zahajujú nové programy alebo sa snažia presadzovať pôvodné - s cieľom reformovať inštitúcie a mechanizmy poskytovania svojich služieb, transformovať verejné služby a programy a rušiť alebo vytvárať nové agentúry - môžu často zo spätnej väzby občanov len získať. Niektoré reformy sa týkajú všetkých občanov, no mnohé zmeny, ktoré vlády navrhujú, ovplyvňujú len niektoré skupiny, ktoré – chtiac, či nechtiac – sú týmito zmenami zasiahnuté. Spätná väzba od takýchto skupín je veľmi dôležitá pre vládu, keď pripravuje, alebo prehodnocuje svoju politiku.

Existuje mnoho spôsobov, ako získať spätnú väzbu. Je možné využiť niekoľko rôznych prístupov k zainteresovaniu verejnosti do rozhodovania. Vlády využívajú také mechanizmy, ako sú konzultácie s verejnosťou a mestské zhromaždenia. Prieskumy verejnej mienky však majú výhodu v tom, že sú rýchlejšie a často menej nákladným spôsobom získavania informácií. Prieskumy verejnej mienky umožňujú vláde osloviť širšie publikum, a ak je správne vybraná vzorka, je možné extrapolovať zistené údaje na celú populáciu. Keď sa zároveň s prieskumom verejnej mienky použije iná forma spätnej väzby, často to poskytuje lepšiu príležitosť pátrať hlbšie v problémoch a ďalej testovať informácie, ktoré boli získané v prieskume.

Prieskumy nie sú síce takými priamymi nástrojmi ako sú iné spôsoby, ktorými občania môžu ovplyvniť rozhodovanie, ale aj ony poskytujú istý stupeň občianskej účasti a demokracie, hlavne vtedy, ak sú si občania vedomí, že ich názory a postoje vláda aktívne vyhľadáva. Hodnota takejto účasti narastá, ak si občania uvedomujú nielen to, že ich názory sú žiadané, ale aj to, že majú vplyv na konečný výber medzi rôznymi politickými alternatívami.

Prieskumy verejnej mienky poskytujú vládam informácie a poznatky o reakciách občanov na navrhované alebo prebiehajúce politické programy. Prieskumy, ktoré sa realizujú podľa akceptovaných vedeckých štandardov, poskytujú všeobecne uznávané informácie. Samozrejme, že vlády môžu využiť informácie na rôzne účely, ale manipulovať verejnú mienku je ťažké.

## **2. Niektoré problémy pri realizovaní prieskumov**

Odkedy sa prieskumy verejnej mienky začali všeobecne využívať, začala sa aj kritika namierená proti nim. Týka sa hlavne toho, že prieskumy môžu byť nepresné. Takáto kritika často pochádza od tých politikov alebo vládnych úradníkov na vedúcich pozíciách, ktorým sa nepáči, čo prieskumy odhaľujú. Takáto kritika má oprávnenie len vtedy, keď predmetný prieskum nie je vedecky správny: napríklad, keď bola nesprávne zvolená metóda na výber vzorky respondentov, alebo keď vzorka nie je reprezentatívna, ak dotazník alebo interview boli nesprávne vytvorené, alebo ak boli zle vyzbierané a chybné analyzované údaje. Pri tvorbe prieskumu verejnej mienky sa vždy robí výber z väčšej časti populácie. Preto je vždy v takto získaných údajoch prípustná štatistická chyba, a je potrebné, aby bola zapracovaná do interpretácie výsledkov.

Pri prezeraní výsledkov prieskumov nemôžeme predpokladať, že odpovede respondentov reprezentujú objektívne informácie o ich naozajstných predstavách. Predstavy a názory môžu byť vytvárané médiami alebo profesionálnymi odborníkmi v oblasti informácií, ktorí pracujú pre klientov, ktorí majú záujem na presadzovaní konkrétnych správ alebo myšlienok. Niekedy sa potom stane, že prieskum zistí len to, čo chce nejaký silný alebo vplyvný subjekt (vláda alebo firma), aby si respondenti mysleli. Toto poznanie síce nemôže obmedziť využívanie prieskumov, ale je to ďalšia metodologická charakteristika a problém, ktorý komplikuje interpretáciu výsledkov prieskumov.

V súčasnosti, keď boli v oblasti spoločenských a behaviorálnych vied urobené veľké pokroky, je veľmi ľahké zabezpečiť sa proti takýmto chybám. Čitateľ, ktorý má pred sebou výsledky prieskumu verejnej mienky, by sa mal pokúsiť zhromaždiť informácie o príprave štúdie, o metóde výberu vzorky a o analýze dát. Média často poskytujú málo informácií práve o týchto aspektoch

prieskumov. Avšak vlády, ktoré organizujú prieskumy, majú prístup k týmto informáciám a sú v pozícii, ktorá im umožňuje vyhodnotiť úroveň presnosti prieskumov.

Problém presnosti sa týka hlavne regiónu strednej a východnej Európy. Dôvera ľudí voči vláde bola v bývalých komunistických zariadeniach vždy nízka. Navyše, informácie – hlavne štatistické – boli neúplné. Nebolo to kvôli tomu, že by štatistici boli nekvalifikovaní, ale skôr preto, že to boli politici, ktorí určovali, čo sa mohlo merať a čo sa malo zo štatistických meraní vypustiť. To v postkomunistických krajinách vyústilo do verejnej skepsy voči hodnote informácií, hlavne, ak ich produkovala a rozširovala vláda. Takže – názory na presnosť v tomto prípade bývajú dvojaké. Vládni úradníci majú tendenciu podceňovať údaje, pretože si myslia, že prieskumy sú nepresné. Verejnosť má zase tendenciu neveriť vláde, a teda ani výsledkom vládných prieskumov.

Ďalšie kritické názory tvrdia, že prieskumy môžu mať negatívny dopad na politický proces tým, že ovplyvňujú občanov tak, že menia svoje názory na politikov a na rôzne problémy podľa toho, aké sú prevládajúce trendy. Táto kritika sa týka najmä prieskumov, ktoré sa zaoberajú popularitou politických kandidátov a je oprávnená najmä počas volieb. To, že prieskum môže vytvárať také názory, ktoré sú umelé alebo ktoré sú politicky manipulované, je riziko, ktoré nie je možné vylúčiť. Prieskumy verejnej mienky môžu poskytnúť politikom a úradníkom príležitosť k manipulácii postojov širšej verejnosti, ktorá dostáva výsledky prostredníctvom oficiálnych a mediálnych zdrojov.

### **3. Vytváranie záruk**

Napriek tomu všetkému čo bolo povedané vyššie – to, čo si verejnosť myslí, v konečnom dôsledku zisťujeme najmä prostredníctvom prieskumov verejnej mienky. Jednou z najlepších záruk proti kritike voči prieskumom je existencia trhu. S využitím technologického a informačného pokroku, vzdelávacích a tréningových možností dostupných komukoľvek, kto sa chce zapojiť do organizovania prieskumov verejnej mienky, trh v krajinách OECD, ako i strednej a východnej Európy je naplnený ľuďmi a organizáciami, ktorí vstupujú do oblasti organizovania prieskumov. Sú to napr. akademickí výskumní pracovníci, výskumné inštitúcie pracujúce na objednávku, tzv. „think tanks“ – centrá združujúce odborníkov z viacerých inštitúcií, vládne agentúry, organizácie súkromného sektora pre výskum verejnej mienky a firmy zaoberajúce sa prieskumom trhu. Výhoda existencie trhu je v tom, že sa vytvárajú alternatívne zdroje odbornosti, ustanovujú sa štandardy a normy. Tiež vzniká potreba tvorby a udržiavania reputácie v oblasti spracovania vedecky hodnoverných prieskumov.

Jednoduchá možnosť využívať techniku pri spracovaní prieskumov a relatívne nízke náklady na zber informácií viedli k rozširovaniu počtu prieskumov. Ako sme už uviedli vyššie, médiá, ktoré uvádzajú výsledky prieskumov, málokedy poskytujú dodatočné informácie o tom, ako bol prieskum zorganizovaný, vrátane uvedenia prípustnej chyby v prieskumoch. Či už vláda organizuje vlastný prieskum, alebo sa chce inšpirovať prieskumom, ktorý bol publikovaný v médiách, stále sa musí zabezpečiť proti nepresnosti údajov. Niektoré vlády vytvárajú osobitné oddelenia, v ktorých zamestnávajú poradcov z oblasti spoločenských vied, ktorí sledujú presnosť prieskumov a hodnovernosť informácií z nich získaných. Vytvorenie takýchto oddelení na úrade predsedu vlády alebo v inej centrálnej inštitúcii nie je nákladnou investíciou v porovnaní s ich prínosom. Napríklad v Poľsku existuje také oddelenie v kancelárii predsedu vlády. Analyzuje výsledky prieskumov verejnej mienky, sleduje ich presnosť a poskytuje vláde aktuálne informácie z prieskumov. V niektorých krajinách sú na ministerstvách zriadené malé oddelenia zodpovedné za prieskumy (napr. v Kanade je na Ministerstve vládných služieb oddelenie, ktoré vyhodnocuje všetky zmluvy na prieskumy verejnej mienky ešte predtým, ako sú uzavreté).

### **4. Správy z jednotlivých krajín**

Pokúsili sme sa vyhodnotiť úroveň využívania prieskumov verejnej mienky pre reformu verejnej správy vládami v členských krajinách OECD a v krajinách strednej a východnej Európy. Správy

mali splniť niekoľko cieľov. Chceli sme získať poznatky o využívaní prieskumov verejnej mienky pri realizovaní reforiem verejnej správy vo všeobecnosti aj v rámci jednotlivých vlád, tiež zistiť, ako sa využívajú pri zdokonaľovaní riadenia ľudských zdrojov. V tej súvislosti ďalším našim cieľom bolo spoznať, do akej miery sa prieskumy využívajú ako informačné nástroje, ale i nástroje reformy, obzvlášť v transformujúcich sa krajinách. Tretím cieľom bolo využiť zistenia z jednotlivých krajín na uvedenie nových – pilotných nástrojov, na budovanie záujmu o využívanie prieskumov a, ak to bude možné, na realizovanie porovnávacieho výskumu v krajinách strednej a východnej Európy.

Aby sme dosiahli uvedené ciele, objednali sme spracovanie niekoľkých štúdií z krajín strednej a východnej Európy. Pre lepšiu porovnateľnosť sme dali vypracovať i štúdiu o členských krajinách OECD. So spracovateľmi jednotlivých správ sme sa dohodli na jednotnej štruktúre a na témach, ktoré budú obsahom všetkých štúdií.

Správy z jednotlivých krajín mali dať odpoveď na nasledujúce otázky: Ako využívajú vlády prieskumy na sledovanie a ovplyvňovanie reforiem? Do akej miery sa vlády zaujímajú o získanie názorov svojich občanov, ale i svojich zamestnancov – štátnych úradníkov? Je pre nich významná spokojnosť klientov, občanov, štátnych úradníkov?

V správach, ktoré sú uverejnené v tejto publikácii, čitateľ rýchlo zistí, že pre vybrané kľúčové problémy bola zvolená rovnaká štruktúra. V prvej časti všetkých správ je uvedené, ako sa sleduje výkon a akceptovanie ekonomických, politických a spoločenských inštitúcií. Aká je miera dôvery voči ekonomickým, politickým a spoločenským inštitúciám? Ako občania hodnotia výkon týchto inštitúcií? Analýza úrovni dôvery voči vláde, štátnej správe, polícii, armáde, parlamentu, politickým stranám, súdom atď., poskytuje informáciu o tom, ako sa verejnosť v postkomunistických spoločnostiach identifikuje s jednotlivými súčasťami verejnej správy.

V ďalšej časti sa autori pokúsili získať poznatky o prieskumoch, ktoré sa týkali politických priorít. Aké sú priority populácie vzhľadom k reformám? Ktoré potreby občania považujú za najurgentnejšie pre začatie reforiem? Uprednostňujú obyvatelia niektoré sektory alebo problémy (napr. zdravotníctvo, vzdelávací systém, programy udržiavania príjmov, sociálne zabezpečenie apod.), ktoré by sa mali ako prvé zaradiť do reformy verejnej správy?

Ako tretí bod je v správach zaradená diskusia o integrácii do EU, tu sa využívajú najmä také nástroje ako Eurobarometer.

Štvrtá časť je pomerne dlhá - je venovaná využívaniu prieskumov verejnej mienky v politickom cykle, či už je to na úrovni uvádzania politických programov, ich realizácie alebo hodnotenia. V tejto časti sa venujeme prieskumom, ktoré sa zaoberajú názormi občanov na zmeny vo veľkosti vlády a v počte ministerstiev. Koncepčný prístup výskumu verejnej politiky odráža fungovanie verejnej správy všeobecne a reforiem verejnej správy konkrétne, nie však ako lineárneho procesu, ale ako procesu spätnej väzby medzi inštitúciami verejnej správy a spoločenskými i politickými zúčastnenými stranami. Táto interakcia medzi akciou inštitúcií a reakciou zúčastnených strán vyžaduje pozorovanie inštitucionálneho správania sa a meranie postojov zúčastnených strán v určitých časových intervaloch. Prieskumy zaradené do tejto časti sa realizujú v reálnom čase uskutočňovania reforiem, takže naplánované prvky v rámci reforiem sa môžu meniť už počas ich realizácie, a to aj podľa prieskumov týkajúcich sa spokojnosti občanov s politickými iniciatívami. Aj také prieskumy, ktoré poskytujú názory a postoje úradníkov verejnej správy, sú pri zisťovaní spokojnosti dôležité, a preto sú tiež zahrnuté do tejto časti. Motivácia úradníkov verejnej správy (hnacie sily pre dosiahnutie úspechu, kariéry a osobných cieľov), ako aj úroveň spokojnosti úradníkov na vedúcich pozíciách so svojou prácou a inštitúciou sú rozhodujúcimi prvkami, ktoré ovplyvňujú úroveň ich účasti na realizácii vládnych reforiem týkajúcich sa verejnej služby.

V poslednej časti sa pozrieme na interný a externý imidž vlády a verejnej správy a na ich vnímanie občanmi. V týchto prieskumoch sa skúma vlastný imidž inštitúcií (interný imidž) – predstavy, ktoré majú o inštitúcii jej vlastní pracovníci, a tento sa porovnáva s predstavami

vonkajšej verejnosti (externý imidž). Veľmi často je možné očakávať podstatné rozdiely medzi týmito dvoma stránkami imidžu inštitúcie.

Všetky správy z krajín strednej a východnej Európy obsahujú aj stručný úvod, ktorý poskytuje prehľad o reformách verejnej správy, ako aj stručnú históriu prieskumov v tej - ktorej krajine. V každom prípade, ak to bolo možné, sú v príslušnej správe uvedené aj porovnania odpovedí populácie a elít. Vždy je uvedený aj kontakt, kde je možné získať údaje z citovaných prieskumov.

Jednotlivé správy poukazujú na podstatné rozdiely, ale i podobnosti medzi tromi krajinami, ktoré boli vybrané do tejto publikácie. Česká republika a Maďarsko majú veľmi dobre rozvinuté sociologické tradície a inštitúcie, ktoré realizovali prieskumy na národnej úrovni už pred komunistickým obdobím, ale i počas neho. Po transformácii sa zamestnanci týchto inštitúcií rýchlo presunuli do súkromných firiem a vytvorili organizácie pre výskum verejnej mienky. Existencia rozvinutej tradície a vyškolených odborníkov je samozrejme zdrojom množstva prieskumov verejnej mienky, ktoré sa realizujú v oboch krajinách. Litva, ako bývalá súčasť Sovietskeho zväzu, nemá takú tradíciu a práca v oblasti prieskumov sa tu začala až v 90-tych rokoch.

Je potrebné zdôrazniť aj niektoré spoločné stránky. Vo všetkých troch krajinách je ťažké získať prístup k prieskumom verejnej mienky, ktoré si objednali vlády od súkromných firiem. Je zriedkakedy možné získať výsledky celej analýzy údajov a dokonca ešte ťažšie je dozvedieť sa, ako vláda tieto výsledky použila vo svojom rozhodovaní. Je možné pochopiť dôvernosť informácií, ktorú súkromné firmy dodržujú, je však ťažšie pochopiť, prečo vlády takéto informácie neposkytujú. Právo vedieť a potreba transparentnosti pravdepodobne v budúcnosti umožní väčšiu dostupnosť údajov získaných v prieskumoch verejnej mienky, keďže transformujúce sa krajiny sa zaoberajú otázkami prístupu k informáciám. V mnohých krajinách OECD má verejnosť prístup k informáciám z prieskumov verejnej mienky už krátko potom, ako ich získajú vlády, ktoré si ich objednali. Napríklad Nórska informačná služba v oblasti spoločenských vied dostáva všetky údaje z prieskumov od Nórskeho štatistického úradu. Tieto údaje sú dokumentované a sú dostupné nielen nórskeho odborníkom v oblasti spoločenských vied, ale aj ich medzinárodným kolegom v oblasti výskumu. Tieto údaje sú prístupné zdarma. Okrem toho sú v Nórsku dostupné aj údaje z prieskumov verejnej mienky, ktoré realizovali súkromné firmy (okrem niektorých údajov o spotrebiteľských preferenciách).

Musíme sa tiež zmieniť o ďalšej dôležitej otázke. V členských krajinách OECD, ako aj v krajinách strednej a východnej Európy existuje veľké množstvo informácií, ktoré pochádzajú z prieskumov verejnej mienky. Akademici, výskumní pracovníci, súkromné agentúry, vládne inštitúcie pre prieskumy verejnej mienky, štatistické úrady a mnohé ďalšie realizujú prieskumy, v ktorých sa pýtajú občanov otázky týkajúce sa ich postojov a názorov voči práci, ktorú vykonáva vláda. Pri písaní správ z jednotlivých krajín bolo zrejmé, že bude potrebné vybrať z množstva dostupných príkladov. Čitateľ sa v publikácii môže zoznámiť s vybranými príkladmi, ktoré sú uvedené v rámcikoch v každej správe. Každý jeden príklad bol vybraný na uverejnenie preto, lebo autor predpokladal, že dobre reprezentuje tému, ktorú popisuje, že prieskum bol vedecky správny (z hľadiska výberu vzorky a reprezentatívnosti), že tvorba dotazníka a celej štúdie vyhovuje vedeckým kritériám a že ho vládne úrady objednali s jasnými cieľmi. Vzhľadom na to autori v správach z jednotlivých krajín i v súhrnnej správe z členských krajín OECD prezentujú širokú škálu rôznorodých prieskumov.

## **5. Zhrnutie a závery**

Ukázali sme príklady, akým spôsobom sa prieskumy verejnej mienky využívajú pre zdokonalenie aspektov verejnej správy v krajinách OECD ako zrkadlo k pochopeniu toho, ako sa využívajú v krajinách strednej a východnej Európy. Uvedené správy ukazujú, že prieskumy verejnej mienky majú v transformujúcich sa krajinách široké použitie. Prieskumy sa využívajú na zistenie názorov na všetky aspekty života verejnej správy – či občania dôverujú inštitúciám, aké aspekty



politických programov uprednostňujú a ako sú spokojní s výkonom svojej vlády. Zároveň sme však zistili, že tieto pomerne široké aktivity vlády systematicky nekoordinujú.

Krajiny strednej a východnej Európy, ktoré sa pripravujú na vstup do Európy a na členstvo v NATO, by len získali zo systematických a dlhodobých informácií o tom, ako občania nazerajú na fungovanie vlády. Jednou z najlepších ciest, ako vyhodnotiť tieto postoje, sú presne ciele prieskumy, podporované vytvorením oddelení v rámci vládnych inštitúcií na sledovanie a financovanie týchto aktivít.

Prieskumy sa budú efektívnejšie využívať, keď tí, ktorí ich realizujú, budú vedieť jasne a efektívne prezentovať ich výsledky pred politikmi a úradníkmi na vedúcich pozíciách. Okrem toho by vlády mali dávať k dispozícii výsledky prieskumov, ktoré si objednali, v záujme zabezpečenia transparentnosti a získania hodnotnej spätnej väzby.

# PRIESKUMY VEREJNEJ MIENKY A ICH VYUŽITIE V REFORMÁCH VEREJNEJ SPRÁVY V ZÁPADNÝCH KRAJINÁCH

Elke Löffler\*

## 1. Predslov

Táto štúdia sa zaoberá prieskumom verejnej mienky ako nástrojom reformy verejnej správy prevažne v krajinách západnej Európy. Prieskumy verejnej mienky zahŕňajú prieskumy oslovujúce širokú verejnosť, zamestnancov verejných organizácií a najvyšších predstaviteľov verejnej správy. Tieto prieskumy môžu riadiť politickí činitelia alebo manažéri verejných organizácií. Prieskumy verejnej mienky sú flexibilným nástrojom, ktorý môže byť použitý na rôzne účely.

Napriek značnému využívaniu prieskumov verejnej mienky tieto nedávajú odpoveď na každý politický alebo organizačný problém. Pred začatím procesu prieskumu by mali byť zvážené nasledujúce faktory (Edwards, Thomas, Rosenfeld a Booth-Kewley 1997):

- Je potrebné zvážiť náklady na uskutočnenie prieskumu.
- Je potrebné uvažovať o odborných schopnostiach, ktoré sú potrebné pri vedení efektívneho a účinného prieskumu.
- Je potrebné zistiť, či iné metódy zberu informácií neprinesú porovnateľné údaje rýchlejšie, lacnejšie alebo s nižšími spoločenskými a organizačnými nákladmi.
- Je potrebné brať do úvahy fakt, že nadmerné používanie prieskumov môže mať dlhotrvajúce negatívne následky.

Prieskumy verejnej mienky sa stali dôležitými nástrojmi pri tvorbe politiky v krajinách OECD a tiež v krajinách strednej a východnej Európy. V prípade, že sa objaví alebo predpokladá výskyt nejakého problému, ľudia priamo zúčastnení na prieskume verejnej mienky a jeho spracovaní poskytujú informácie a číselné údaje tým, ktorí o danom probléme rozhodujú. Tento materiál sa potom použije na podporu nových a/alebo zrušenie starých postupov. Zisťovanie verejnej mienky sa v tomto kontexte chápe ako opísanie názoru obyvateľov (alebo určitého segmentu) a ich postoja k otázkam týkajúcich sa politiky.

Prieskumy verejnej mienky poskytujú okamžitý pohľad na názory a postoje ľudí, ktoré sa týkajú otázok verejnej politiky. Nezaoberajú sa však štrukturálnymi súčasťami sociálno-politického povedomia, ktorého sa dané názory a postoje týkajú. Široko uznávaným problémom a – v závislosti od výsledku politického hlasovania – niekedy dokonca vítaným faktorom je nestabilita výsledkov: výsledky sa môžu líšiť v závislosti od toho, akí ľudia vykonávajú prieskum verejnej mienky a aké otázky sú kladené. Opakované prieskumy verejnej mienky sú spoľahlivejšie a majú vyššiu vypovedaciu schopnosť v porovnaní s jednorazovými prieskumami. Pri opakovaných prieskumoch sa ráta s dlhodobým skúmaním, ktoré postupom času poskytuje dodatočné informácie.

Aby prieskumy verejnej mienky poskytli spoľahlivé výsledky, musia byť metodologicky správne. Pri príprave prieskumu je dôležité dôkladne určiť správny formát a obsah dotazníka a tiež správnych respondentov (ako návod vid' napr. Czaja a Blair 1995). Najviac chýb sa vo všeobecnosti vyskytuje v štádiách analýzy a interpretácie údajov (Klages 1997). Dôležitý je tiež fakt, aby sa poznatky z prieskumov vhodne používali v procesoch rozhodovania a zmeny riadenia pri reformách verejnej správy.

---

\* Elke Löffler pracuje v Oddelení pre viacstupňovú samosprávu, Služba verejného manažmentu (Public Management Service - PUMA ), OECD, Paríž, Francúzsko

Prieskumy verejnej mienky poskytujú viac než vedecky odvodené a reprezentatívne množstvo údajov o pocitoch populácie. Nahradenie prieskumov verejnej mienky inými metódami, ktorými je možné zistiť názor verejnosti, malo v histórii dopad na ovplyvnenie niektorých dôležitých charakteristík názoru verejnosti. Na jednej strane môže prieskum verejnej mienky ovplyvniť presvedčenie jednotlivca, ktorý bol požiadaný o zodpovedanie otázok, na druhej strane môžu názory verejnosti ovplyvniť názory tých, ktorí sa zaoberajú výsledkami prieskumu. Napriek tomu je hlavným dopadom prieskumov verejnej mienky spôsob, akým prieskumy zhromažďujú a premieňajú postoje jednotlivcov na kolektívne verejné názory (Ginsberg 1986).

V oblasti reforiem verejnej správy predstavujú prieskumy verejnej mienky veľmi dôležitú súčasť, keďže tieto reformy nie sú iba technickou záležitosťou. Reforma verejnej správy však nie je oblasť politiky, ktorá by zaujímala širšiu verejnosť. To znamená, že prieskumy verejnej mienky týkajúce sa verejnej správy musia byť zamerané na správnych adresátov. Jednou takouto skupinou adresátov sú pracovníci verejnej správy a tiež jej najvyšší predstavitelia, ktorých sa reforma priamo dotýka. Zlyhanie väčšiny reforiem uskutočňovaných zhora nadol ukazuje, že je veľmi dôležité, aby činitelia uskutočňujúci politickú a administratívnu zmenu považovali reformu za proces a aby poznali názory tých, ktorých sa táto reforma dotýka. Inými slovami, zisťovanie názoru zamestnancov *ex ante*, *nunc* a *ex post* sú základným faktorom úspechu reforiem verejnej správy.

Avšak nestačí poznať iba postoje a názory zamestnancov verejnej správy. Keďže verejné organizácie sú vystavené rôznym politickým, ekonomickým a spoločenským vplyvom, je dôležité, aby boli prieskumy rozšírené aj na rôznych klientov verejnej správy. Klientela verejnej správy zahŕňa priamych klientov agentúr verejných služieb (napr. ľudia poberajúci sociálne dávky a ekonomickí činitelia), obyvateľov financujúcich verejné služby (daňoví poplatníci), voličov a verejnosť ako takú.

Prieskumy verejnej mienky majú reálny potenciál v rámci procesu reformy verejnej správy, keďže vo verejnej správe existuje množstvo cieľových skupín a množstvo aspektov reformy – od organizačných po právne, či dokonca ústavné zmeny.

Vzhľadom na metodologické problémy spojené so zberom, analýzou a interpretáciou údajov je prieskumom verejnej mienky zo strany vedy venovaná veľká pozornosť. Existuje veľa literatúry, ktorá sa zaoberá reformami verejnej správy ako v krajinách OECD, tak v krajinách strednej a východnej Európy. Existuje však len veľmi málo informácií o tom, ako využiť prieskumy verejnej mienky v súvislosti s reformami verejnej správy.

## **2. Úvod**

V súvislosti s reformou verejnej správy a budovaním inštitúcií vzrástol v strednej a východnej Európe význam prieskumov verejnej mienky. Hoci prieskumy volebných preferencií a všeobecných spoločenských postojov zaujali najmä pozornosť médií, používajú sa tiež vo vládnych agentúrach a iných verejných organizáciách na zisťovanie spokojnosti a etiky zamestnancov verejnej správy. Popularita prieskumov verejnej mienky je teda do istej miery závislá od účelu, na ktorý má slúžiť. Táto štúdia poskytuje prehľad o spôsoboch využitia prieskumov verejnej mienky na rôznych stupňoch procesu tvorby a zavádzania reforiem verejnej správy. Na tento účel poslúžia ilustrácie prieskumov verejnej mienky v krajinách OECD a krajinách strednej a východnej Európy. Pozornosť bude zameraná na stratégiu získavania informácií, ktorú používajú politici a vedúci predstavitelia verejnej správy a taktiež na funkciu prieskumov v cykle reformy.

## **3. Sledovanie výkonu a akceptovania inštitúcií, vlády a verejnej správy**

Masové prieskumy verejnej mienky sledujú politickú orientáciu spoločnosti smerom k vláde a verejnej správe vo všeobecnosti, ale tiež konkrétne k jednotlivým inštitúciám ako sú ministerstvá,

parlament a sudy. Z pohľadu politických činiteľov ponúka masový prieskum verejnej mienky možnosť zisťovať postoje obyvateľstva a pracovať s nimi – je to možné dokonca aj s postojmi najmenej vypovedajúcich segmentov populácie – skôr, než sa zmenia na nejakú nepríjemnú, narúšajúcu či ohrozujúcu formu politického aktu. Keďže sa zisťovanie názorov voličov stalo jedným z najdôležitejších nástrojov demokracie, ktorým sa politici snažia zisťovať a predchádzať nespokojnosti voličov, je v stabilných demokraciách najbežnejším nebezpečím zo strany verejnej mienky nevypočítateľné správanie voličov za voličskou plentou (Ginsberg 1986).

Osobitne v krajinách strednej a východnej Európy je miera dôvery alebo nedôvery voličov a širokej verejnosti veľmi dôležitá pre fungovanie demokracie na jednej strane a rozvoj civilizovanej spoločnosti na strane druhej (Mishler a Rose 1995). Jedným z cieľov komunikácie v postkomunistických systémoch verejnej správy je zvýšenie dôveryhodnosti vlády, osobitne ministerstiev a ostatných centrálnych inštitúcií verejnej správy u obyvateľov. V desiatich postkomunistických východoeurópskych krajinách sa každoročne meria Barometrom demokracie úroveň dôveryhodnosti rôznych inštitúcií. Rozdelenie odpovedí v štvrtom výročnom Barometri demokracie organizovanom Rakúskou Spoločnosťou Paula Lazarsfelda na jeseň 1995 ukazuje, že politické inštitúcie nemajú dôveru obyvateľov a priemerný respondent má tendenciu byť viac skeptický než aktívne nedôverčivý (Rose 1997).

V ideálnom prípade sa meranie dôveryhodnosti vzťahuje na to, ako je výkon politických inštitúcií vnímaný spoločnosťou. V skutočnosti však výsledky prieskumov verejnej mienky často odrážajú dlhodobé hodnotenie vládneho systému obyvateľmi, nezávisle od skutočného výkonu vlády. Toto môže byť vysvetlené faktom, že názory, postoje a hodnoty nie sú oddelené, ale sú navzájom prepojené do komplexného systému. Názory ľudí na inštitúcie, vládu a verejnú správu môžu byť ovplyvnené nielen hlboko zakoreneným osobným presvedčením, ale sú aj často skreslené obrazom, ktorý o nich vytvárajú médiá odhliadnúc od aktuálneho výkonu. V dôsledku toho musia byť výsledky prieskumu verejnej mienky, ktorý sleduje výkon a akceptovanie politického systému a verejnej správy, interpretované veľmi opatrne.

Analýzy zaoberajúce sa mierou dôveryhodnosti inštitúcií z pohľadu obyvateľov sa môžu využiť ako ukazovateľ zmeny politickej kultúry v krajinách strednej a východnej Európy. Krajiny západnej Európy ako sú Grécko, Portugalsko a Španielsko vyskúšali prechod od autoritatívneho ku demokratickému režimu a prieskumy verejnej mienky tu hrali významnú úlohu tak pred transformáciou, ako aj počas nej a po nej (pozri tabuľku č.1).

V Nemecku vykonáva každoročne Inštitút pre výskum orientovaný na prax (IPOS) masové prieskumy verejnej mienky (financované Federálnym ministerstvom vnútra Nemecka) k rôznym otázkam domácej politiky. V rámci znovuzjednotenia Nemecka bol tento inštitút poverený vykonaním porovnávacieho prieskumu verejnej mienky s cieľom zistiť a porovnať úroveň dôveryhodnosti politických inštitúcií u východných a západných Nemcov (výsledky vid' Walz 1996). Tento príklad ukazuje, že pre tvorcov politiky sú údaje z prieskumov verejnej mienky týkajúce sa dôvery spoločnosti v politické inštitúcie, vládu a verejnú správu veľmi dôležité, osobitne v čase fundamentálnej politickej a ekonomickej transformácie.

### Tabuľka č.1: Postoje k politickému vývoju v Španielsku.

V roku 1997 oslávilo Španielsko 20. výročie prvých demokratických volieb od smrti generála Franca a jeho autoritatívneho režimu. Táto udalosť podnietila celý rad prieskumov verejnej mienky o postojoch obyvateľov Španielska k demokracii. Podľa nedávneho masového prieskumu<sup>1</sup> verejnej mienky obyvateľov Španielska (1214 mužov a žien, 18 a viac roční) 45% opýtaných zastávalo názor, že celkový vývoj v Španielsku bol pozitívny, aj keď sa vyskytli určité chybné kroky. Ďalších 29% opýtaných si myslelo, že rozvoj, ktorý bol dosiahnutý od Francovej smrti, viac než kompenzuje chyby, ktoré sa vyskytli. Iba 15% opýtaných si myslelo, že celkový pomer bol negatívny: 9% sa vyjadrilo, že „muselo uznať to, čo sa úspešne dosiahlo v mnohých oblastiach“ a iba 6% vnímalo situáciu tak, že chyby prevážili nad úspechmi 20 - ročného politického vývoja v Španielsku.

V rámci toho istého prieskumu mali respondenti označiť najpozitívnejšiu a najhoršiu udalosť, ktorá sa podľa nich v Španielsku udiala od Francovej smrti. 42% opýtaných označilo ako najpozitívnejšiu udalosť znovunastolenie demokracie a 14% opýtaných vnímalo znovuzískanie slobody ako veľmi pozitívnu udalosť. Iba 5 a menej percent opýtaných označilo iné politické udalosti. Odpovede nevykazovali žiadne rozdiely vzhľadom na sociálne postavenie respondentov. V oblasti negatívnych udalostí boli najčastejšími odpoveďami terorizmus, ETA, politické vraždy a pod. (30%). Menej respondentov považovalo nezamestnanosť (10%), korupciu (10%) a stúpajúcu mieru zločinnosti v mestách (9%) za výrazne negatívny vývoj.

Výsledky tohto prieskumu boli potvrdené inými prieskumami o politických postojoch obyvateľov Španielska. Údaje, ktoré boli získané a analyzované počas spoločného projektu troch vedúcich inštitútov na zisťovanie verejnej mienky v Španielsku ponúkajú detailnejší obraz verejnej mienky o ekonomickom a politickom vývoji v súčasnom Španielsku<sup>2</sup>. V rámci projektu CIRES bola opakovane v rokoch 1991 až 1996 kladená otázka týkajúca sa miery spokojnosti obyvateľstva s fungovaním demokracie v Španielsku. Získané údaje naznačujú, že podstatná časť opýtaných (63%) bola v roku 1996 s kvalitou demokracie skôr spokojná. V roku 1996 bolo v otázke výkonu vlády 39% opýtaných skôr spokojných so súčasnou vládou. Tieto čísla ukazujú, že demokracia má v španielskej politickej kultúre hlboké korene a že ľudia dokážu rozlišovať medzi celkovým politickým systémom a aktuálnou konkrétnou vládou.

1. Diez-Nicolas, Juan (1997), *Commemoration of 20<sup>th</sup> Anniversary of the First Democratic Elections*, National Survey Report of the ASEP (Análisis Sociológicos, Económicos y Políticos), Madrid.
2. CIRES (1996), *La Realidad Social en España*, Gestingraf, Madrid.

#### 4. Politické priority

Tvorcovia politiky prostredníctvom verejnej mienky získavajú informácie aj o tom, do akej miery sa obyvatelia reformami zaoberajú a aké sú ich priority v rámci reforiem. Poznanie preferencií obyvateľov môže politikom napomôcť k lepšiemu pochopeniu danej situácie alebo problému. Analýza získaných údajov môže pomôcť aj ako vstup do politického rozhodovacieho procesu, zvlášť, ak si politici musia vybrať z viacerých alternatív reformy. Prieskumy verejnej mienky o prioritách reformy však môžu vláde tiež poskytnúť možnosti na manipuláciu a modifikáciu verejnej mienky, čím sa nedosiahne priblíženie k preferenciám občanov. Výskyt tohto javu je pravdepodobnejší v prípade mimoriadne nepopulárnych opatrení.

V rámci masových prieskumov verejnej mienky, ktoré sa týkajú priorit v rámci reforiem, je osobitne dôležité dôkladne poznať charakteristiky obyvateľov, ktorých názory sa berú do úvahy

(Kohr 1989). Osobitne v súvislosti s reformami verejnej správy sú pre mnohých ľudí informácie ako aj hlavné črty reformy zanedbateľné, pretože verejná správa a reformy verejnej správy pre väčšinu ľudí nepredstavujú dôležité otázky. Preto musia byť takéto prieskumy prispôbené obyvateľom, na ktorých sa zameriavajú.

Vzhľadom k zložitosti reforiem verejnej správy sa väčšina z nich obmedzuje na určité sektory verejnej správy. Vláda potrebuje informácie, aby sa mohla rozhodnúť, v ktorej časti verejnej správy začne s reformami. V prieskumoch zameraných na túto tému sú obyvateľom kladené otázky zisťujúce, v ktorých oblastiach verejnej politiky pociťujú najurgentnejšiu potrebu zmeny. Vlády musia určovať priority reforiem aj preto, lebo sú k tomu nútené z dôvodu finančných obmedzení. Masové prieskumy verejnej mienky tiež zisťujú priority v oblasti verejných výdavkov (Smith 1995). V prieskumoch sa napríklad zisťuje otázkami kladenými občanom, či je úroveň verejných výdavkov v oblasti vzdelávania, zdravotníckej starostlivosti, sociálnej pomoci, verejnej dopravy, armády a v ďalších oblastiach príliš vysoká, primeraná alebo príliš nízka.

Prieskumy verejnej mienky sa tradične používajú ako dôležitý doplnok pri tvorbe politiky predovšetkým v Spojených štátoch amerických. V posledných rokoch sa však prieskumy verejnej mienky stali rutinným prvkom v procese tvorby politiky aj v mnohých krajinách OECD. Prieskumy verejnej mienky taktiež využívajú v mnohých krajinách strednej a východnej Európy pri príprave reforiem týkajúcich sa verejnej politiky. Prieskumy v rámci Britských spoločenských postojov (British Social Attitudes) sú dobrým príkladom opakovaných prieskumov, v ktorých sa kombinujú dlhodobé prieskumy postojov s jednorázovými prieskumami zameranými na aktuálne politické otázky (viď tabuľka č.2). Niektoré moduly prieskumov Britských spoločenských postojov sú iniciované zo strany Inštitútu pre výskum spoločenského a komunitného plánovania (Social and Community Planning Research Institute), iné sú iniciované jednotlivými ministerstvami, miestnymi úradmi alebo inými organizáciami blízкими vláde. Tieto prieskumy majú sprostredkovať informácie o rôznych aspektoch sociálnej a hospodárskej politiky. Na pôde Inštitútu pre výskum spoločenského a komunitného plánovania a Univerzity v Southamptone sídli Centrum pre aplikované spoločenské prieskumy (Centre for Applied Social Surveys). Jednou z hlavných činností tohto centra sú kurzy zamerané na výuku metód prieskumov a príprava elektronickej databázy s otázkami z prieskumov.

## **5. Názory na európsku integráciu**

Európsky integračný proces je dôležitou výzvou pre krajiny strednej a východnej Európy, ako aj pre západoeurópske krajiny (Löffler 1997). Je zrejme, že nové členské štáty Európskej únie (EÚ) budú musieť svoje politické rozhodovacie procesy na národných úrovniach, procesy realizácie, ako aj svoje organizačné štruktúry prispôbiť politickým systémom EÚ. Integračným procesom sa dodnes musia zaoberať aj štáty, ktoré vstupovali do EÚ skôr. Rozšírenie EÚ si vyžiada reformu súčasného systému financovania a rozhodovacích procesov, čo bude znova vplývať na politické a administratívne systémy na národných úrovniach. Prehlbovanie spolupráce si vyžiada začlenenie regionálnej úrovne do systému EÚ, podporu spolupráce medzi národnými administratívami na horizontálnom princípe a ďalšie konštitučné posilnenie EÚ. Dokonca aj štáty, ktoré nie sú členmi EÚ, ako napr. Švajčiarsko, musia prispôbovať svoje ekonomické zákony zákonom EÚ, ak chcú aj naďalej participovať na trhoch EÚ. Európsky integračný proces sa tak stal hybným faktorom internacionalizácie národných systémov verejnej správy v západoeurópskych krajinách a v krajinách strednej a východnej Európy.

## Tabuľka č.2: Budúcnosť britského sociálneho štátu.

Prieskum pod názvom „Britské spoločenské postoje“ sa od roku 1983 vykonáva každý rok. Táto séria prieskumov bola vytvorená tak, aby každoročne poskytovala údaje o zmenách v postojoch verejnosti a aby slúžila ako doplnok k ďalším veľkým vládnym prieskumom, ako sú napríklad Všeobecný prieskum domácností (General Household Survey) a Prieskum pracovných síl (Labour Force Survey). Jedným z hlavných cieľov je zisťovanie, ako sa v čase, v závislosti od škály spoločenských otázok, menia postoje verejnosti.

Jednou z hlavných tém, ktorou sa séria prieskumov „Britské spoločenské postoje“ zaoberá, sú trendy v postojoch k daniam a spotrebe vo Veľkej Británii<sup>1</sup>. Každoročné prieskumy k otázkam verejných výdavkov sú navrhované tak, aby poskytovali údaje týkajúce sa úlohy sociálneho štátu vo Veľkej Británii v budúcnosti<sup>2</sup>: ak sú jednotlivci pripravení zväziť a prijať vyššie zdaňovanie a ak nárast počtu súkromne financovaných alternatív neznižuje úroveň všeobecnej podpory myšlienky sociálneho štátu, jeho budúcnosť je relatívne bezpečná. Ak však odpor k zdaňovaniu rastie, štát sa môže ocitnúť bez zdrojov a môže skončiť v úlohe „pasívneho štátu“, ktorý nedokáže poskytnúť viac než iba záchrannú sociálnu sieť pre odkázaných a ktorý sa vo veľkej miere musí spoliehať na súkromne financované poistenie.

Každoročne prieskum spoločenských postojov pozostáva z hodinového osobného rozhovoru so vzorkou približne 3600 dospelých Britov. Rozhovor je doplnený kratším formulárom, ktorý vyplňa každý respondent sám. Existujú vždy tri verzie dotazníka, každá verzia pre jednu tretinu respondentov. Jeden zo súborov otázok je zameraný na zisťovanie priorít v oblasti dodatočných verejných výdavkov.

Je zaujímavé pozorovať, ako tá istá otázka formulovaná rôznymi spôsobmi – s prihliadnutím na rozpočtové obmedzenia a bez rozpočtových obmedzení – prináša rôzne odpovede: v rámci prieskumu „Britské spoločenské postoje“ boli respondenti požiadaní, aby zo súboru štyroch oblastí (zdravotníctvo, školstvo, obrana a podpora priemyslu) označili dve prioritné oblasti, do ktorých by mali smerovať dodatočné verejné výdavky. Výsledky ukázali, že školstvo a zdravotníctvo zhodne získavajú najvyššiu podporu (každá oblasť viac ako 50% v každom roku prieskumu), ale podpora pre dodatočné výdavky do týchto oblastí bola podstatne vyššia v roku 1995 (66% školstvo, 77% zdravotníctvo) než v roku 1983 (55% školstvo, 63% zdravotníctvo). Podpora zvýšeniu verejných výdavkov na obranu a na pomoc priemyslu sa v priebehu času znižovala. Ďalšie otázky sa týkali ochoty platiť za „extra“ služby. Respondenti boli ďalej opytovaní, či by radi videli vzrast alebo pokles v úrovni verejných výdavkov a zdaňovania pre účely zdravotníctva, školstva a sociálnych dávok. Výsledky ukázali, že ak sú tieto dva prvky (výška verejných výdavkov a daní) priamo prepojené, väčšina respondentov volí vyššie dane a vyššie verejné výdavky. V priebehu rokov sa skutočne pomer - medzi tými, ktorí si prajú zachovať *status quo* a tými, ktorí si prajú vyššie dane a vyššie verejné výdavky - zmenil: v roku 1995 až 61% respondentov bolo naklonených vyšším daniam a vyšším verejným výdavkom do spomínaných troch oblastí a iba 31% respondentov si pralo zachovať dane a verejné výdavky na tieto služby na rovnakej úrovni.

V roku 1995 bola v rámci prieskumu zavedená nová séria otázok, ktoré sa zameriavali na zisťovanie možného zvyšovania daní, ktoré by boli potrebné v prípade rastu verejných výdavkov. V prieskume „Britské spoločenské postoje“ boli vytvorené tri série otázok, na ktoré mali respondenti odpovedať: 1. Nakoľko dopyt po zvýšení verejných výdavkov závisí od očakávaného zvýšenia daní, z ktorých majú byť tieto výdavky financované? 2. Do akej miery je všeobecná podpora myšlienky sociálneho štátu založená na vyhliadkach osobného prospechu v protiklade k širšiemu spoločenskému prospechu? 3. Ovplyvňuje používanie súkromne financovaných služieb všeobecnú podporu myšlienky sociálneho štátu?

Nie je prekvapujúce, že výsledky ukázali, že väčšina respondentov podporila zvýšenie výdavkov

na aspoň jednu kľúčovú oblasť v zdravotníctve, školstve a v oblasti sociálnych dávok, hoci táto podpora bola nižšia, keď boli respondentom detailne vysvetlené ich osobné daňové dopady. Priority pri zvyšovaní verejných výdavkov sa ukázali byť kombináciou osobného prospechu a širšieho altruizmu. Ukázalo sa, že využívanie súkromne financovanej zdravotnej starostlivosti ovplyvňuje podporu štátom financovaného zdravotníctva u obyvateľstva, čo však neplatí v prípade školstva.

Prieskumy verejnej mienky o otázkach daní a verejných výdavkov sa pokúšali ozrejmiť dôležitú súčasť politiky – otázku volieb vo Veľkej Británii. Mnoho prieskumov potvrdilo, že verejnosť je za vyššie verejné výdavky, nikdy však nebolo také jasné, že voliči sú pripravení o tom nie len hovoriť, ale aj konať. Výsledky prieskumu „Britské spoločenské postoje“ potvrdili tvorcom politiky vo Veľkej Británii, že veľká väčšina daňových poplatníkov stále podporuje sociálny štát. Tento výsledok môže pomôcť obom hlavným politickým stranám vo Veľkej Británii pri príprave politických programov pred voľbami.

1. Existuje tiež výročný prieskum „Spoločenské postoje v Severnom Írsku“ (NISA), ktorý je financovaný vládou Severného Írska. Zber údajov vykonáva Ústredné oddelenie pre prieskumy Štatistického a výskumného úradu Severného Írska (Central Survey Unit of Northern Ireland Statistics and Research Agency). Používajú sa tu približne rovnaké dotazníky ako vo Veľkej Británii.
2. Jowell, R., J. Curtice, A. Park, L. Brook & K. Thomson, (eds.) (1996), *British Social Attitudes – The 13<sup>th</sup> Report*, Cambridge University Press.
3. Brook, L., J. Hall and I. Preston (1996), „Public Spending and Taxation“, in Jowell, R., J. Curtice, A. Park, L. Brook & K. Thomson (eds.), *British Social Attitudes – The 13<sup>th</sup> Report*, Cambridge University Press, pp. 185-202.

Vzhľadom na význam európskeho integračného procesu nie je prekvapujúce, že prieskumy verejnej mienky o názoroch a postojoch obyvateľov k európskej integrácii a samotnej EÚ realizovala Európska komisia už od počiatku 70-tych rokov. Kým prvé prieskumy sa orientovali hlavne na zisťovanie postojov a poznatkov o spoločnom európskom trhu a inštitúciách Európskeho spoločenstva, po roku 1973 sa prieskumy stali detailnejšie čo do obsahu a rozšírila sa ich geografická pôsobnosť. Zisťovanie subjektívnej spokojnosti a očakávanej kvality života sa stali štandardnými súčasťami prieskumov verejnej mienky.

V roku 1974 Komisia Európskeho spoločenstva uviedla novú sériu prieskumov s názvom Eurobarometer. Ich cieľom bolo pravidelné zisťovanie spoločenských a politických postojov obyvateľov v deviatich členských krajinách. Tieto prieskumy sa uskutočňujú každoročne vždy na jar a na jeseň a vykonáva ich Útvár pre prieskumy (B.X.7) Hlavného riaditeľstva (Directorate General X) pre informácie, komunikáciu a kultúru. Popri získavaní údajov o podpore európskej integrácii a o kvalite života obsahuje každý Eurobarometer všeobecný prieskum verejnej mienky, špecifické cieľové skupiny a kvalitatívne prieskumy na rôzne témy.

V súčasnosti existuje päť rôznych typov Eurobarometra:

- a) Štandardný Eurobarometer realizovaný každoročne na jar a na jeseň.
- b) Prieběžné prieskumy, správy z nich sú publikované každý štvrtý rok.
- c) Telefonický Eurobarometer, používaný najmä na prieskumy v konkrétnych cieľových skupinách.
- d) Eurobarometer pre vrcholových predstaviteľov s rozhodovacou právomocou, ktorý sleduje názory politických, mediálnych, podnikateľských lídrov a lídrov vo verejnej správe.
- e) Eurobarometer pre strednú a východnú Európu, ktorý monitoruje ekonomické a politické zmeny a postoje voči EÚ v 19 krajinách tohto regiónu.



## 6. Využitie prieskumov verejnej mienky v politickom cykle

### 6.1 Uvedenie politického programu

Pred začatím reforiem verejnej správy umožňujú prieskumy verejnej mienky analyzovať postoje a očakávania dospelých častí populácie. Masové prieskumy verejnej mienky, na rozdiel od prieskumov uskutočňovaných medzi zamestnancami verejnej správy, ukazujú, do akej miery podporuje reformy široká verejnosť. Takéto prieskumy tiež naznačujú, ktoré skupiny obyvateľov, rozdelených podľa veku, pohlavia a spoločenskej triedy, podporujú reformy verejnej správy a naopak, ktoré skupiny sú proti zmenám v štruktúre a procese verejnej správy.

Určujúcim nástrojom na začiatku reforiem verejnej správy sú prieskumy mienky zamestnancov verejnej správy (Klages, Gensicke a Haubner 1994). Cieľom prieskumu organizácie je získať systematické a komplexné informácie o pracovných podmienkach a štýle riadenia vedúcich z pohľadu zamestnancov. To znamená, že hlavným účelom tohto druhu prieskumu je identifikácia problémov a slabých miest v rámci verejnej organizácie a následná analýza ich príčin (viď tabuľka č.3). Pri prieskumoch uskutočňovaných medzi zamestnancami sa predpokladá, že všetci respondenti budú ochotní hovoriť o existujúcich - aj skrytých - problémoch. Musia byť pri tom dodržané princípy dobrovoľnosti a anonymity zúčastnených. Výsledky prieskumov medzi zamestnancami by mali byť použité na organizačný rozvoj a ďalšie vylepšenia v rámci verejnej organizácie (Töpfler a Funke 1985).

Medzi prieskumy verejnej mienky, ktoré sa zvyčajne používajú vo fáze zavádzania politických programov, patria prieskumy medzi obyvateľstvom týkajúce sa mestského plánovania. Údaje z prieskumov verejnej mienky môžu prispieť k lepšiemu procesu stredno- a dlhodobého plánovania, ktoré vykonávajú miestne samosprávy. Ukázkovým príkladom prieskumu verejnej mienky, ktorý bol použitý ako súčasť strategického plánovania, je prieskum z roku 1990 s názvom Budúcnosť mesta, ktorý bol súčasťou programu Vyberáme si program pre svoju budúcnosť, realizovaný v regióne mesta Vancouver (Greater Vancouver Regional District) (Hardwick, Torchinsky a Fallick 1991). Prieskum pod názvom Budúcnosť mesta sa konal v tomto regióne už v roku 1973 ako súčasť Plánu rozvoja životaschopného regiónu. Oba prieskumy sa zaoberali otázkami rozvoja mesta a postojmi, ktoré sa týkali škály ekonomických a sociálnych otázok, otázok životného štýlu a mobility. Výsledky prieskumu poskytli predstaviteľom vancouverského regiónu údaje o tom, akú dôležitosť prikladajú obyvatelia daného regiónu jednotlivým spoločenským a sociálnym otázkam. Na základe výsledkov prieskumu realizovala v júli 1990 Rada vancouverského regiónu 54 opatrení.

### Tabuľka č.3: Potreba kurzov riadenia pre najvyšších výkonných predstaviteľov verejnej správy.

Na jeseň roku 1983 uskutočnilo Ministerstvo vnútra Baden-Württembergska hĺbkový prieskum medzi zamestnancami, aby vyhodnotilo, ako bola prijatá reforma v oblasti manažmentu ľudských zdrojov. Cieľom tejto reformy bolo zlepšiť motiváciu zamestnancov vo verejnej správe a rozvíjať novú organizačnú kultúru. Celkový prieskum zahŕňal 5 verejných organizácií na najnižšej úrovni s viac ako 1000 zamestnancami. Tento projekt trval 24 mesiacov a bol rozdelený do piatich fáz, počínajúc rozhodnutím Vládnej komisie pre reformu o realizácii samotného prieskumu externou inštitúciou. V rámci tejto inštitúcie bola vytvorená skupina, ktorá určila konkrétne kroky k zlepšeniu situácie.

Štandardizovaný dotazník<sup>1</sup> obsahoval 29 strán a pozostával z otázok o situácii na pracovisku, motivačnej štruktúre, hodnotení nadriadených, kvalite spolupráce medzi verejnými organizáciami a o identifikácii verejných organizácií. Ďalej sa vyskytovali aj otázky týkajúce sa samotného respondenta. Keďže tento prieskum väčšina zamestnancov vo vybraných organizáciách akceptovala, odozva bola vysoká (od 54 do 83%). Okrem analýzy základných údajov pre každú verejnú organizáciu sa tiež analyzovali špecifické údaje, ktoré sa odlišovali podľa postavenia vo verejnej správe, veku zamestnancov a oddelení. Výsledky týkajúce sa štýlu riadenia vedúcich<sup>2</sup>, ktorých zisťovanie tvorilo podstatnú časť prieskumu, ukázali podobné trendy vo všetkých piatich verejných organizáciách. V snahe vyhodnotiť štýl riadenia mali zamestnanci prejsť 33 položiek a na škále od 1 do 7 označiť, do akej miery boli formulované hypotézy vhodné pre ich súčasného nadriadeného. Zistilo sa, že stimulujúce vedenie a vedenie na základe spolupráce sú rozvinuté veľmi nedostatočne.

V dôsledku zistenia tohto deficitu boli výkonným predstaviteľom týchto piatich organizácií ponúknuté takzvané konzultačné a podporujúce dialógy. Dialóg medzi zamestnancom a nadriadeným je založený na prvkoch konzultácie, dohodnutia zámeru a osobného cieľa<sup>3</sup>. Po absolvovaní kurzov bol tento nový nástroj riadenia zaradený do štyroch pilotných projektov. V tomto štádiu sa uskutočnil ďalší prieskum medzi vedúcimi pracovníkmi s cieľom zistiť, ako bol prijatý dialóg medzi zamestnancami a stredným manažmentom<sup>4</sup>.

1. Klotz, E. & S. Mauch (1994), „Personalmanagement in Baden- Württemberg. Die Implementierung einer Konzeption in der Ladesverwaltung“ (Teil 3), v VOP, Vol. 16, No. 6, pp. 431-434.
2. Klotz, E. & S. Mauch (1995), Personalmanagement in Baden- Württemberg. Die Implementierung einer Konzeption in der Ladesverwaltung“ (Teil 4), v VOP, Vol. 17, No. 1, pp. 28-31.
3. Klotz, E. & S. Mauch (1995), „Personalmanagement in Baden- Württemberg. Die Implementierung einer Konzeption in der Ladesverwaltung“ (Teil 5), v VOP, Vol. 17, No. 7, pp. 116-119.
4. Klotz, E. & S. Mauch (1995), „Personalmanagement in Baden- Württemberg. Die Implementierung einer Konzeption in der Ladesverwaltung“ (Schluß), v VOP, Vol. 17, No. 4, pp. 210-220.

Tieto príklady vypovedajú o tom, že masový prieskum verejnej mienky i prieskum medzi zamestnancami prinášajú lepšiu informačnú základňu o procese zavádzania verejných politických reforiem pre tých, ktorí rozhodujú na politickej úrovni a vo verejnej správe.

#### 6.2 Realizácia politiky

Koncepcný prístup k výskumu verejnej politiky, ktorý je príznačný pre túto štúdiu, neponíma konanie verejnej správy vo všeobecnosti a konkrétne reformy verejnej správy ako priamočiarý proces, ale skôr ako proces spätnej väzby medzi inštitúciami verejnej správy na jednej strane a

ďalšími aktérmi na strane druhej. Na organizačnej úrovni je prístup orientovaný na proces blízky koncepcii „učiacej sa organizácie“, ktorý kladie dôraz na spätnú väzbu a priebežné vzdelávanie v rámci organizácie. Interakcia medzi aktivitami inštitúcií a reakciami príslušných činiteľov vyvoláva skúmanie zamerané na konanie inštitúcií a zisťovanie postojov jednotlivých aktérov v časovom vývoji. Je dôležité vykonávať prieskumy mienky už počas procesu reformy, aby mohli príslušní aktéri reagovať na tento proces včas. Nestačí jednoducho začať proces reformy a merať výsledky až po jeho ukončení.

Ponímanie prieskumov verejnej mienky ako nástroja na zmenu riadenia predurčuje používanie týchto prieskumov na urýchlenie alebo spomalenie reformy, či na zmenu základných prvkov plánovanej reformy, a to v prípade, ak sa v spätnej väzbe vyskytujú signály upozorňujúce na vážne problémy alebo prekážky v reforme. Tento typ prieskumov je však ešte stále dosť zriedkavý, keďže má najväčší dopad na politiku. Organizovanie prieskumov zameraných na politiku počas politického cyklu si vyžaduje neustále štúdium a zároveň riskantné aktivity, a to všetko v stálom ovzduší obáv. Problém spočíva v tom, že ak sa už raz reformný proces začne, okamžite vystúpia na svetlo všetky problémy spojené s jeho realizáciou, zatiaľ čo hmatateľné výsledky reformy možno prezentovať až na konci politického cyklu. To znamená, že politici a vedúci predstavitelia verejnej správy, ktorí rozhodujú o reforme, budú môcť len ťažko na základe výsledkov prieskumov získať verejnosť na svoju stranu. Tak možno paradoxne konštatovať, že základným predpokladom využitia prieskumov verejnej mienky v zisťovaní nových poznatkov je vytvorenie takej verejnej správy, ktorá je otvorená procesu učenia sa.

Aj keď je väčšina reforiem verejnej správy ešte stále vykonávaná systémom zhora nadol, zvyšuje sa povedomie o procesnej stránke reforiem. Jedným z príkladov, ako možno využiť proces reformy v rámci cyklu učenia sa, je projekt zvyšovania kvality služieb vo vybraných municipalitách vo Fínsku. V pozadí tohto projektu stála rastúca popularita štandardov ISO 9000 v súkromnom sektore. Štandardy ISO 9000-9004 sú medzinárodne uznávané smernice, na základe ktorých organizácie definujú a dokumentujú kvalitatívne štandardy pre organizačné procesy a produkty. Jedným z hlavných prínosov projektu Asociácie miestnych úradov Fínska bolo prenesenie systému štandardov kvality z pôvodného kontextu priemyselných odvetví do oblasti verejnej správy (viď tabuľka č.4).

### **6.3 Hodnotenie politiky**

#### **6.3.1 Ukazovatele spokojnosti**

Miera spokojnosti sa môže týkať spokojnosti štátnych úradníkov s pracovným prostredím, ale aj spokojnosti klientov s kvalitou verejných služieb.

V súvislosti s prieskumom spokojnosti zamestnancov verejnej správy je potrebné počítať s istou mierou strachu z možných represálií, aj napriek garantovanej anonymite a dôvernosti. Toto spôsobuje nižšiu mieru návratnosti, ktorá sa pohybuje medzi 20-30% (Klages 1997). Existuje empirický dôkaz, že jasný záväzok stredného a vyššieho manažmentu k vykonávaniu hodnotení má pozitívny dopad na mieru návratnosti a kvalitu informácií poskytnutých zamestnancami verejnej správy. Ako príklad prieskumu s vysokou mierou odozvy možno uviesť prieskum, ktorý sa uskutočnil v Kanade (viď tabuľka č.5/A).

**Tabuľka • 4: Možnosti zlepšenia manažmentu riadenia kvality na príklade  
vybraných fínskych samospráv.**

Pilotný projekt zlepšenia kvality verejnej správy a poskytovania služieb miestnymi samosprávami bol súčasťou projektu s názvom „Kvalita a komunita“, ktorý zorganizovala Asociácia miestnych úradov Fínska<sup>1</sup>. Do projektu bolo zapojených 5 municipalít rôznej veľkosti a z rôznych častí Fínska nasledovne: sociálne a zdravotnícke služby mesta Espoo (186 507 obyvateľov), aktivity prvého kontaktu vo švédskom jazyku v meste Vantaa (164 376 obyvateľov), všeobecná správa mesta Pori (76 561 obyvateľov), služby súvisiace s bývaním v meste Hämeenkyrö (9 676 obyvateľov) a finančná správa mesta Kannus (6 291 obyvateľov)<sup>2</sup>. Účelom tohto projektu bolo zistiť možnosť aplikácie štandardov v rámci série ISO 9000 v skvalitňovaní miestnych služieb.

Pilotný projekt sa začal na jar 1993 a vo februári 1995 každé z miest vytvorilo svoju vlastnú príručku kvality<sup>3</sup>, ktorá bola zavedená do každodennej praxe. Odvtedy samosprávy pokračovali samostatne v rozvíjaní svojich štandardov. Na jar roku 1996 sa uskutočnil prieskum zameraný na hodnotenie pokroku a skúseností získaných počas projektu. Tento prieskum načrtnol výsledky práce vybraných municipalít pri štandardizácii postupov a zhodnotil skvalitnenie práce po ukončení hlavnej fázy.

Prieskum bol založený na štruktúrovaných rozhovoroch s manažermi kvality hlavných projektov a s predstaviteľmi samospráv zainteresovaných na projekte. Témy dotazníka boli rozdelené podľa príručky kvality poskytovania municipálnych služieb. Témy zahŕňali úlohy vrcholového manažmentu, fungovanie systému kvality, záväzok obstarávať a poskytovať služby, audity kvality, rozvoj ľudských zdrojov, spokojnosť zákazníkov a riadenie procesu. Výsledky prieskumu<sup>4</sup> ukázali, že príručky kvality boli zavedené do organizácií a naďalej monitorované vyšším manažmentom. Podľa výsledkov prieskumu malo zavedenie príručky kvality pozitívny dopad na spokojnosť zákazníkov.

Meranie a sledovanie nákladov na riadenie kvality sa však ukázali byť nedostatočné. V dôsledku toho bol Asociáciou miestnych úradov Fínska iniciovaný projekt na vytvorenie ukazovateľov nákladov spojených s riadením kvality.

1. Mustonen, M. (1996), „The ISO 9000 Project: Trial of the Applicability of an ISO 9000 Quality Management System in five Municipal Service Functions in Finland“, in Hill, H., H. Klages, and E. Löffler (eds.), *Quality Innovation and Measurement in the Public Sector*, Lang, Frankfurt, pp. 65-76.
2. Údaje o počte obyvateľov sú z 31. decembra 1994.
3. Fínska asociácia miestnych úradov (1995), *Total Quality Management in Municipal Service Provision*, Helsinki
4. Sunquist, S. (1998), „Interim Report on the ISO 9000 Pilot Projects“, in Hill, H., H. Klages, and E. Löffler (eds.), *Assessing and Evaluating Public Management Reforms*.

## Tabuľka č.5/A: Pracovné postoje a spokojnosť najvyšších riadiacich pracovníkov vo federálnej štátnej správe Kanady.

Kanadská vláda financovala v rokoch 1986 a 1988 dva prieskumy týkajúce sa najvyšších predstaviteľov štátnej správy<sup>1</sup>. Tieto štúdie boli vytvorené tak, aby bolo možné zistiť a pochopiť postoje najvyšších úradníkov štátnej správy v otázkach pracovných hodnôt, vedenia, organizačnej kultúry, odmien a pracovného prostredia. Keďže predtým sa takéto prieskumy nevykonávali, neexistovali žiadne základné spôsoby merania. Výskumy z roku 1986 rozšírili prieskum o vzorku porovnateľných manažérov zo súkromného sektora. Na dotazník v rozsahu viac ako 200 otázok odpovedalo viac než 70% respondentov. V roku 1986 boli respondenti vybraní náhodne zo skupiny všetkých riadiacich pracovníkov pracujúcich do úrovne námestníka ministra vo federálnej štátnej správe Kanady a z riadiacich pracovníkov trinástich veľkých súkromných firiem. V roku 1988 sa prieskum zopakoval už len v rámci verejného sektora a dotazníky boli zaslané všetkým riadiacim pracovníkom. V tomto roku bola návratnosť tiež nad 70%.

Respondenti dostali dotazníky poštou a mali ich vyplniť samostatne. Mali možnosť odpovedať na otázky hodnotami 1 - 5, pričom 1 znamenalo úplný súhlas a 5 úplný nesúhlas. V dotazníku sa tiež vyskytovali otvorené otázky. Prostredníctvom prieskumu boli zistené vážne nezhody v kvalite riadenia medzi manažermi súkromného a verejného sektora. Dôležitejším faktom bolo, že obidva prieskumy odhalili zásadný rozdiel v ponímaní štátnej správy medzi najvyššími riadiacimi pracovníkmi a riadiacimi pracovníkmi na nižšej úrovni. Táto situácia, ktorú pracovníci zaoberajúci sa výskumom nazvali „vertikálna izolovanosť“, sa nezistila v súkromnom sektore. Ďalšia analýza údajov veľmi jasne ukázala, že pracovné uspokojenie bolo u manažérov štátnej správy nižšie než u manažérov zo súkromného sektora. Napr. 42% najvyšších riadiacich pracovníkov v štátnej správe súhlasilo, že pracovné povýšenia boli uskutočňované podľa zásluh. Ten istý názor medzi riadiacimi pracovníkmi na úrovni o 5 stupňov nižšej zdieľalo len 19% respondentov. 78% najvyšších riadiacich pracovníkov v štátnej správe malo dojem, že podriadení sa môžu podieľať na rozhodovaní, ale na úrovni o 5 stupňov nižšej malo tú istú mienku len 47% respondentov. Takéto rozdiely sa v súkromnom sektore nevyskytli. Na posledne spomínanú otázku odpovedali respondenti v súkromnom sektore takto: 78% najvyšších manažérov si myslelo, že podriadení sú povzbudzovaní k tomu, aby sa podieľali na rozhodovaní a 74% pracujúcich o 5 úrovni nižšie si myslelo to isté. Prostredníctvom prieskumu v roku 1988 s použitím tých istých otázok bolo zistené, že rozdiely v názoroch manažérov štátnej správy sa ešte zväčšili.

Výsledky z roku 1986, ktoré poukázali na existenciu vertikálnej izolovanosti v štátnej správe, ale nie v súkromnom sektore, viedli k vážnym diskusiám o opatreniach zo strany štátu. Výskum z roku 1988 potvrdil existenciu vážnych problémov týkajúcich sa motivácie a uspokojenia. Analýza otvorených otázok ukázala, že dokonca ani medzi zamestnancami na najvyššej úrovni neexistuje rovnaký názor na organizačné hodnoty a kultúru. Ako odozvu na tieto prieskumy a ďalšie štúdie predstavila kanadská vláda program reformy verejnej správy s názvom „Štátna správa 2000“<sup>3</sup>, v rámci ktorého bola vytvorená skupina, ktorej úlohou bolo navrhnúť spôsoby reformy štátnej správy cez konkrétne zvýšenie kvality služieb, zavedenie progresívnych zamestnaneckých praktík a posilnenie významu kariéry. Vláda konala rýchlo, na základe odporúčaní skupiny uviedla podľa potreby nové opatrenia.

1. Zussman, D. and J. Jabes (1989), *The Vertical Solitude: Managing in the Public Sector*, Institute for Research on Public Policy, Halifax, Nova Scotia; Jabes, J. and D. Zussman (1988), *Motivation, Rewards and Satisfaction in the Canadian Federal Public Service*, *Canadian Public Administration*, Vol. 31, No. 2, pp. 204-225.
2. Námestník ministra sa chápe ako najvyšší riadiaci pracovník kanadského ministerstva.
3. Tellier, P. M. (1992), *Public Service 2000: A Report on Progress*, Minister of Supply and Services, Ottawa, Canada.

Prieskumy názorov klientov sú mimo systému verejnej správy úplne bežné a využívajú ich najmä spoločnosti tvoriace zisk. Tieto spoločnosti ich vykonávajú kvôli prieskumu trhu s cieľom

dosiahnuť spokojnosť zákazníkov. Prieskumy týkajúce sa mienky klientov sa však vo zvýšenej miere začínajú používať vo verejnom sektore v spoločnostiach poskytujúcich služby, ktoré majú priamy kontakt s klientmi. Prieskumy mienky klientov sú užitočným nástrojom hodnotenia tovarov a služieb, ktoré poskytuje verejný sektor, a to podľa rôznych kritérií ako je efektívnosť, dopad, kvalita a produktivita. Klienti však hodnotia konkrétne služby pozitívnejšie ako široká verejnosť (Poister a Henry 1994). Túto rozdielnosť možno odstrániť metódou náhodného výberu respondentov.

Ďalej obyvatelia, ktorí reagujú na oblasti, v ktorých prevláda všeobecná spokojnosť, často nemajú znalosti o priamejších, objektívnejších spôsoboch poskytovania služieb. Používanie objektívnejších ukazovateľov v prieskumoch napomáha zvýšeniu kvality prostredníctvom vyváženého hodnotenia toho, ako sa plnia politické programy. Prieskumy mienky klientov môžu byť veľmi užitočné najmä v týchto oblastiach: očakávania zákazníka, pracovná kultúra, štýl práce, požiadavky pracujúcich, pracovný čas, náklady, odmeňovanie a hodnotenie.

Je zrejmé, že prieskumy týkajúce sa spokojnosti klienta sú bežnejšie v tých sektoroch verejnej správy, ktoré sú v priamom styku s klientmi. To znamená, že meranie spokojnosti klientov sa realizuje najmä na lokálnej úrovni. V holandskom meste Tilburg vykonáva manažment mesta „prieskum mestského trhu“ (Arntzen 1994). Každoročný prieskum trhu pozostáva z náhodnej vzorky 1000 obyvateľov starších ako 18 rokov, ktorí sú opytovaní na 15 tém spojených s riadením mesta. Témy sa každý rok menia. Výsledky prieskumu sú publikované v miestnej tlači a sú tiež podkladom pre mestskú samosprávu a mestský manažment v kontrolnom a rozpočtovom procese. To znamená, že výsledky prieskumu tvoria integrálnu súčasť riadiacej a politickej dôveryhodnosti predstaviteľov mesta.

Meranie spokojnosti klientov sa začína uskutočňovať aj na národnej úrovni, ako ukazuje príklad švédskeho Národného barometra spokojnosti zákazníkov (viď tabuľka č.5/B).

Prieskumy spokojnosti klientov sa vo verejných organizáciách používajú predovšetkým ako nástroj zabezpečenia vnútornej kontroly. Tieto prieskumy umožňujú pravidelné a systematické hodnotenie kvality poskytovaných tovarov a služieb zo subjektívneho pohľadu klientov. Miera spokojnosti klientov odzrkadľuje ich užitočnosť, schopnosť uspokojovať potreby a ich vhodnosť pre použitie na úrovni jednotlivcov alebo spoločnosti. Ako v prípade mnohých verejných služieb, produkcia služieb a ich spotreba sa zhodujú a kvalita služieb je hodnotená lepšie, pokiaľ vychádza z výkonu úradníkov na najnižšej úrovni (Lipsky 1980), ktorí prichádzajú do priameho kontaktu s verejnosťou a sú zhovievavejší pri poskytovaní výhod alebo uvalovaní sankcií.

Údaje o subjektívnej spokojnosti klientov a viditeľný výstup verejných služieb sa môžu využívať pri zvyšovaní dôveryhodnosti organizácií verejného sektora medzi vonkajšími subjektami. Najmä vo Veľkej Británii, ale tiež v Portugalsku, Francúzsku a iných krajinách OECD sú publikované aktuálne úrovne a trendy v mierach a ukazovateľoch spokojnosti alebo nespokojnosti zákazníkov. Vonkajšími subjektami s možným záujmom o takéto údaje sú užívatelia služieb, voliči, daňoví poplatníci, vláda alebo nezávislí auditori, ktorí vystupujú v mene jedného alebo viacerých klientov. Zámerom je prostredníctvom zvyšovania povedomia občanov o výkone týchto organizácií zvýšiť politický tlak na volených a ustanovených zástupcov v riadiacich zložkách. Externé využitie prieskumov spokojnosti klientov slúži k vykonávaniu vrcholového (politického) riadenia organizácií v hierarchii riadenia verejného sektora (Smith 1997).

### 6.3.2 *Iné ukazovatele výsledkov*

Výskumy verejnej mienky sa môžu na hodnotenie úspechu alebo neúspechu reformy verejnej správy využívať aj po skončení politického cyklu. Takýto druh prieskumu sa môže uskutočňovať v plnom masovom rozsahu a rovnako sa môže obmedziť iba na úroveň zamestnancov verejnej správy. Prieskumy zamerané na hodnotenie reformy sa musia vyrovnávať so skutočnosťou, že účinky reforiem obyvatelia pocítia až po dlhšej dobe, ktorá nie vždy korešponduje s legislatívnym obdobím danej vlády, ktorá bola za reformu zodpovedná (Trosa 1992). Tento argument sa

zhoduje s pozorovaniami z *ex-post* prieskumov zameraných na hodnotenie reforiem. Tie ukazujú, že zamestnanci verejnej správy sa cítia byť v otázkach dopadu reforiem na ich prácu informovaní len nedostatočne. Ako príklad možno uviesť prípad z Talianska (viď tabuľka č.6).

#### **Tabuľka č.5/B: Kvalita verejných služieb vo Švédsku meraná Národným barometrom spokojnosti.**

V snahe zvyšovať kvalitu služieb sa Švédsko stalo prvou krajinou, v ktorej sa meria spokojnosť zákazníkov. Meria sa vo viac než tridsiatich odvetviach, vo viac než sto korporáciách vrátane štátnych monopolov ako sú telekomunikácie a pošta, taktiež v rôznych oblastiach verejnej správy, napr. v polícii<sup>1</sup>. Pri vzniku Národného barometra spokojnosti v roku 1989 boli ako cieľová skupina vybraní zákazníci 28 najväčších švédskych spoločností. V roku 1990 sa ich počet zvýšil na 32. Podľa tohto modelu bolo náhodným spôsobom kontaktovaných približne 100 000 respondentov. Po niekoľkých otázkach za účelom zistenia, či respondent je zákazníkom niektorého z vybraných spoločností alebo organizácií poskytujúcich služby, sa celková vzorka zúži na 25 000 respondentov. Títo respondenti absolvujú 8 minútový telefonický rozhovor. Každý respondent odpovedá na otázky, ktoré sa týkajú iba jednej organizácie, výnimkou sú iba niektoré sektory.

Vyhodnotenie spokojnosti (v rozmedzí 0 - 100) v priebehu rokov 1989 - 1991 ukázalo, že služby mali nižšie ohodnotenie než produkty, ako u monopolov, tak aj u konkurenčných podnikateľských subjektov. V roku 1991 získali najvyššie ohodnotenie tovary bežnej spotreby a automobily, najmenej železnice, polícia a televízne vysielanie. V rokoch 1989, 1990 a 1991 mala polícia priemerné ohodnotenie 56, 55 a 58, zatiaľ čo automobily mali za rovnaké obdobie priemerné ohodnotenie 77, 76 a 78. Celkové priemerné ohodnotenie všetkých sektorov v rokoch 1989 a 1990 bolo 64 a v roku 1991 to bolo 65.

Tieto výsledky ukázali, že zákazníci pri štátom poskytovaných službách neboli príliš spokojní. Avšak u niektorých štátnych monopolov dochádza k vzostupnému trendu, ktorý je spojený s možnosťou deregulácie týchto podnikov. V USA je podľa švédskeho modelu zavádzaný Národný index kvality a o podobné projekty sa pokúšajú mnohé štáty EÚ a Japonsko.

1. Fornell, C. (1997), „A National Customer Satisfaction Barometer: The Swedish Experience“, in Holloway, J., J. Lewis & G. Mallory (eds.), *Performance Measurement and Evaluation*, Sage, London, pp. 192-216.

Príklad z Talianska ukazuje, že hodnotenia vo vnútri organizácie môžu podporovať „učenie sa činnosťou“ (learning by doing), keďže verejné úrady sa pýtajú otázky „ako“ a „prečo“, týkajúce sa ich vlastných aktivít. V mnohých prípadoch hodnotení typu *ex-post* však hodnotenia vnútri organizácie nemusia byť vhodné, efektívne z hľadiska nákladov alebo nemusia byť vôbec želané. Pre verejnú organizáciu môže byť napríklad ťažké presvedčiť ďalších účastníkov procesu o tom, že vnútorné hodnotenie bolo vykonané objektívne.

## Tabuľka č.6: Efektívnosť tzv. „práv obyvateľov“ v oblasti zdravotníctva v Taliansku.

Počas najkratšieho parlamentného obdobia v povojnovom Taliansku (XI. zákonodárny zbor, 1991-1994) bolo začatých niekoľko významných reforiem: reforma samosprávy, reforma národného systému zdravotnej starostlivosti a reforma univerzitného systému<sup>1</sup>. Vo verejnej správe bol zavedený systém prírastkového účtovníctva a došlo k reforme systému centrálného auditu. Boli tiež zavedené nové vzťahy s klientmi, ktoré fungovali na báze kvalitatívnych štandardov. Toto bolo dosiahnuté iniciatívou s názvom „Carta dei servizi“, čo bola talianska obdoba britskej iniciatívy s názvom „Práva britských občanov“ (tzv. Charta občanov). Podobne ako vo Veľkej Británii, aj v Taliansku systém tzv. práv občanov znamenal to, že verejné úrady sa stali zodpovednými za dodržiavanie štandardov kvality a bolo ich povinnosťou uviesť do praxe systém kontroly a hodnotenia s cieľom zvyšovať kvalitu služieb. Oproti Veľkej Británii neboli v Taliansku určené žiadne štandardy kvality na celonárodnej úrovni, všetky úrady si určovali vlastné štandardy.

Rok po uvedení tzv. práv obyvateľov v zdravotníckej starostlivosti navrhlo Ministerstvo zdravotníctva a regiónov zhodnotiť realizáciu a výsledky nového nástroja riadenia<sup>2</sup>. Ministerstvo zdôrazňovalo, že dôvodom nie je kontrola zdravotníckych zariadení, ale skôr začatie procesu vzájomného učenia sa. Spôsob hodnotenia bol inovatívny – princíp spočíval najmä v sebahodnotení inštitúcií. Ministerstvo zdravotníctva rozoslalo tri rôzne verzie dotazníkov do zdravotníckych zariadení na národnej, regionálnej a miestnej úrovni. Jedna verzia dotazníka bola použitá v zariadeniach, ktoré už fungovali na báze zabezpečovania tzv. práv obyvateľov, druhá verzia bola použitá v zariadeniach, ktoré sa pripravovali na prijatie týchto štandardov a tretia verzia bola použitá v zariadeniach, ktoré doposiaľ neurobili žiadne kroky na uvedenie tohto systému. Na miestnej úrovni dostalo dotazníky 310 zariadení, pričom miera návratnosti bola 96%. Na regionálnej úrovni bola miera návratnosti 100% - na hodnotení sa podieľalo 21 zariadení.

Analýza dotazníkov po prvýkrát odhalila dopady zavedenia systému práv obyvateľov a to v tak citlivej oblasti, akou je zdravotníctvo. Systém bol uvedený do činnosti v 65% zdravotníckych zariadení, čo bol vysoký podiel. Ukázalo sa však, že iba 45% zdravotníckych zariadení sledovalo svoje štandardy kvality a iba 16% zariadení tak robilo s účasťou obyvateľov. To však znamenalo, že aj napriek uvedeniu systému práv obyvateľov bolo sledovanie nedostatočné a posilnenie pozície obyvateľov nebolo dosiahnuté. Informácie, ktoré takto Ministerstvo zdravotníctva získalo, poslúžili na ďalšie rozvíjanie operatívnych nástrojov na posilnenie internej a externej kontroly kvality služieb.

1. Dente, Bruno (1995), „I caratteri del processo di riforma“ in Dente, Bruno, et. al. (eds.), *Riformare la Pubblica Amministrazione. Italia, Gran Bretagna, Spagna, Stati Uniti*, Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli, Torino, pp. 3-28.
2. Ministero della Sanita (1997), *Rapporto Nazionale di Valutazione sul Programma di Attuazione della Carta dei Servizi nel Servizio Sanitario Nazionale*, Rome.

## 7. Imidž a vnímanie verejných organizácií

Prieskumy zamerané na zisťovanie imidžu porovnávajú obraz, ktorý o sebe inštitúcie verejnej správy majú na základe vnímania vlastnými pracovníkmi s obrazom, ktorý o nich má verejnosť. Rozdiely medzi týmito dvoma obrazmi sú veľmi časté. Porovnanie interných a externých prieskumov tiež ukazuje, nakoľko sa zamestnanci týchto inštitúcií a verejnosť v názore o charaktere a výsledkoch reformy verejnej správy zhodnú. Dobrým príkladom odlišného vnímania verejnej politiky bol prieskum názoru rôznych účastníkov vybranej nemocnice, ktorý sa uskutočnil v roku 1991 v rakúskej spolkovej krajine Tyrolsko (viď tabuľka č.7).



Príklad z tabuľky č.7 ukazuje, že vnímanie objektu prieskumu sa nemusí viazať k jeho výkonu. Potvrdzujú to aj výsledky ďalšieho rozsiahleho prieskumu na úrovni miestnej samosprávy, ktorým boli zisťované názory rôznych skupín respondentov. Medzinárodný porovnávací prieskum o vnímaní miestnej demokracie z interného a externého pohľadu prezrádza, že toto vnímanie sa líši viac medzi obyvateľmi a miestnymi elitami než medzi západnými a východnými krajinami Európy (Cussack a Weßels 1996a, b). Prieskum sa konal v roku 1995 v západonemeckých a východonemeckých samosprávach: zúčastnilo sa ho 40 západonemeckých a 37 východonemeckých samospráv. Členovia miestnych zastupiteľstiev, lídri miestnych politických strán a najvyšší manažment verejnej správy – spolu 1 231 ľudí – boli požiadaní o účasť v písomnom prieskume, ktorý sa týkal problémov samospráv, kompetencií miestnych samospráv, konfliktov medzi municipalitami a efektívnosti pri tvorbe politiky. Miera návratnosti prieskumu bola 53,3%. Ako doplnok bol vykonaný telefonický prieskum, na ktorom sa zúčastnilo 2 400 obyvateľov z pätnástich západonemeckých a pätnástich východonemeckých samospráv. Výber samospráv vychádzal z modelu medzinárodného výskumného programu „Demokracia a miestna samospráva“. Takto bolo možné porovnať údaje z Nemecka s údajmi získanými v Českej republike, Poľsku, Slovensku, Rakúsku, Švajčiarsku a USA.

Čo sa týka vnímania neodkladných miestnych problémov, miestne elity v západnom a východnom Nemecku identifikovali ako najdôležitejšie problémy ekonomického charakteru, zatiaľ čo otázky týkajúce sa kvality života (napr. životné prostredie a sociálna starostlivosť) považovali za menej dôležité. Obyvatelia vo východnom aj západnom Nemecku mali na rozdiel od miestnych predstaviteľov úplne odlišné vnímanie problémov: nezamestnanosť, ale i životné prostredie a sociálnu starostlivosť považovali za dôležitejšie než problémy finančných obmedzení a ekonomického rozvoja.

V porovnaní s tým, ako vnímali situáciu miestne elity v ostatných krajinách, nemeckí predstavitelia elit pociťovali vyššiu intenzitu a počet problémov než ich kolegovia v Rakúsku, Česku, Poľsku, Slovensku, Švajčiarsku a USA. Tento stav možno len ťažko vysvetliť objektívnymi faktormi, pretože nemecké samosprávy majú dobré ekonomické postavenie a ich objektívne problémy sú relatívne malé v porovnaní s problémami miestnych samospráv v krajinách strednej a východnej Európy. Jedným z možných faktorov môžu byť nesplnené očakávania v oboch častiach Nemecka, hoci povaha tohto sklamaní môže byť odlišná: vo východnom Nemecku znovuzjednotenie zvýšilo materiálne očakávania, ktoré neboli naplnené, zatiaľ čo v západnom Nemecku prosperita v minulosti vytvorila očakávania, ktoré sa nezhodujú so súčasnými ekonomickými problémami.

Tento prieskum porovnania východu a západu ukazuje, že vnímanie politickej reality zo strany obyvateľov môže byť ovplyvnené rôznymi faktormi a nemusí nutne odzrkadľovať vecný problém. Navyše vybraní respondenti nemusia byť dostatočne informovaní o predmete prieskumu. Aj napriek tomu sa však vnímanie politickej reality odzrkadľuje vo voľičskom správaní obyvateľov alebo – v extrémnom prípade – vo forme všeobecného nepokoja. Je teda dôležité, aby politici a predstavitelia verejnej správy mali informácie o vnímaní politickej reality rôznymi časťami spoločnosti.

### **Tabuľka č.7: Verejná nemocnica z pohľadu ambulantných pacientov, návštevníkov pacientov, zamestnancov a verejnosti.**

Prieskumy boli pripravené krajinou vládou Tyrolska v roku 1991<sup>1</sup>. Tieto prieskumy boli súčasťou širšej štúdie<sup>2</sup> finančných a regionálnych aspektov krajinkej nemocnice v Innsbrucku. Zúčastnené inštitúty (Inštitút pre fiškálne štúdie a Sociologický inštitút Univerzity v Innsbrucku) sa mali zamerať na dve hlavné otázky. Prvou boli ekonomické dopady lokalizácie nemocnice v Innsbrucku na celý región. Druhou bola ochota okolitých municipalít a mesta Innsbruck prispievať určitou čiastkou na financovanie nemocnice. Prieskumy zamerané na rôzne segmenty tak dávali odpoveď na dva okruhy otázok: distribúcia finančných prostriedkov a dopady lokalizácie verejnej nemocnice na región.

Prieskumy pozostávali z osobných rozhovorov s návštevníkmi pacientov a s ambulantnými pacientmi v období od 13. do 19. mája 1991. Zamestnanci nemocnice vyplňali určený dotazník a prieskum dospeljej populácie Tyrolska sa uskutočnil prostredníctvom telefonických rozhovorov. Pri prvých troch cieľových skupinách sa väčšina otázok týkala správania sa respondentov pri cestovaní do nemocnice a ich nákupného správania, ktoré predstavuje vedľajší efekt ich návštevy nemocnice. Prieskum mienky širokej verejnosti sa zameril na subjektívnejšie otázky, ako boli napr. osobné názory na fungovanie nemocnice a na jej prostredie. Pri telefonických rozhovoroch s obyvateľmi Tyrolska sa používali štandardizované otázky zamerané na rôzne oblasti fungovania nemocnice. Respondenti mali prísúdiť týmto oblastiam známky od 1 (veľmi dobre) do 6 (veľmi zle).

Verejnosť prísúdila vysoké známky tým vlastnostiam nemocnice, o ktorých sa všeobecne diskutovalo a ktoré boli známe. Takými boli napríklad medzinárodná reputácia nemocnice a lekárov a kvalifikácia lekárov (priemerná známka 1,6). Všetky ostatné aspekty, ktoré sa týkali základných potrieb pacientov, získali tiež dobré ohodnotenie (priemerná známka 1,9). Menej uspokojivo bol hodnotený humánny aspekt nemocnice (známka 2,5 za čas venovaný zdravotnej starostlivosti o pacientov). Výsledky ďalších troch prieskumov potvrdili finančné údaje o distribúcii nákladov na nemocnicu.

Pri porovnaní objektívnych údajov o štruktúre financovania nemocnice s údajmi z prieskumov (využívanie nemocničných služieb rôznymi skupinami populácie a dopad existencie nemocnice na regióny v Tyrolsku) sa zreteľne ukázalo, že skupiny obyvateľov, ktoré vytvárali náklady nemocnice, neboli tie isté ako skupiny obyvateľov, ktoré museli tieto náklady financovať. Napríklad mesto Innsbruck malo z lokalizácie nemocnice čistý prínos.

Výsledky tohto prieskumu mali politický dopad v oblasti redistribúcie financií. Konkrétne mesto Innsbruck muselo začať na financovanie nemocnice prispievať vyššou čiastkou.

1. Výsledky prieskumov pozri: Altmann, Andreas, Manfre Gantner, Heinz-Jürgen Niedenzu a Max Preglau (1991), *Sozio-und Regionalökonomische Aspekte der Universitätskliniken Innsbruck. Ergebnisse einer Meinungsumfrage unter Besuchern, Patienten, Beschäftigten und der Tiroler Bevölkerung*, Innsbruck University, Innsbruck.
2. Výskumný projekt „Regionálny dopad verejných zariadení na príklade Univerzitnej nemocnice v Innsbrucku“ je zdokumentovaný v štyroch zväzkoch.

## **8. Uchovávanie poznatkov z prieskumov v systéme verejnej správy**

Základnou otázkou pri využití prieskumov v systémoch verejnej správy vo všeobecnosti a konkrétne v kontexte reforiem verejnej správy je umiestnenie údajov. Charakteristickými znakmi v krajinách OECD v tejto oblasti sú nedostatočná dostupnosť prieskumov na centrálnej úrovni a ich decentralizovanosť. V niektorých krajinách OECD však existujú centrálné archívy, ktoré sú prístupné cez Internet. Tieto archívy sú umiestnené v národných výskumných inštitúciách a

obsahujú databázy a celkové informácie o tvorbe a výsledkoch prieskumov verejnej mienky týkajúce sa širokého rozsahu tém. Databázy je možné z týchto inštitúcií získať na základe žiadosti a v niektorých prípadoch sú dostupné aj na Internete. Európsky jednotný katalóg údajov CESSDA poskytuje prístup do centrálnych archívov vo Francúzsku (BDSP), Dánsku (DDA), Veľkej Británii (DA), Švédsku (SSD), Izraeli (SSDA), Holandsku (Steinmetz), Nemecku (ZA), Maďarsku (TARKI) a Austrálii (SSDA). Údaje zhromaždené v týchto archívoch môžu byť použité na sekundárne analýzy, kedy sa využívajú tie isté súbory údajov na rôzne účely. Až doteraz neexistovala žiadna databáza údajov Európskej únie, ktorá by spájala národné databázy členských štátov EÚ. S výhľadom budúcej európskej integrácie je však pre politikov členských štátov EÚ takáto databáza stále dôležitejšia. Veľmi povzbudzujúcim faktom je to, že asociácie miestnych úradov tiež začínajú vytvárať databázy zamestnancov a prieskumov. Napríklad Nemecký inštitút urbanizmu (DIFU) v Berlíne založil databanku, ktorá obsahuje viac než 30 prieskumov miestnych úradov v Nemecku.

Vo väčšine prípadov však zadávateľia prieskumov (ministerstvá, miestne úrady) držia údaje pod svojou kontrolou, takže ostatné subjekty k nim nemajú prístup. Často sú údaje zverejnené až po určitom čase.

Európska komisia uchováva správy zo všetkých prieskumov s názvom Eurobarometer v útvaru DG X. Je dôležité poznamenať, že súčasný dátový archív Eurobarometrov sa nenachádza v Bruseli, ale na inštitúte pre prieskumy ZEUS v Mannheime. Inštitút ZEUS spravuje databázu s názvom SIR a pre Európsku komisiu a ostatných klientov vykonáva sekundárne analýzy prieskumov Eurobarometer. Dodnes ZEUS vyprodukoval niekoľko sto správ pokrývajúcich široký záber tém. Momentálne je v databáze SIR uložených okolo 1,2 milióna rozhovorov zozbieraných v 120-tich prieskumoch Eurobarometer. Každoročne je do databázy zaradených okolo 50 000 nových rozhovorov. Navyše popri numerickej časti databázy existuje alfanumerická databáza všetkých textov prieskumov Eurobarometer, čo umožňuje jednoduché vyhľadávanie výsledkov prieskumov.

## **9. Zhodnotenie prieskumov verejnej mienky ako nástroja reforiem verejnej správy**

Predchádzajúce príklady ukazujú, že prieskumy názorov sú nástrojom, ktorým možno v rôznych fázach procesu rozhodovania a realizácie podporiť reformy verejnej správy. Prieskumy môžu slúžiť na rôzne účely, podľa toho, v akej etape sa daná reforma nachádza (Klages 1997). Ako diagnostický nástroj môžu politici a predstavitelia verejnej správy využívať masové prieskumy verejnej mienky, prieskumy mienky elít a zamestnancov verejnej správy pred samotným uvedením reforiem. Zatiaľ, čo masové prieskumy verejnej mienky naznačujú očakávania širokej verejnosti, prieskumy v rámci verejnej správy poskytujú informácie o tom, ako vnímajú reformy vysokí predstavitelia verejnej správy a jej zamestnanci a ako sú títo pripravení na zmeny. Politici a výkonní predstavitelia verejnej správy tak môžu vhodne definovať politické priority a vypracovať jednotlivé koncepcie reformy a ich realizačné stratégie.

Prieskumy názorov najvyšších predstaviteľov a zamestnancov verejnej správy sa môžu využívať aj v priebehu reformy na zistenie, ako títo respondenti prijali ciele reformy a ako ich realizujú. Prieskumy tak spĺňajú aj kontrolnú funkciu, ktorá, ak je správne využitá, tvorí základ pre zdokonalenie reformy a jej pôvodných cieľov. Prieskumy majú taktiež dôležitú participačnú funkciu, pokiaľ sú používané počas už rozbehnutej reformy. U zamestnancov verejnej správy aktivujú znalosti, skúsenosti a schopnosti a posilňujú ich pocit účasti na reforme. Prieskumy však nesmú byť chápané ako kontrolná činnosť, ale ako možnosť naučiť sa niečo nové.

Ako nástroj hodnotenia reforiem slúžia rôzne ďalšie interné a externé prieskumy vykonávané na konci reformného cyklu. Prostredníctvom týchto prieskumov je možné hodnotiť výsledky reformy, tak, ako sú vnímané vo vnútri verejnej správy aj mimo nej. Prostredníctvom hodnotenia, pri ktorom sú použité subjektívne údaje z prieskumov a objektívne údaje o preukázateľných výsledkoch reformy, akým je napr. vyššia efektívnosť, možno hodnotiť celkový dopad reformy.

Prieskumy vykonávané v závere reformy možno ponímať v strednodobej aj dlhodobej perspektíve. Prieskumy vykonávané následne po reforme napomáhajú vyhodnotiť trvácnosť jej výsledkov. Ciele reformy sa napríklad mohli ocitnúť v konflikte voči iným požiadavkám, ktoré sú kladené na verejnú správu. Osobitne to platí pre reformy zamerané na ľudské zdroje, ktoré sú nákladné a konkrétne výsledky sú preukázateľné až v dlhodobej perspektíve. Tieto reformy sú často odsúvané potrebou krátkodobých úspor v rozpočtoch.

Na príklade rekonštrukcie verejnej správy vo východnom Nemecku možno vidieť, že kultúra verejnej správy je jednou zo základných podmienok fungovania systému verejnej správy (Reichard a Röber 1993). Organizačné štruktúry a postupy možno zmeniť relatívne rýchlo, avšak vžitá presvedčenia a postoje sa menia dlhodobo. Napr. východonemeckí úradníci chápu svoju administratívnu úlohu spôsobom, ktorý pripomína „klasického byrokrata“, zatiaľ čo západonemeckí úradníci chápu túto úlohu skôr ako rolu „politického byrokrata“ (Röber a Schröter 1991). V krajinách východnej a strednej Európy, kde sa formálne štruktúry a postupy vo verejnej správe odlišujú od celkovej kultúry, predstavujú prieskumy dôležitý nástroj získavania informácií o politickej a administratívnej kultúre zamestnancov verejnej správy. Významným krokom k úspešnému rozvoju verejnej správy v týchto krajinách je prispôbenie štruktúr a postupov v kultúre verejnej správy.

Faktor času pri reformách je omnoho dôležitejší, než sa všeobecne uznáva, pretože reforma prebieha ako proces a nie ako jednorazová udalosť. Časový rámec reformou je často ignorovaný, ako to potvrdzuje aj nízky stupeň realizácie mnohých reformou typu zhora nadol. Prieskumy predstavujú dôležitý most medzi reformami a ich realizáciou na najnižšej úrovni tým, že sú schopné poskytnúť údaje o čase potrebnom na ich realizáciu. Prostredníctvom prieskumov získavajú najvyšší predstavitelia informácie o obmedzeniach, ktoré treba odstrániť a príležitostiach, ktoré treba rozvíjať, aby bol využitý celý potenciál reformy.

Prieskumy verejnej mienky sú nepostrádateľným nástrojom, ktorý zaručuje demokratický a participatívny priebeh reformy verejnej správy v krajinách strednej a východnej Európy. Prieskumy zlepšujú informačnú základňu pri rozhodovacích procesoch iba vtedy, ak poskytujú reprezentatívne, spoľahlivé a platné údaje.

Ak majú prieskumy podporovať zmenu, nesmú byť chápané ako nástroj kontroly, ale ako možnosť získať nové poznatky. Podmienkou pre takéto ich vnímanie je otvorenosť politikov a predstaviteľov verejnej správy s rozhodovacou právomocou voči spomenutému prístupu.

Využívanie prieskumov verejnej mienky v rámci reformou verejnej správy má však vždy dve stránky. Prieskumy verejnej mienky sú pri reformách verejnej správy najviac nápomocné vtedy, keď sa využívajú ako informačná základňa v procese plánovania a rozhodovania. Často sú však zneužívané ako nástroj na kontrolu (v negatívnom zmysle slova) a manipuláciu. Pozitívnym výsledkom súčasných reformou verejnej správy by bol stav, keby sa prieskumy verejnej mienky pri reformách v krajinách OECD a krajinách strednej a východnej Európy používali ako nástroj získavania nových poznatkov a učenia sa.

## Literatúra

Aberbach, Joel, Hans-Ulrich Derlien, Renate Mayntz a Bert Rockman (1990), "American and German Federal Executives – Technocratic and Political Attitudes", *International Social Science Journal*, 123, s. 3-18.

Altmann, Andreas, Manfred Gantner, Heinz-Jürgen Niedenzu a Max Preglau (1991), *Sozio-und Regionalökonomische Aspekte der Universitätskliniken Innsbruck*. Ergebnisse einer Meinungsumfrage unter Besuchern, Patienten, Beschäftigten und der Tiroler Bevölkerung, Innsbruck University, Innsbruck, Nemecko.

Arntzen, H.L. (1995), "Het stadsmarktinderezoek: een brug tussen bedrijfsmatig werken en bestuurlijke vernieuwing?", *Openbaar bestuur*, No. 6, s. 26-30.

Asociácia miestnych úradov vo Fínsku (1995), *Total Quality Management in Municipal Service Provision*, Helsinki, Fínsko.

Brook, Lindsay, John Hall a Ian Preston, „Public Spending and Taxation“, in: Jowell, Roger, John Curtice, Alison Park, Lindsay Brook a Katarina Thomson, eds. (1996), *British Social Attitudes – The 13<sup>th</sup> Report*, Cambridge University Press, s. 185-202.

CIRES (1996), *La Realidad Social en España*, Gestingraf, Madrid, Španielsko.

Cusack, Thomas R. a Bernhard Weßels (1996a), *Problemreich und Konfliktgeladen: Lokale Demokratie in Deutschland fünf Jahre nach der Wiedervereinigung*, F III 96-203, Výskumná správa Wissenschaftszentrum Berlín, Nemecko.

Cusack, Thomas R. a Bernhard Weßels (1996b), "Lokale Demokratie", *WZB-Mitteilungen* 73 (September), s. 39-43.

Czaja, Ron a Johnny Blair (1995), *Designing Surveys: A Guide to Decisions and Procedures*, Sage, Londýn.

Dente, Bruno (1995), „I caratteri generali del processo di riforma“ in Dente, Bruno, et. al.

(eds.), *Riformare la Pubblica Amministrazione, Italia, Gran Bretagna, Spagna, Stati Uniti*, Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli, Torino, pp. 3-28.

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

Edwards, Jack E., Marie D. Thomas, Paul Rosenfeld a Stephanie Booth-Kewley (1997), *How to Conduct Organisational Surveys. A Step-by-Step Guide*, Sage, Londýn.

Fornell, Claes (1997), „A National Customer Satisfaction Barometer: the Swedish

Experience“, in: Holloway, Jacky, Jenny Lewis a Geoff Mallory (eds.). *Performance Measurement and Evaluation*, Sage, London, s. 192-216.

Ginsberg, Benjamin, (1986), *The Captive Public. How Mass Opinion Promotes State Power*, Basic Books, New York, Spojené štáty americké.

Hardwick, Walter, Raymon Torchinsky, Arthur Fallick (1991), "Shaping a Livable Vancouver Region: Public Opinion Surveys", *B.C.: Geographical Series*, No. 48, University of British Columbia, Vancouver, Kanada.

Jabes, Jak a D. Zussman (1988), "Motivation, Rewards and Satisfaction in the Canadian Federal Public Service", *Canadian Public Administration* Vol. 31, No. 2, s. 204-225.

Jowell, Roger, John Curtice, Alison Park, Lindsay Brook a Katarina Thomson, (eds.) (1996), *British Social Attitudes – The 13<sup>th</sup> Report*, Cambridge University Press, Cambridge, Veľká Británia.

Klages, Helmut, Thomas Gensicke, Oliver Haubner (1994), "Die Mitarbeiterbefragung. Ein kraftvolles Instrument der Verwaltungsmodernisierung", *Verwaltung – Organisation – Personalwesen (VOP)*, Vol. 16, No. 5, s.322-327.

Klages, Helmut (1997), "Funktionswert von Mitarbeiterbefragungen. Qualitätsmerkmale und Erfolgsfaktoren bei Mitarbeiterbefragungen", *Verwaltung – Organisation – Personalwesen (VOP)*, Vol. 19, No. 1, s.34-38.

Klotz, Erhard a Siegfried Mauch (1994-1995), „Personalmanagement in Baden- Württemberg. Die Implementierung einer Konzeption in der Ladesverwaltung (Teil 1-7)“, *Verwaltung – Organisation – Personalwesen (VOP)*, s.16-17.

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

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

Löffler, Elke (1997), „Communicating in a Supranational Organization: The Case of the European Union“, in: Garnett, James L. a Alexander Kouzmin (eds.), *Handbook of Administrative Communication*, Marcel Dekker, New York, Spojené štáty americké, s. 517-538.

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

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

Mustonen, Maili (1996), „The ISO 9000 Project: Trial of the Applicability of an ISO 9000 Quality Management System in Five Municipal Service Functions in Finland“, in: Hill, Herman, Helmut Klages a Elke Löffler (eds.), *Quality, Innovation and Measurement in the Public Sector*, Frankfurt, Nemecko, s. 65-76.

Poister, T. H. a G. T. Henry (1994), "Citizen Ratings of Public and Private Service Quality: A Comparative Perspective", *Public Administration Review*, Vol. 54, No. 2, Marec – Apríl, s. 155-160.

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

Röber, Manfred a Eckhard Schröter (1991), "Verwaltungsführungskräfte aus Ost und West – Ein Vergleich ihrer Rollenverständnisse und Westhaltungen", in: Ellwein, Thomas et.al. (ed.), *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft*, Nomos, Bade-Baden, Nemecko, s. 209-226.

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

Smith, Peter (1997), "Outcome-related Performance Indicators and Organizational Control in the Public Sector", in: Holloway, Jacky, Jenny Lewis a Geoff Mallory (eds.), *Performance Measurement and Evaluation*, Sage, Londýn, s. 192-216.

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

Sunquist, Salme (1997), „Interim Report on the ISO 9000 Pilot Projects“, in: Hill, H., H. Klages, E. Löffler (eds.), *Assessing and Evaluating Public Management Reforms*.

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

Töpfer, Armin a Uwe Funke (1985), „Mitarbeiterbefragung als Analyseinstrument der Organisationsentwicklung“, in: Töpfer, A. a Ernst Zander (eds.), *Mitarbeiterbefragungen*. Ein Hnabuch, Frankfurt, Nemecko, s. 9-42.

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

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

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

# PRIESKUMY VEREJNEJ MIENKY A ICH VYUŽITIE V REFORMÁCH VEREJNEJ SPRÁVY V ČESKEJ REPUBLIKE

Michal Illner\*

## 1. Úvod

V tejto štúdii uvádzame prehľad o tom, ako sa využívajú prieskumy vo verejnej správe v Českej republike, konkrétne v kontexte reformy verejnej správy. Oba hlavné ciele reformy – demokratizácia a zvýšenie efektívnosti verejnej správy – vyžadujú väčšiu spätnú väzbu medzi inštitúciami verejnej správy a verejnosťou. Prieskumy verejnej mienky sú významným nástrojom, ktorý takúto spätnú väzbu môže poskytnúť. V Českej republike je však ich využitie vo verejnej správe ešte stále pomerne úzke.

Naším cieľom je upozorniť na potenciál prieskumov pre potreby reformy verejnej správy a verejnej politiky vo všeobecnosti. Štúdia je rozdelená na desať častí. Ako prvé sú uvedené základné informácie o reforme verejnej správy v Českej republike (časť 2), nasleduje stručná história prieskumov v krajine (časť 3) a niekoľko príkladov demonštrujúcich využitie prieskumov v rôznych štádiách procesu reformy (časti 4 - 8). Predposledná časť sa týka inštitucionálneho umiestnenia informácií z prieskumov (časť 9) a v poslednej časti sú uvedené záverečné poznámky (časť 10). Adresy inštitúcií, ktoré sa zaoberajú prieskumami verejnej mienky, sú uvedené v prílohe.

Správa vychádza z ad hoc “prieskumu o prieskumoch”, ktorý urobil autor vo februári v roku 1997. Autor zaslal dotazník viacerým agentúram, ktoré sú známe tým, že realizujú prieskumy týkajúce sa verejnej správy v celoštátnom meradle. Agentúry boli prostredníctvom dotazníka požiadané, aby vymenovali a popísali prieskumy, ktoré realizovali od roku 1990. Týmto spôsobom získal autor informácie o 63 jednorazových a 9 dlhodobých prieskumoch, ktoré boli realizované v rokoch 1990-1997. To znamená, že pre potreby tejto správy bolo možné využiť unikátne a dostatočne bohaté informácie.

## 2. Reforma verejnej správy

Úloha modernizácie verejnej správy v Českej republike, ako i vo všetkých bývalých komunistických krajinách, smeruje – bez akéhokoľvek podrobovania sa - k základným právnym normám a morálnym štandardom, podľa ktorých sa vykonávajú kompetencie verejnej správy v krajinách západnej Európy. Je potrebné znova definovať úlohu verejnej správy v spoločnosti, jej vzťahov k politike, ekonomike a občianskej spoločnosti.

Reforma verejnej správy je súčasťou procesu celkovej transformácie českej spoločnosti, ktorá sa začala v roku 1989. Zmeny ovplyvnili základy politického, ekonomického a spoločenského života. V komplexnom prúde zmien je často ťažké rozlíšiť medzi reformami verejnej správy, politickými a ekonomickými reformami.

Ako pri všeobecnom procese transformácie, aj reforma verejnej správy je stále prebiehajúci proces, ktorý v žiadnom prípade nemôže byť považovaný za ukončený. V prvých štádiách transformácie bolo hlavným cieľom rekonštruovať politické a ekonomické systémy a ich inštitúcie. Nasledovali tiež nevyhnutné reformné opatrenia v oblasti verejnej správy, ale komplexná reforma verejnej správy bola posunutá na neskôr. Rozdelením Československa a vytvorením Českej republiky v roku 1993 bol tento proces ešte ďalej odsunutý. Oddialenie reformy verejnej správy malo negatívny dopad na ďalšie súčasti transformácie.

Medzi najdôležitejšie reformné opatrenia, ktoré boli doteraz realizované vo verejnej správe, patria:

---

\* Michal Illner je riaditeľom Sociologického ústavu Akadémie vied Českej republiky v Prahe



- nová Ústava Českej republiky, platná od 1. januára 1993, ktorá definuje novú štruktúru a základné súčasti štátnych inštitúcií vrátane výkonných;
- Ústavný súd a Najvyšší kontrolný úrad boli zriadené Ústavou (Najvyšší správny súd zatiaľ nebol vytvorený);
- štruktúra a kompetencie ministerstiev a ďalších centrálnych inštitúcií (napr. vládne úrady, výbory a rady) boli zmenené v niekoľkých krokoch; počet ministerstiev bol podstatne znížený a ich kompetencie boli predefinované tak, aby boli v súlade s princípmi demokratického politického systému a trhovej ekonomiky (napr. direktívne a plánovacie kompetencie štátu boli zrušené, boli posilnené kontrolné funkcie); boli vytvorené niektoré centrálné inštitúcie pre riadenie nových funkcií alebo nových problémov (privatizácia, ekonomická súťaž, emigranti, zneužívanie drog atď.); v rovnakom čase sa zmenili interné štruktúry na ministerstvách a ďalších centrálnych inštitúciách;
- zmeny nastali v personálnej politike a v systéme odmeňovania vo verejnej správe (boli zavedené nové kritériá pre výber a kariérny postup pracovníkov, nové platové tarify atď.); bol posilnený význam kvalifikácie, skúseností a výkonu ako kritérií pre kariérny postup; pre najvyšších úradníkov vo verejnom sektore bola zavedená požiadavka, že nesmeli byť vo vysokých politických pozíciách komunistického režimu, ani spolupracovníkmi bývalej tajnej polície (tzv. lustračný zákon);
- samospráva bola podstatne rekonštruovaná, verejná správa bola dekoncentrovaná a decentralizovaná na miestnu úroveň: bývalé okresné a krajské národné výbory, ktoré boli baštou komunizmu, boli zrušené a (podľa novej Ústavy) budú nahradené novým systémom samosprávnych krajov; okresné národné výbory boli reštrukturalizované a ich kompetencie boli predefinované; na miestnej úrovni vznikli samosprávy, ich kompetencie boli posilnené a oddelené od štátnej správy; počet municipalít sa rýchlo zvýšil spontánnym oddelením od existujúcich municipalít; boli vytvorené nové dekoncentrované orgány centrálnej vlády; koncom roku 1997 boli určené nové regióny, ktoré začnú vykonávať svoju činnosť v roku 2000;
- podstatné politické zmeny sa udiali prakticky vo všetkých oblastiach verejnej správy, medzi tie najvýznamnejšie patria: vo verejných financiách bol zavedený nový rozpočtový systém a nová fiškálna politika; v sociálnej politike bol vytvorený systém príspevkov v nezamestnanosti, boli zavedené služby trhu práce a tiež nový systém adresných sociálnych príspevkov; v zdravotníctve sa uskutočnila privatizácia zdravotníckych služieb a bol zavedený nový systém zdravotného poistenia; v rámci vzdelávacieho systému bolo uskutočnené odpolitizovanie škôl, boli uvedené do praxe nové vyučovacie programy, boli založené nové univerzity, vznikli súkromné školy. Uskutočnila sa reorganizácia súdnictva, zmenilo sa postavenie súdnej moci.

Ako bolo uvedené vyššie, napriek rozsiahlym zmenám, ktoré boli uskutočnené, ešte neboli splnené niektoré základné úlohy reformy verejnej správy:

- vytvorenie Najvyššieho správneho súdu;
- zavedenie zákona o štátnej službe, ktorý by zabezpečil fungovanie profesionálnych úradníkov a zaručoval by stabilitu, kontinuitu a politickú neutralitu;
- vytvorenie medzistupňa v rámci kompetencií vlády, ktorý by umožnil fungujúci systém medzivládnych vzťahov; boli určené nové regióny, ale iba v geografickom zmysle, štruktúra a kompetencie regionálnych samospráv ešte neboli definované;
- uvedenie efektívnejšieho dohľadu nad finančnými trhmi a bankovým systémom;
- tvorba alebo zmena niektorých politických programov: konkrétne zdravotníckej politiky, bytovej politiky, regionálnej politiky, vzdelávacej politiky;

- tvorba inštitucionálnych, právnych a administratívnych podmienok pre vstup Českej republiky do EÚ.

Tento zoznam nie je vyčerpávajúci.

### 3. Vývoj prieskumov v minulosti

Začiatky prieskumov v Českej republike siahajú do 30-tych rokov 20. storočia. Po 2. svetovej vojne bol osud prieskumov ovplyvnený politickým vývojom v krajine. Počas krátkeho obdobia kvázi-demokracie v rokoch 1945-1948 bol v roku 1946 založený Inštitút pre výskum verejnej mienky, ktorý bol financovaný štátom. Po nástupe komunizmu v roku 1948 boli aktivity v oblasti spoločenského výskumu zakázané a príslušné inštitúcie boli zrušené. Uvoľnenie v druhej polovici šesťdesiatych rokov, ktoré vyvrcholilo v tzv. Pražskej jari v roku 1968, prinieslo veľkú vlnu aj v oblasti prieskumov. Kurzy metodológie prieskumov sa stali súčasťou vyučovania spoločenských vied na univerzitách. Publikovali sa učebnice s prekladmi západných a poľských autorov, tiež s originálnymi prácami českých autorov. Obnovený Inštitút pre výskum verejnej mienky bol opäť aktívny od roku 1967 do roku 1970, keď bol opäť zrušený. Mnohé ďalšie inštitúcie v tom čase tiež spracovávali údaje z prieskumov – ako napr. inštitúty aplikovanej ekonomiky a spoločenského výskumu, ktoré boli zriadené pri ministerstvách, akademických inštitúciách alebo personálne oddelenia vo veľkých priemyselných podnikoch.

Normalizácia, ktorá nasledovala po sovietskej intervencii v roku 1969, tvrdo zakročila proti spoločenskému výskumu, ale nezničila úplne už vytvorené kapacity. Režim zaregistroval, že prieskumy môže použiť na získanie spätnej väzby na svoju politiku. Zároveň však chcel plne kontrolovať údaje z nich získané, prístup k nim a ich využitie. Nový Inštitút pre výskum verejnej mienky bol založený ako predĺžená ruka Ústredného výboru Komunistickej strany Československa. Bol oficiálne zaradený pod Štatistický úrad. Informácie o jeho výskumných projektoch neboli publikované, výsledky prieskumov neboli dostupné ani ostatným výskumným pracovníkom. Boli prístupné len vysoko postaveným straníckym predstaviteľom. Okrem tejto prísne kontrolovanej centrálnnej inštitúcie však existovalo mnoho ďalších, menej okázalých inštitúcií, ktoré spracovávali prieskumy verejnej mienky, aj keď pokrývali len niektoré skupiny a kategórie obyvateľstva a len niektoré témy. Aj tieto inštitúcie boli riadené „zhora“, ale menej prísne. Typickými producentmi údajov koncom 70-tych a začiatkom 80-tych rokov boli inštitúty aplikovaného výskumu na ministerstvách práce a sociálnych vecí, zdravotníctva, výstavby a architektúry, na hospodárskych ministerstvách a akademických inštitúciách (na univerzitách a na Akadémii vied). Veľké podniky zamestnávali sociológov a psychológov a financovali prieskumy týkajúce sa spokojnosti zamestnancov, ich mobility, životných podmienok apod. Mnohé prieskumy, týkajúce sa podmienok bývania, preferencií týkajúcich sa novej výstavby, stability bývania a spokojnosti obyvateľov financovali miestne národné výbory. Väčšina takýchto prieskumov bola politicky orientovaná. Slúžili na poskytovanie informácií pre plánovanie a programovanie spoločenského rozvoja, pre potreby sociálnej politiky, pre racionalizáciu riadiacich a administratívnych procesov. Alebo boli aspoň týmito potrebami legitimizované. V skutočnosti sa používali na rozhodovanie len zriedkavo. Len malá časť výsledkov prieskumov bola publikovaná. Výsledky sa zvyčajne prezentovali v niekoľkokrát kopírovaných (cyklostylovaných) správach, ktoré boli dostupné len malým interným skupinám. Mnohé z nich boli opisné, bez teoretickej základne. Na druhej strane, technická úroveň prieskumov bola relatívne dobrá.

Ďalšia kapitola v histórii prieskumov sa otvorila po roku 1989. Politická a ideologická kontrola bola zrušená a prieskumy boli úplne liberalizované. Dopyt po prieskumoch sa rýchlo rozšíril, pretože bol záujem o úplne nové druhy informácií, týkajúce sa najmä dopytu po spotrebných tovaroch, médií a politických preferencií.

Štátom financovaný Inštitút pre výskum verejnej mienky sa stal najvýznamnejšou verejnou organizáciou v krajine zaoberajúcou sa prieskumami. Bol od základov reštrukturalizovaný a

oslobodený od akýchkoľvek vonkajších politických alebo ideologických intervencií. Inštitút je financovaný Českým štatistickým úradom. Je organizačnou súčasťou Štatistického úradu, ale čo sa týka výskumného programu, je úplne nezávislý.

Vzniklo tiež množstvo komerčných agentúr (predtým žiadna z nich neexistovala). Tieto sú väčšinou zamerané na prieskum trhu. V súčasnosti je v celej krajine aktívnych najmenej dvadsať až tridsať takýchto agentúr rôznej veľkosti, špecializácie a územného dosahu. Niektoré z nich sú súčasťami zahraničných alebo medzinárodných firiem. Približne polovica týchto agentúr realizuje, aspoň príležitostne, politicky orientované prieskumy, ktoré si objednáva verejná správa alebo ktoré môže verejná správa využiť. Väčšina prieskumov z posledného obdobia, ktoré sa týkajú nejakým spôsobom verejnej správy, financovali samosprávy a ich výsledky boli využité pri riadení miestneho rozvoja. Miestne prieskumy často realizujú malé konzultačné firmy, ktoré si nemôžu dovoliť zbierať údaje na väčších vzorkách respondentov.

Približne desať komerčných agentúr reprezentuje jadro väčších firiem, ktoré sa často zapájajú do politického a na politiku orientovaného výskumu v národnom meradle a sú schopné produkovať spoľahlivé údaje využiteľné vo verejnej správe. Týmito najprestížnejšími firmami, ktoré majú pravdepodobne najvyšší podiel na trhu vo svojich konkrétnych oblastiach, sú STEM, FACTUM, UNIVERSITAS a AMASIA (úplné názvy a adresy týchto organizácií sú uvedené v prílohe).

Kým súkromné prieskumné agentúry po roku 1989 rozkvitali, oddelenia spoločenského výskumu v štátnych spoločensko-ekonomických inštitúciách zanikali spolu so svojimi materskými inštitúciami. Taktiež boli zrušené príslušné oddelenia vo veľkých priemyselných podnikoch, ktoré často realizovali politicky orientované spoločenské prieskumy.

Výsledkom toho je, že väčšinu prieskumov verejnej mienky dnes realizujú komerčné organizácie na základe objednávok rôznych sponzorov – verejných i súkromných – a často zahraničných (Európska únia – Eurobarometer pre strednú a východnú Európu; Informačná agentúra Spojených štátov amerických – United States Information Agency; zahraničné komerčné a akademické inštitúcie atď.). Domáce akademické inštitúcie (univerzity, ústavy Akadémie vied) tiež financujú a realizujú prieskumy verejnej mienky týkajúce sa politických tém, aj keď oveľa menej často ako ich komerční partneri.

Postoj verejnej správy k prieskumom bol väčšinou opatrný. Úradníci často preukazovali nedôveru k spoločenským prieskumom ako nástrojom kontroly a k ich výsledkom. Častejšie sú akceptované ekonomické štatistiky a výsledky ekonomických analýz, ako legitímne prieskumy. Údaje o postojoch sa zvyčajne považujú za príliš "mäkké" a – v princípe – za nie príliš hodnoverný typ informácií. Výsledky prieskumov sú zvyčajne konfrontované s už zavedenými názormi a ich akceptovanie závisí od ich schopnosti podporiť zamýšľané politické programy. Napriek tomu úrady výsledky prieskumov sledujú a vyjadrujú sa k nim.

Metódy spoločenského výskumu - vrátane výskumných a štatistických metód - sú štandardnými súčasťami učebných programov odborov spoločenských vied na univerzitách. V Českej republike existuje najmenej desať univerzitných katedier, ktoré ponúkajú takéto programy, hoci ich kvalita môže byť rôzna.

#### **4. Sledovanie výkonu a akceptovania inštitúcií, vlády a verejnej správy**

Prieskumy, ktoré sledujú výkon a akceptovanie inštitúcií sú pomerne časté. Približne polovica z prieskumov z celkovej vzorky 72, ktorú sme sledovali, patrila do tejto kategórie. Niektoré z väčších agentúr zaoberajúcich sa prieskumami (Inštitút pre výskum verejnej mienky, Stredisko empirických výskumov – STEM, FACTUM) pravidelne (a dlhodobo) sledujú verejnú mienku, týkajúcu sa akceptovania a výkonu hlavných inštitúcií v štáte, pričom využívajú rovnaké série otázok. Takto sa vytvárajú časové rady údajov. Inštitút pre výskum verejnej mienky realizuje pravidelne každý mesiac prieskumy o postojoch verejnosti k ústavným orgánom a raz za pol roka prieskumy týkajúce sa postojov k iným inštitúciám (súdom, polícii, armáde, odborom, tajnej

službe). Podobné pravidelné prieskumy známe ako Trendy organizuje STEM. Výsledky oboch agentúr sú zvyčajne simultánne prezentované v médiách, čo vytvára dobrú príležitosť na porovnanie. V rokoch 1995-96 agentúra FACTUM opakovala päťkrát prieskumy verejnej mienky, týkajúce sa fungovania parlamentu, vlády, prezidenta a možnosti ovplyvňovania týchto inštitúcií.

Medzi inštitúcie, ktoré boli zahrnuté do prieskumov, patria hlavné ústavné orgány (parlament a poslanci, prezident republiky, vláda), miestne samosprávy, súdy, armáda, polícia, banky, odbory, cirkvi, dobrovoľné organizácie, politické strany a tiež jednotliví politici. Pravidelne sa publikujú aj hodnotenia politických strán podľa ich preferencií a hodnotenia politikov podľa ich popularity.

Tento typ výskumu zvyčajne financujú médiá, príslušné inštitúcie, akademické inštitúcie a zahraničné polosúkromné inštitúcie. Časť takéhoto výskumu si financujú agentúry samé: produkcia a publikovanie údajov o vyššie uvedených otázkach pomáha príslušné prieskumné agentúry zviditeľniť (ako príklad pozri tabuľku 1).

Výsledky prieskumov verejnej mienky týkajúce sa štátnych inštitúcií sú sledované verejnosťou, médiami i politikmi.

Ďalšia skupina prieskumov, ktorá sa do veľkej miery prekrýva s predchádzajúcou kategóriou, sa zaoberá postojmi ku konkrétnym vládnym a verejným organizáciám – napr. k jednotlivým ministerstvám (konkrétne ministerstvo zdravotníctva, školstva, práce a sociálnych vecí), k armáde (napr. pozri tabuľku 2), ako aj k ich politickým programom (týkajúcim sa zdravia, vzdelávania, sociálnych záležitostí, učňovského vzdelávania a obrany).

Ďalšie údaje potvrdzujú permanentne nízku prestíž armádnych dôstojníkov. V troch po sebe nasledujúcich prieskumoch týkajúcich sa prestíže rôznych profesií (1993, 1995, 1996) sa pozícia majora vyskytla na predposlednom mieste medzi dvadsiatimi rôznymi profesiami – až za takými profesiami ako predavač, opravár televízorov a profesionálny športovec. Na poslednom mieste bola profesia upratovačky (Inštitút pre výskum verejnej mienky, Výskumné informácie č. 96-07).

**Tabuľka č. 1: Dlhodobý prieskum o postojoch verejnosti k parlamentu, vláde a prezidentovi.**

Sériu štandardizovaných otázok týkajúcich sa postojov verejnosti k parlamentu, vláde a prezidentovi kladie respondentom každý mesiac Inštitút pre výskum verejnej mienky. Za populáciu sa považujú občania Českej republiky, ktorí majú 15 a viac rokov; na výber vzorky sa používa kvótny výber (kvóty sú vytvorené na základe pohlavia, veku, vzdelania, regiónu, veľkosti populácie v mieste bydliska); veľkosť vzorky je 1100 ľudí. Údaje sa zbierajú prostredníctvom osobných rozhovorov a sú uložené v internom archíve Inštitútu.

Najvyššiu dôveru má prezident republiky, tesne nasledovaný vládou. Dva legislatívne orgány – poslanecká snemovňa a senát – mali najnižší stupeň dôvery spomedzi hlavných štátnych inštitúcií. Rozdiely sú pomerne stabilné počas dlhého obdobia, hoci v posledných mesiacoch bol zreteľný všeobecný pokles dôvery vo všetky zmienené inštitúcie. Jedinou výnimkou sú pozitívne pocity voči prezidentovi v spojitosti s jeho chorobou.

	Rok/Mesiac					
	1996			1997		
% dôvery	4	7	10	1	4	7
<b>PREZIDENT</b>	<b>76</b>	<b>79</b>	<b>78</b>	<b>87</b>	<b>66</b>	<b>65</b>
Vláda	48	48	45	50	38	26
Parlament*	24	41	32	34	25	18
<b>SENÁT</b>	-	-	-	<b>21</b>	<b>23</b>	<b>18</b>

\* Poslanecká snemovňa

Zdroj: Inštitút pre výskum verejnej mienky, Dlhodobý prieskum 1, Informácie o prieskumoch

**Tabuľka č. 2: Postoje k armáde.**

V júni 1991 realizoval Inštitút pre výskum verejnej mienky prieskum, v ktorom zisťoval, aký mala imidž Československá armáda. Prieskum bol vypracovaný na objednávku Vojenského inštitútu spoločenského výskumu. Sledovanou populáciou boli občania Československej federatívnej republiky vo veku 15 a viac rokov a vzorka bola 1 954 osôb. Vzorka bola zostavená kvótnym výberom. Zber údajov bol uskutočnený prostredníctvom osobných rozhovorov (Inštitút pre výskum verejnej mienky, 1991b). Prieskum odhalil nízku prestíž armády a armádných dôstojníkov v československej spoločnosti. Bol uskutočnený preto, aby pomohol armáde vytvoriť program public relations (budovania vzťahov s verejnosťou, pozn. prekl.). Jeho výsledky boli potvrdené niekoľkými ďalšími prieskumami, ktoré ukázali chronicky nízke postavenie armády ako inštitúcie. Časové rady údajov Inštitútu pre výskum verejnej mienky od roku 1990 do roku 1997 ukazujú, že zlepšenie imidžu armády prinieslo len krátko trvajúci úspech:

	Rok/Mesiac				
	1990/2	1992/3	1994/2	1996/2	1997/2
% dôvery armáde	39	59	57	36	35

Zdroj: Inštitút pre výskum verejnej mienky, Informácie o prieskumoch č. 97-02.

## 5. Politické priority

Prieskumy, ktoré sa týkajú politických preferencií, patria medzi tie, ktoré sa pravidelne opakujú. Zo 72 prieskumov z našej vzorky sa päť prieskumov zaoberalo politickými prioritami, z nich štyri prieskumy boli dlhodobé. Porovnávacie údaje o politických prioritách populácie v časovom vývoji sa zisťujú každoročne v prieskumoch, ktoré realizuje Inštitút pre výskum verejnej mienky a STEM. Okrem toho STEM spracovával na objednávku Sociologického ústavu polročné prieskumy o ekonomických očakávaniach a postojoch obyvateľov. Časové rady týchto údajov sú dostupné od roku 1990. Vo všeobecnosti výsledky ukazujú narastajúci kritický postoj verejnosti k úplnej nezávislosti súkromných spoločností a zahraničných firiem.

Napríklad, kým v roku 1990 si 87 respondentov myslelo, že súkromné podnikanie by malo mať úplnú voľnosť, v roku 1996 tento názor zdieľalo len 54 percent respondentov.

Agentúra FACTUM sa vo svojom prieskume opytovala občanov na to, čo očakávajú od štátu, politikov, poslancov, ministerstiev, miestnych samospráv a dobrovoľných organizácií. Veľký počet prieskumov, ktoré sa zaoberali prioritami v oblasti miestnej politiky, každoročne financovali miestne samosprávy, ktoré využili ich výsledky v rozvojových programoch území. Sociologický ústav vo svojich prieskumoch v miestnych samosprávach (prácu v teréne vykonal STEM) mapoval a porovnával – v rámci celej krajiny – politické preferencie municipálnych úradníkov, miestnych poslancov, starostov a občanov. Výsledky až prekvapivo ukázali vysokú zhodu medzi občanmi a predstaviteľmi miestnych samospráv v hodnotení dôležitosti jednotlivých súčastí politiky (pozri tabuľky č. 3 a 9).

Výsledky využívajú, alebo by mohli využívať, politické strany a jednotliví politici ako informáciu z prvej ruky o nálade, akú má široká verejnosť. Tým, že indikujú vznikajúce napätie a nespokojnosť, spĺňajú významnú funkciu spätnej väzby.

## 6. Názory na integráciu do EÚ

Verejnú mienku o vstupe Českej republiky do Európskej únie pravidelne sleduje Inštitút pre výskum verejnej mienky od roku 1996, keď sa česká žiadosť o členstvo v EÚ stala hlavným programom na rôznych rokovaníach (žiadosť bola podaná v roku 1996). Otázky týkajúce sa tejto témy sú tiež príležitostnou súčasťou prieskumov iných organizácií. Väčšia pozornosť však bola v prieskumoch venovaná členstvu krajiny v NATO, pretože bolo pravdepodobné, že sa uskutoční o 3-5 rokov skôr ako vstup do EÚ (pozri tabuľku č. 4).

Názory verejnosti na vstup do EÚ boli doteraz charakterizované dosť nízkou informovanosťou o rôznych aspektoch členstva a o podmienkach, ktoré je treba splniť pred vstupom. Okolo jednej tretiny dospeléj populácie tvrdí, že nie sú dostatočne informovaní o prebiehajúcich kontaktoch s EÚ o vstupe Českej republiky a 54 percent hovorí, že sa málo alebo vôbec nezaujímajú o túto tému. To sa odrazilo v podstatnom, hoci znižujúcom sa podiele odpovedí typu “neviem” na otázku týkajúcu sa podporovania členstva v EÚ. Percento pozitívnych odpovedí rastie v čase a viac než dvojnásobne prevýšilo podiel negatívnych odpovedí. Medzi odborníkmi je rozšírený názor, že doterajší váhavý prístup oficiálnych orgánov voči členstvu v EÚ by sa mal zmeniť na intenzívnejšiu vysvetľujúcu kampaň.

S blížiacimi sa predvstupovými rozhovormi sa stali vyššie uvedené údaje zaujímavé pre najvyššie orgány, konkrétne po zmenách vo vláde koncom roku 1997. Boli vytvorené komunikačné stratégie s cieľom zvýšiť povedomie verejnosti o rôznych aspektoch členstva v EÚ. Diskusie týkajúce sa už skorého členstva Českej republiky v NATO však stále priťahovali oveľa väčšiu pozornosť verejnosti.

**Tabuľka č. 3: Politické priority verejnosti**

Stredisko empirických výskumov – STEM realizuje dlhodobý prieskum preferencií týkajúcich sa hlavných problémov v spoločnosti. Od roku 1992 každoročne dáva sériu rovnakých otázok týkajúcich sa politických priorít občanov Českej republiky vo veku 18 rokov a viac. Prieskum sa robí na vzorke 1200 – 1500 osôb. Do roku 1993 používali náhodný výber na určenie vzorky na základe Registra obyvateľov, neskôr sa začal využívať kvótny výber (s kritériami: pohlavie, vek, vzdelanie, región, veľkosť populácie v mieste bydliska). Údaje sa zbierali počas osobných rozhovorov a sú archivované v agentúre STEM. (Stredisko empirických výskumov, Dlhodobé kontinuálne výskumy 3). Podobný dlhodobý výskum organizuje Inštitút pre výskum verejnej mienky. Boj s kriminalitou je dlhodobo považovaný za hlavnú politickú prioritu. Na druhom mieste sa objavuje reforma zdravotníctva, na ďalšom sociálne zabezpečenie. Ekonomické problémy – ekonomická reforma, životná úroveň, bývanie a nájomné, nezamestnanosť - nasledujú až na ďalších miestach.

% tých, čo považujú problém za veľmi naliehavý	Rok/Mesiac					
	92/10	93/10	94/10	95/4	96/4	97/5
Ekonomická kriminalita	-	70	76	73	70	83
Zdravotnícke služby	-	55	46	56	54	75
Organizovaný zločin	-	68	73	66	68	68
Sociálne zabezpečenie	-	48	59	60	53	55
Ekonomická reforma	69	53	42	41	33	61
Životná úroveň	54	52	54	54	49	48
Bývanie a nájomné	-	32	41	43	49	50
Nezamestnanosť	44	40	42	37	26	32

Zdroj: Inštitút pre výskum verejnej mienky, Výskumné informácie č. 97-10.

## 7. Využitie prieskumov verejnej mienky v politickom cykle

Aj keď informácie z prieskumov majú svoju úlohu v politickom cykle, nie je vždy možné rekonštruovať konkrétne funkcie, ktoré zohrali jednotlivé prieskumy v tvorbe politiky alebo dokázať ich konkrétny politický dopad.

### 7.1 Uvedenie politických programov

Prieskumy, ktoré najčastejšie prispievajú, prinajmenšom nepriamo, k uvedeniu nových politických programov, sú tie, ktoré lokalizujú a charakterizujú problémy v spoločnosti. Do tejto skupiny patrí najmenej jedna tretina prieskumov z nášho zoznamu. Ich tematická škála je tak široká, ako samotná verejná politika. Tieto prieskumy sa zaoberali takými témami, ako situácia rómskej menšiny, subjektívna životná úroveň, preferencie v územnej organizácii verejnej správy v Českej republike, sociálna situácia vysokoškolských študentov, hodnotenie verejnej bezpečnosti, kriminalita, celkové podmienky a nálada populácie apod.

Tieto prieskumy zvyčajne financovali inštitúcie zodpovedné za príslušné súčasti politiky – väčšinou príslušné ministerstvá (Ministerstvo práce a sociálnych vecí, Ministerstvo vnútra) a ďalšie subjekty verejnej správy. Význam týchto prieskumov pre verejnú správu je v tom, že indikujú problémy a napätia, ktoré vyžadujú zmeny existujúcich procesov riadenia a inštitúcie, ktoré majú uviesť nové programy.

Nižšie uvádzame dva príklady. Prvý sa týka rómskej komunity. Tento prieskum mal dobre definovanú politickú funkciu a jeho výsledky sa už využívajú v plánovaní vládnej politiky voči tejto etnickej skupine. Druhý prieskum, ktorý sa týkal územnej organizácie Českej republiky, bol

uskutočnený na žiadosť parlamentu, ktorý očakával, že výsledky pomôžu pri príprave územnej reformy krajiny. Toto očakávanie nebolo naplnené. (Pozri tabuľky 5 a 6.)

**Tabuľka č. 4: Verejná podpora vstupu do EÚ.**

Inštitút pre výskum verejnej mienky sa vo svojom kontinuálnom prieskume pravidelne pýta otázky týkajúce sa vstupu Českej republiky do Európskej únie. V nedávnom prieskume, ktorý bol realizovaný v septembri 1997, 58 percent respondentov podporilo členstvo Českej republiky, kým 22 percent bolo proti. Plných 20 percent respondentov nemalo na túto otázku žiadny názor. Pozitívny postoj priamo súvisí so vzdelaním. S postupom času narastá podpora členstva na úkor tých, ktorí boli nerozhodní. Percento oponentov zostáva rovnaké.

<i>tých, čo podporujú stup do EÚ</i>	<i>3/1996</i>	<i>11/1996</i>	<i>1/1997</i>	<i>9/1997</i>
Úplne súhlasí	16	18	22	21
Skôr súhlasí	26	33	36	37
Skôr nesúhlasí	13	18	16	14
Úplne nesúhlasí	8	8	7	8
Nevie	37	23	19	20

V tom istom prieskume odpovedalo 6 percent respondentov, že nie sú dobre informovaní o rokovaniach s EÚ, 63 percent bolo čiastočne informovaných a 34 percent sa vyjadrilo, že nie sú vôbec informovaní. 46 percent odpovedalo, že sa zaujímajú o diskusie týkajúce sa členstva Českej republiky v EÚ, kým 54 percent vyjadrilo malý alebo žiadny záujem.

*Zdroj:* Inštitút pre výskum verejnej mienky, 1997c.



**Tabuľka 5: Situácia rómskej menšiny.**

Rada vlády pre národnosti objednala prieskum celonárodného významu, ktorý realizovala agentúra AMASIA v apríli 1997. Jeho cieľom bolo mapovať súčasnú sociálnu situáciu rómskej etnickej skupiny v Českej republike, postoje úradníkov k tejto komunite a ich názory na politiku voči Rómom. Výsledky mali pomôcť upraviť vládny program týkajúci sa rómskych záležitostí. Prieskum bol zameraný na predstaviteľov štátnych a municipálnych úradov verejnej správy, ktoré sa zaoberajú rómskymi záležitosťami (úrady práce, okresné úrady, školské úrady, polícia a samosprávy v 112 mestách) a na predstaviteľov rómskych organizácií, spolu 1 300 osôb. V Českej republike to bol prvý prieskum svojho druhu, venovaný rómskym otázkam. Údaje boli zisťované prostredníctvom rozosielených dotazníkov a sú uchované v kancelárii predsedu vlády. Výsledky prieskumu boli zahrnuté do Správy o situácii rómskej komunity v Českej republike, ktorá bola prezentovaná českej vláde. Výsledkom prieskumu bolo aj vytvorenie vládou financovaného Výboru pre rómske otázky (AMASIA 1997). Čo sa týka postojov širokej verejnosti k rómskej menšine, tieto pravidelne sleduje Inštitút pre výskum verejnej mienky. Výsledky nie sú priaznivé: medzi českou populáciou pretrváva vysoko negatívny postoj k tejto etnickej skupine. Rómovia sú najmenej akceptovanou národnosťou a etnickou skupinou spomedzi všetkých, ktoré žijú na území Českej republiky:

	Rok/Mesiac					
	91/11	92/11	93/11	94/11	95/11	96/11
<i>% populácie s pozitívnymi/negatívnymi pocitmi voči Rómom</i>	4/70	4/77	3/77	5/68	5/69	5/69

Táto situácia, ešte zvýraznená prípadmi medzietnického násillia a nedávnej emigrácie rómskych rodín do Kanady a Veľkej Británie primäla vládu a občianske organizácie, aby venovali väčšiu pozornosť rómskym otázkam.

*Zdroj:* Inštitút pre výskum verejnej mienky, Výskumné informácie 96-11.

## **7.2. Realizácia politických programov**

Prieskumy verejnej mienky sa v etape realizácie politických programov využívajú zriedkavo. Len tri prieskumy z našej vzorky môžu byť viac či menej považované za také, ktoré prispeli k realizácii reformy. Jeden z nich zisťoval verejnú mienku o zdravotníckych službách, zdravotníckych inštitúciách, medicínskom personále a o reforme systému zdravotníctva; druhý prieskum sa týkal ochrany osobných údajov; tretí sa zaoberal postojmi k problémom bývania. Realizátori reformy v sledovanom období príliš nevyhľadávali prieskumy ako zdroj informácií.

Prieskumy, ktoré by sa týkali zvlášť reformy verejnej správy ako presne vymedzeného súboru opatrení sú tiež dost' zriedkavé. Tie, ktoré sme skúmali, sa týkali postojov k reformám zdravotníckeho systému (pozri tabuľku č. 7), systému sociálneho štátu, vyššieho vzdelávania, stredného stupňa územnej správy a bytovej politiky.

## Tabuľka č. 6: Názory na územnú organizáciu Českej republiky.

V marci 1991 Sociologický ústav spolu so Strediskom empirických výskumov – STEM – realizovali prieskum verejnej mienky, ktorý sa týkal preferencií v územnej organizácii Českej republiky. Cieľom prieskumu bolo zistiť informácie o tom, aký majú názor obyvatelia v rôznych častiach štátu na alternatívne verzie územného rozdelenia Českej republiky a na budúcnosť administratívneho postavenia územných jednotiek, ako aj na postavenie, aké by mala mať Česká republika v rámci Československa. Výsledky mali slúžiť ako vstup do vtedy pripravovanej reformy územnej organizácie štátu. Populáciou boli dospelí občania Českej republiky. Bol použitý náhodný výber vzorky. Vzorka pozostávala z 2 007 osôb a údaje boli zozbierané prostredníctvom osobných rozhovorov.

Respondenti mali odpovedať na otázky z dvoch oblastí: prvá sa týkala rôznych foriem budúcej územnej organizácie štátu (unitárny štát, federácia, konfederácia). Tu si mali respondenti vybrať najvhodnejšiu odpoveď. Druhá oblasť otázok sa týkala kompetencií rôznych typov územných jednotiek. Najdôležitejším výsledkom prieskumu bola prekvapujúca rozpornosť odpovedí na uvedené dve oblasti. Na jednej strane respondenti preferovali viac dekoncentrovanú formu štátu a na druhej strane si neželali multiplicitu rôznych štátnych orgánov, ktoré by takáto štátna forma vyžadovala (viac parlamentov, vlád, najvyšších súdov, ústav), pretože sa obávali finančných nákladov na takýto spôsob organizácie. Výsledky prieskumu jeho sponzor zaslal poslancom a ovplyvnil tak horúce diskusie na chodbách parlamentu. (Sociologický ústav, 1991)

Podobné postoje boli zistené aj o niekoľko rokov neskôr v prieskumoch týkajúcich sa organizácie verejnej správy v Českej republike. Kým decentralizáciu ako abstraktný princíp podporovala väčšina populácie, vytvorenie decentralizovaných regionálnych samospráv bolo prijímané so zmiešanými pocitmi. Ľudia sa obávali zvýšenia počtu úradov a finančných nákladov s tým spojených. V prieskume, ktorý sa realizoval v októbri až novembri 1997 a týkal sa postojov k novozaloženým samosprávnym regiónom, prevládal kritický postoj: 26 percent respondentov si myslelo, že decentralizácia vlády je nevýhodná a len 12 percent ju podkladalo za výhodnú. Najvýraznejšími konkrétnymi výhradami voči novej územnej organizácii boli: nárast počtu úradov (34 percent respondentov) a príliš vysoké finančné náklady (28 percent respondentov).

*Zdroj:* Inštitút pre výskum verejnej mienky, 1997b.

### 7.3 Hodnotenie politických programov

#### 7.3.1 Meranie spokojnosti

Do tejto kategórie môžeme zaradiť tri typy prieskumov: 1.) cielené prieskumy, ktoré vyhodnocujú spokojnosť konkrétnych častí verejnosti (klientov) s konkrétnymi službami; 2.) prieskumy, ktoré vyhodnocujú spokojnosť celej verejnosti s rôznymi odbormi alebo funkciami verejnej správy (celá verejnosť je v tomto kontexte považovaná za súhrnného klienta verejnej správy); 3.) prieskumy, ktoré hodnotia spokojnosť úradníkov verejnej správy.

### Tabuľka 7: Postoje k reforme zdravotníckeho systému.

V novembri 1995 realizovala agentúra MEDIAN prieskum názorov na systém zdravotníctva. Zamerala sa v ňom na zdravotníctvo všeobecne, na jeho reformu, na zdravotnícke inštitúcie a na lekárov. Populáciou boli občania Českej republiky vo veku 14 - 79 rokov a veľkosť vzorky bola 1 000 osôb. Bol použitý kvótny výber vzorky. Údaje boli zozbierané prostredníctvom štruktúrovaných rozhovorov a sú uchované v agentúre MEDIAN, ktorá je aj ich vlastníkom. (Median 1995b)

Reforma systému zdravotníctva bola v Českej republike v posledných rokoch chronickým problémom. Snahy nájsť aspoň čiastočné riešenia boli doteraz vo väčšine neúspešné. Zdravotnícky systém bol na druhom mieste medzi najnaliehavšími politickými záležitosťami, ktorými by sa mala vláda zaoberať (74 percent respondentov považovalo reformu zdravotníctva za veľmi naliehavú). To vyplynulo z prieskumu, ktorý realizoval Inštitút pre výskum verejnej mienky v júni 1997.

*Zdroj:* Inštitút pre výskum verejnej mienky, 1997a.

Čo sa týka prvého typu prieskumov, väčšinu financovali miestne samosprávy. Vyhodnocovali spokojnosť miestnych obyvateľov s komunálnymi službami (miestna doprava, čistenie ulíc, zber odpadu, miestne školy apod.). Ďalšie prieskumy v našej vzorke sa zaoberali hlavne klientmi sociálnych inštitúcií, ktoré patria pod Ministerstvo práce a sociálnych vecí a realizoval ich výskumný inštitút ministerstva. Týkali sa postojov nezamestnaných k trhu práce a k službám trhu práce, postojov klientov sociálnych oddelení okresných úradov k sociálnej politike a sociálnym problémom, postojov mladých rodín a slobodných ľudí k sociálnej politike a sociálnym problémom a postojov vysokoškolských študentov k finančným aspektom ich štúdia a k sociálnym službám, ktoré sú im dostupné.

Prieskum medzi nezamestnanými, ktorí boli klientmi úradov práce, realizovala agentúra UNIVERSITAS v apríli až máji 1995. Tento prieskum objednala Komisia Európskej únie a čiastočne ju podporovala aj Grantová agentúra Českej republiky. Bol zameraný na skúsenosť nezamestnaných so službami úradov práce, na príčiny nezamestnanosti a na stratégie hľadania zamestnania. Populáciou boli nezamestnaní ľudia v Českej republike a vzorka pozostávala z osôb, ktoré navštívili úrady práce. Veľkosť vzorky bola 750 osôb. Údaje boli zozbierané prostredníctvom dotazníkov, ktoré distribuovali úrady práce a sú uchované v agentúre UNIVERSITAS. (Universitas 1995)

Druhý typ prieskumov meria spokojnosť celej verejnosti s rôznymi službami, ktoré poskytuje systém verejnej správy. Veľa prieskumov, ktoré boli uvedené vyššie, týkajúce sa postojov k systému zdravotníctva, vzdelávania, sociálnej starostlivosti, bytovej politiky, súdov, polície, armády, tajnej služby apod., môžu byť považované za také, ktoré monitorujú spokojnosť klientov. V poslednej dobe to boli hlavne zdravotnícke služby, ktoré boli v centre pozornosti, vďaka zdlhavej kríze, v ktorej sa nachádzajú.

Prieskumy tretieho typu, ktoré vyhodnocujú spokojnosť zamestnancov verejnej správy s pracovnými podmienkami (napr. platy, pracovný čas, možnosti kariérneho postupu, sociálne výhody, vzťahy na pracovisku atď.), nie sú veľmi časté. V našej vzorke sa objavil len jeden takýto prieskum. Týkal sa členov polície. Realizovala ho agentúra UNIVERSITAS v novembri až decembri 1995 na objednávku Ministerstva vnútra Českej republiky. Finančne ho podporila aj Nadácia Hansa Seidela. Prieskum bol zameraný na motívy výberu zamestnania, spokojnosť so svojou prácou, na hodnotenie polície ako inštitúcie a na hodnotenie vzťahov na pracovisku a vzťahov medzi políciou a verejnosťou. Populáciou boli policajti zamestnaní v Českej republike. Veľkosť vzorky bola 1 500 osôb a bol využitý stratifikovaný (oblastný) proporcionálny výber

vzorok. Údaje boli zozbierané prostredníctvom dotazníkov. Sú tajné a uchované v agentúre UNIVERSITAS (Universitas, 1995c).

Predpokladáme, že väčšinu prieskumov tohto typu realizujú inštitúcie verejnej správy interne, bez využitia služieb profesionálnych (a drahých) agentúr. To môže byť príčina, prečo sa v našej vzorke objavil len jeden prieskum tohto typu.

### 7.3.2 Ďalšie merania na hodnotenie výsledkov

Prieskumy, ktoré merajú výsledky, resp. výstupy, môžeme rozdeliť na tie, ktoré sú viac konkrétne a tie, ktoré sú viac všeobecné. Prakticky všetky prieskumy zaoberajúce sa výkonom verejnej správy a spokojnosťou širokej verejnosti môžu byť považované za tie, ktoré hodnotia – vo všeobecnej rovine – dopad reformy verejnej správy. Patria sem viaceré prieskumy, ktoré boli spomenuté v iných častiach tejto správy, napr. Výskumné série TREND z agentúry STEM.

Čo sa týka konkrétnejších prieskumov zameraných na hodnotenie výsledkov konkrétnych politických programov, identifikovali sme tri výskumy. Prvý sa zaoberal efektívnosťou programov aktívnej politiky trhu práce. Jeho cieľom bolo vyhodnotiť dopad týchto programov (pozri tabuľku č. 8). Ďalší prieskum, ktorý bol už vyššie spomenutý, sa týkal reformy zdravotníctva. Tretí sa týkal spokojnosti miestnych politikov s výsledkami reformy miestnej samosprávy.

#### **Tabuľka č. 8: Dopad aktívnej politiky trhu práce na trh práce.**

Tento prieskum realizovala agentúra SC&C na objednávku Svetovej banky a Ministerstva práce a sociálnych vecí Českej republiky. Jeho cieľom bolo vyhodnotiť efektívnosť programov aktívnej politiky trhu práce. Prvá etapa štúdie analyzovala príslušné inštitúcie a štatistické údaje. V druhej etape bol realizovaný prieskum. Populáciou boli účastníci trhu práce – zamestnávateľia, zamestnanci, nezamestnaní, absolventi škôl atď. Pre výber vzorky bol využitý viacstupňový výber – najprv boli vybrané okresy a potom účastníci trhu práce. Veľkosť vzorky bola 2 000 – 2 500 osôb a skúmaná bola tiež kontrolná skupina takej istej veľkosti. Údaje boli zozbierané prostredníctvom osobných a telefonických rozhovorov. Sú uchované na Ministerstve práce a sociálnych vecí Českej republiky a vo Svetovej banke. Výskum ukázal, že politika trhu práce bola vo všeobecnosti efektívna a prispela k pozoruhodne nízkej miere nezamestnanosti v Českej republike. Úloha aktívnej politiky trhu práce sa od roku 1992 znižuje a zvyšuje sa úloha pasívnej politiky trhu práce. Prieskum bol súčasťou širšieho medzinárodného projektu.

*Zdroj: SC &C, 1996.*

## **8. Imidž a vnímanie verejných organizácií**

Prieskumy porovnávajúce vlastný imidž inštitúcií a ich kľúčových predstaviteľov s vonkajším imidžom, ktorý má o inštitúciách verejnosť, sú zriedkavé. Sú nám známe iba dva prieskumy tohto typu – boli financované akademickými inštitúciami pre potreby akademického výskumu. V oboch prípadoch sa však príslušné akademické inštitúcie vynasnažili upozorniť na svoje zistenia tých, čo majú rozhodovaciu právomoc.

Jeden z prieskumov bol realizovaný v rokoch 1994-1996 na Katedre verejnej a sociálnej politiky Fakulty sociálnych vied Karlovej univerzity. Porovnával postoje verejnosti k politickým otázkam na miestnej aj na globálnej úrovni s názormi úradníkov. O ďalšom prieskume, resp. sérii prieskumov, sme sa už zmienili. Realizoval ich v rokoch 1991-1993 Sociologický ústav Akadémie vied. Prieskum porovnával postoje štyroch typov činiteľov v miestnej politike: občanov, poslancov, starostov a vedúcich výkonných úradníkov. Postoje sa týkali politických priorít, priorít vo finančných výdavkoch, preferencií týkajúcich sa výkonu miestnych samospráv, porozumenia úloh miestnych politikov, ako aj všeobecnejších politických hodnôt a postojov (pozri tabuľka 9).

## 9. Uchovávanie poznatkov získaných z prieskumov v systéme verejnej správy

V Českej republike neexistuje systém pre koordináciu a dokumentáciu spoločenských prieskumov (budúcich, súčasných alebo minulých). Neexistuje centrálné miesto alebo stredisko, kde by boli dostupné informácie o existujúcich alebo plánovaných prieskumoch. Neexistuje ani prehľad prieskumov, ktoré pokrývajú rôzne aspekty reformy verejnej správy.

Prieskumy objednáva a realizuje decentralizovaným spôsobom množstvo rôznych organizácií, ktoré nie sú dostatočne vzájomne informované o svojich aktivitách. Údaje sú zvyčajne uchovávané interne. Niektoré organizácie zaoberajúce sa prieskumami založili vlastné interné archívy údajov, avšak vytvorenie spoločnej databanky alebo archívu stále chýba.

Väčšinu údajov vlastní tí, ktorí prieskumy financovali alebo samotné agentúry, ktoré ich realizovali. Primárne údaje, ako aj správy z prieskumov sa často považujú za tajné alebo sú dostupné len na základe platby. Výnimkou je štátom financovaný Inštitút pre výskum verejnej mienky, ktorý publikuje zoznam prieskumov, ktoré realizuje. Inštitút distribuuje bulletin so stručnými informáciami o výsledkoch a za prijateľnú sumu sprístupňuje aj podrobné správy o výsledkoch prieskumov. Takže len osobné kontakty, médiá, tlačové správy, tlačové konferencie a články vo vedeckých časopisoch sú v súčasnosti najrozšírejšími zdrojmi informácií o existujúcich prieskumoch.

Táto situácia má určite ďaleko od ideálneho stavu, ak ju posudzujeme z hľadiska administratívnej alebo ekonomickej racionality. Výsledky tých prieskumov, ktoré boli financované z verejných peňazí, by mali byť – v ideálnom prípade – dostupné akejkoľvek verejnej inštitúcii. Vytvorenie akejkoľvek centrálnej databanky alebo aspoň dokumentačnej služby, ktorá by pokrývala prieskumy týkajúce sa verejnej správy, by bolo vhodnou reakciou na súčasné potreby. Je však sa treba vyhnúť akejkoľvek regulácii a centralizácii výskumu. Negatívna skúsenosť s precentralizovanou informačnou politikou komunistického režimu pred rokom 1990, ktorý prísne reguloval využitie prieskumov a trval na vytváraní ťažkopádnych, nadmerných informačných systémov pochybného praktického využitia je dôležitým varovaním. Táto skúsenosť vyvoláva opatrnosť v prípade akýchkoľvek potenciálnych plánov na posilnenie úlohy štátu pri narábaní z takýmto zdrojom poznania.

## 10. Závery

Prieskumy môžu byť nepochybne užitočným zdrojom poznania pre procesy vo verejnej správe. Je tiež samozrejmé, že potenciál spoločenských prieskumov bol verejnou správou v Českej republike chronicky podceňovaný alebo nesprávne chápaný. Niektoré príčiny tohto stavu sú:

- prežívajúca tradícia „samoriadenia“ verejnej správy, t.j. malého záujmu a nízkej vnímavosti mnohých úradníkov k externej spätnej väzbe;
- nesamostatnosť mnohých úradníkov verejnej správy pri využívaní prieskumov; táto nesamostatnosť je spôsobená absenciou kvalifikovaných vedomostí o metodológii prieskumov a o možnostiach výkladu údajov získaných z prieskumov;
- tendenčný postoj niektorých úradníkov k spoločenským údajom – ich názor, že iba ekonomické informácie môžu byť vhodné pre verejnú správu;
- neschopnosť mnohých spracovateľov spoločenského výskumu prezentovať údaje z prieskumov a výsledky prieskumov spôsobom, ktorý by bol zrozumiteľný pre politikov a úradníkov a vo forme, ktorá by vyhovovala úradníckej kultúre;
- neopatrná alebo dokonca nezodpovedná prezentácia údajov z prieskumov výskumnými pracovníkmi: údaje z prieskumov boli často prezentované bez určenia metodologických predpokladov – veľkosť vzorky, metóda výberu vzorky, výberová chyba; závery boli vyvodzované z údajových rozdielov, ktoré sa pohybovali v rámci výberovej chyby.

Hlavné prekážky realizácie prieskumov v Českej republike, ktoré sa netýkajú sféry verejnej správy, už viac nemajú politický charakter. Sú skôr praktickej povahy. Medzi tie najvýraznejšie patrí klesajúca ochota verejnosti komunikovať s výskumnými pracovníkmi – čoho dôsledkom je vysoké percento odmietnutí a žiadnych odpovedí v spoločenských prieskumoch. Príčina je vo vzrastajúcom znepokojení z narušenia súkromia a v tom, že ľudia sa obávajú, že nimi poskytnuté informácie budú zneužívané.

Úrady tiež používajú stále prísnejšie kritériá na ochranu osobných údajov. Organizácie realizujúce prieskumy nemajú prístup do centrálného registra obyvateľstva a ďalšie oficiálne registre, ktoré by mohli využiť pri výbere vzorky, sú chránené proti externým užívateľom. Výsledkom je, že organizácie realizujúce prieskumy majú veľké ťažkosti pri konštruovaní náhodných vzoriek. Stávalo sa, že na prekonanie tejto prekážky niektoré inštitúcie uplatňovali pololegálne alebo dokonca ilegálne spôsoby, čím prispeli k neprimeranému nárastu nákladov na kvalitu výskumu. Kvôli vysokej cene sú prieskumy s veľkou vzorkou stále viac nedostupné pre inštitúcie verejnej správy, ktoré si ich nemôžu dovoliť zaplatiť. Vzrastajúce náklady na prieskumy zmenili štruktúru ich užívateľov a odsunuli ich od nekomerčných ku komerčným firmám.

Predpoklady na efektívne využitie poznatkov z prieskumov vo verejnej správe sú nasledovné:

- ďalšia demokratizácia verejných služieb – prispeje k uvedomeniu si dôležitosti externej spätnej väzby;
- školenia zamestnancov verejnej správy o základoch metodológie spoločenských vied;
- školenia výskumných pracovníkov v oblasti spoločenských vied o umení komunikácie s oblasťou verejnej správy;
- existencia vysoko odborných agentúr realizujúcich prieskumy, schopných produkovať platné a hodnoverné údaje pri rozumných nákladoch;
- dostupnosť informácií o existujúcich a plánovaných prieskumoch a o možnostiach ich získania, o kapacitách umožňujúcich realizovať prieskumy pre verejnú správu a o podmienkach, v rámci ktorých môže verejná správa využívať ich služby;
- dostupnosť inšpirujúcich príkladov o úspešnom využití prieskumov vo verejnej správe, ktoré sú vhodné pre porovnanie aj v Českej republike;
- dostupnosť časových radov a porovnateľných údajov pre čo najviac vhodných ukazovateľov.

**Tabuľka 9: Úloha imidžu a politické preferencie občanov,  
poslancov a úradníkov verejnej správy.**

V rokoch 1991-1993 realizoval Sociologický ústav v Českej republike tri prieskumy medzi kľúčovými činiteľmi miestnej politiky. Cieľom prieskumov bolo získať porovnateľné informácie o tom, ako občania, miestni poslanci a najvyšší výkonní úradníci samosprávy vnímajú svoju úlohu, ako hodnotia výkon miestnych samospráv a aké sú ich politické a výdavkové preferencie. Okrem akademického účelu, pre ktorý boli prieskumy robené, výsledky boli odovzdané aj Ministerstvu vnútra Českej republiky. Údaje zozbierala agentúra STEM – Stredisko empirických výskumov. Populáciou boli: 1.) dospelé obyvateľstvo Českej republiky; 2.) miestni poslanci; 3.) starostovia samospráv; 4.) najvyšší výkonní úradníci v samosprávach. Pre výber vzorky bola použitá kvótna metóda (veľkosť vzorky 1 052 osôb) a stratifikovaný (oblastný) výber vzorky pre výber poslancov (veľkosť vzorky 139 osôb). Údaje boli zozbierané prostredníctvom štruktúrovaných rozhovorov. Výsledky boli sprístupnené na diskusiu týkajúcu sa hodnotenia reformy verejnej správy a jej pokračovania. Údaje sú uchované v Sociologickom ústave. Prieskumy boli súčasťou porovnávacieho medzinárodného projektu Lokálna demokracia a inovácie. (Sociologický ústav 1991-1993)

V prieskumoch bolo zistené pozoruhodné prekrývanie sa politických preferencií občanov, starostov a poslancov.

Miestne problémy sú považované za veľmi alebo dostatočne urgentné nasledovne:

	Občania %	Poslanci %
Verejná bezpečnosť	81,3	87,0
Ochrana životného prostredia	77,3	89,4
Verejná infraštruktúra	82,8	75,8
Verejné sociálne služby	78,3	74,5
<b>Opravy a výstavba domov</b>	<b>7,5</b>	<b>71,0</b>

Podobne zhodné názory mali obe skupiny na preferované vlastnosti miestnych poslancov.

Vlastnosti poslancov boli považované za vysoko alebo dostatočne dôležité nasledovne:

	Občania %	Poslanci %
<b>SCHOPNOSŤ RIEŠIŤ KONFLIKTY</b>	<b>93,9</b>	<b>91,9</b>
Morálne vlastnosti	93,6	97,0
Poznanie miestnych podmienok	93,2	92,3
Odborné vedomosti	86,7	75,6
Podnikateľský duch	62,7	67,3
Dobré rečnícke schopnosti	62,7	53,0
Skúsenosť z verejnej správy	43,7	23,2
Členstvo v politickej strane	5,1	8,7

Zdroj: Illner a Hanspach, 1994.

## Literatúra

*Postoje k reproduktívnemu správaniu.* Universitas, 1996b.

*Postoje verejnosti k reforme zdravotníckeho systému.* Median, 1995b.

*Postoje policajtov (spokojnosť so službou, s medziľudskými vzťahmi, so vzťahmi medzi políciou a verejnosťou atď.).* Universitas, 1995b.

*Postoje mladej generácie k rôznym typom rodinného života.* Universitas, 1996c.

*Postoje k ústavným orgánom a vláde (série TREND).* Dlhodobé výskumné série 1. Stredisko empirických výskumov (STEM).

*Postoje k bývaniu a voľnému času.* Amasia, 1995c.

*Postoje k telesnej výchove a športu.* Amasia, 1994b.

*Postoje k armáde a vojenskej službe.* Amasia, 1996b.

*Občania a verejná bezpečnosť.* Universitas, 1994a.

*Klienti úradov práce.* Universitas, 1996f.

*Ekonomické očakávania a postoje.* Sociologický ústav AV ČR, od roku 1990.

Illner, M. a D. Hanspach (1994), *The New Local Politics after the 1990 Reform*, in: Barlow, M. et al. *Territory, Society and Administration*, University of Amsterdam, Amsterdam, Netherlands, pp. 95-110.

*Dopad aktívnej politiky trhu práce na trh práce.* SC&C, 1996.

*Mobilita na trhu práce.* SC&C, 1995c.

*Názory na územnú organizáciu verejnej správy.* Informácie z prieskumov č. 97-11. Inštitút pre výskum verejnej mienky, 1997b.

*Nad názormi týkajúcimi sa predvstupových rozhovorov do EÚ.* Inštitút pre výskum verejnej mienky, 1997c.

*Názory na odborné školenia.* Amasia, 1995b.

*Názory na ochranu osobných údajov.* Amasia, 1993.

*Názory klientov oddelení pre sociálne záležitosti na okresných úradoch na svoju sociálnu situáciu a na sociálnu politiku.* Universitas, 1994b.

*Názory na územnú organizáciu Českej republiky.* Pracovné texty 1991. Sociologický ústav AV ČR, 1991.

*Názory na školské vzdelávanie.* Amasia, 1996a.

*Členovia parlamentu a ich názory (porovnanie rokov 1993 a 1996).* Factum, 1993, 1996.

*Politické preferencie verejnosti.* Dlhodobé výskumné série 3. Stredisko empirických výskumov (STEM).

*Politické priority verejnosti (Výskumné série TRENDY).* Dlhodobé výskumné série 2. Stredisko empirických výskumov (STEM).

*Politika a verejnosť – časť 1: Občania (ako občania hodnotia svoju situáciu, čo požadujú od politikov, od štátu, od členov parlamentu atď.).* Factum, 1995a.

*Politika a verejnosť – štátna správa a samospráva.* Factum, 1995b.



*Postoje verejnosti k ústavným orgánom.* Dlhodobé výskumné série 1. Inštitút pre výskum verejnej mienky.

*Postoje verejnosti k polícii.* Universitas, 1995a.

*Postoje verejnosti k niektorým inštitúciám (súdy, polícia, armáda, tajná služba, odbory a ďalšie).* Dlhodobé výskumné série 2. Inštitút pre výskum verejnej mienky.

*Postoje verejnosti k armáde.* Universitas, 1996a.

*Názory verejnosti o aktivitách vlády, parlamentu, prezidenta a vplyv občanov na tieto orgány.* Factum, 1995-1996.

*Názory verejnosti na aktivity odborov.* Inštitút pre výskum verejnej mienky, 1990.

*Názory verejnosti na kriminalitu.* Universitas, 1995b.

*Názory verejnosti na podmienky bývania.* Amasia, 1994a.

*Názory verejnosti na políciu.* Inštitút pre výskum verejnej mienky, 1991a.

*Názory verejnosti na sociálnu politiku (sociálna a bytová politika, životné podmienky mladých rodín).* Inštitút pre výskum verejnej mienky, 1995a.

*Verejná mienka o územnej organizácii štátu.* Inštitút pre výskum verejnej mienky, 1992a.

*Verejná mienka o územnej organizácii štátu.* Inštitút pre výskum verejnej mienky, 1992b.

*Verejná mienka o Československej armáde.* Inštitút pre výskum verejnej mienky, 1991b.

*Verejná mienka o životnej úrovni.* Inštitút pre výskum verejnej mienky, 1991c.

*Názory verejnosti na naliehavé politické otázky týkajúce sa vlády.* Informácie o prieskumoch 97-10. Inštitút pre výskum verejnej mienky, 1997a.

*Verejná politika a jej aktéri.* Katedra verejnej správy, Fakulta sociálnych vied, Univerzita Karlova, 1996.

*Úloha imidžu a politických preferencií miestnych politických aktérov.* Sociologický ústav AV ČR, 1991-1993.

*Situácia rómskej menšiny.* Amasia, 1997.

*Spoločenské zmeny a kriminalita v Prahe.* Universitas, 1993.

*Sociálne podmienky vysokoškolských študentov.* Universitas, 1995e.

*Prieskum medzi nezamestnanými.* Universitas, 1995d.

*Dôvera vládnym orgánom, názory na políciu.* Amasia, 1995a.

*Naliehavosť spoločenských problémov.* Dlhodobé výskumné série 3. Inštitút pre výskum verejnej mienky.

**Príloha – Adresár hlavných prieskumných agentúr a ďalších výskumných inštitúcií, ktoré realizujú prieskumy a ktoré uchovávajú údaje vhodné pre reformu verejnej správy**

*Aisa, s.r.o.*

Lesanská 2a, 141 Praha 4  
Riaditeľ: Dr. Jiří Boguzsak

*Amasia, s.r.o.*

Vrozova 6, 150 00 Praha 5  
Riaditeľ: prof. Dušan Pavlů

*Katedra veřejné a sociální politiky*

Institut sociologických studií  
Fakulta sociálních věd, Universita Karlova  
Celetná 20, 110 00 Praha 1  
Vedúci: prof. Martin Potůček

*Factum, s.r.o.*

Heyrovského nám. 780/5, 162 00 Praha 6  
Riaditeľ: Dr. Jiří Herzmann

*GFK, s.r.o.*

Újezd 450/40, 110 00 Praha 1  
Výskumný riaditeľ: Dr. Pavol Frič

*Institut pro výskum veřejného mínění*

Sokolovská 142, 180 00 Praha 8  
Riaditeľka: Dr. Eliška Rendlová

*Sociologický ústav*

Akademie věd České republiky  
Jilská 1, 110 00 Praha 1  
Riaditeľ: Dr. Michal Illner

*Median, s.r.o.*

Strašinská 31, 100 00 Praha 10  
Riaditeľ: Dr. Přemysl Čech

*SC&C, s.r.o.*

Petrská 5, 110 00 Praha 1  
Riaditeľka: Dr. Irena Bártová

*STEM – Středisko empirických výzkumů*

Jilská 1, 110 00 Praha 1  
Riaditeľ: Dr. Jan Hartl

*Universitas, s.r.o.*

Borovská 1425, 190 16 Praha 9  
Riaditeľ: prof. Jiří Burianek

# Prieskumy verejnej mienky ako vstupy do reformy verejnej správy v Maďarsku

Julia Szalai<sup>1</sup>

## 1. Úvod

Táto štúdia sa zaoberá spôsobmi, akým prieskumy verejnej mienky ovplyvňujú formovanie reformy verejnej správy v období po roku 1989 v Maďarsku. Autorka verí, že pohľadom na tieto reformy prostredníctvom prieskumov čitateľ porozumie hlbokým zmenám prebiehajúcim v systéme verejnej správy za posledných 6 až 8 rokov.

Pôvod týchto zmien sa datuje do rokov neskorého socializmu. Kvôli dlhému prípravnému obdobiu, keď prebiehali odborné diskusie a verejné debaty o pokračovaní tých opatrných reforiem, ktoré sa začali v skorých 80-tych rokoch, maďarská spoločnosť vstúpila do 90-tych rokov s prepracovanými a všeobecne akceptovanými myšlienkami o transformácii verejnej správy na demokratickú podobu. V tej dobe sa vykryštalizovali základné prvky nového prístupu k riadeniu verejnej správy, podporované politickými hodnotami otvorenosti, zodpovednosti a služby verejnosti.

Na jar 1990 to boli práve tieto základné princípy, ktoré slúžili ako východisko pre formuláciu prvých zákonov novozvoleného parlamentu s cieľom uskutočniť radikálnu reštrukturalizáciu celého systému verejnej správy. V súlade s týmto legislatívnym znením v priebehu dvoch týždňov vznikli nové inštitúcie a množstvo nových zákonov, ktoré obmedzili právomoc ústredných orgánov verejnej správy (ministerstiev, polície, štátnych orgánov) v intervenciách zhora. Tento inštitucionálny a právny rámec novej demokracie sa vytvoril vo veľmi krátkom čase. Vyplnenie rámca s hodnotným obsahom sa ukázalo byť zložitejšou úlohou.

Po uplynutí siedmich rokov je oprávnené položiť si niekoľko otázok o aktuálnych výsledkoch reforiem, ktoré sa od tej doby realizovali. Prvá otázka sa viaže k podstate transformácie: do akej miery naozaj poslúžili štrukturálne zmeny vo verejnej správe dvom hlavným úlohám - prechodu z centrálne riadenej ekonomiky na ekonomiku založenú na trhovom princípe a zmene spôsobu kontroly politiky zhora nadol na reprezentáciu záujmov zdola nahor? Druhou otázkou je - aké formy na vyjadrenie potrieb rôznych segmentov verejnosti existujú a aké sú ich cesty k orgánom a inštitúciám, ktoré rozhodujú? Po tretie, zohrávajú prieskumy verejnej mienky nejakú úlohu pri posudzovaní významu rôznorodosti medzi sociálnymi, ekonomickými alebo politickými záujmami? A napokon, čo sa stane v prípade úplne protichodných záujmov na vládnej úrovni: aké sú fóra na vyriešenie konfliktov a ako sú jednotliví aktéri politickej scény spojení s týmito fórami? Poskytujú prieskumy verejnej mienky pre nich nejaké argumenty v politických debatách?

Toto sú hlavné otázky, ktoré sa táto kapitola pokúsi zodpovedať pomocou diskusie o niektorých významných krokoch predchádzajúcich reforiem verejnej správy tak, ako boli reflektované v prieskumoch verejnej mienky. Po prehľade najvýznamnejších prvkov reforiem autorka predstaví, ako prieskumy ovplyvnili formovanie, realizáciu, hodnotenie a pravidelné monitorovanie politických programov s ohľadom na najvýznamnejšie oblasti pôsobenia verejnej správy.

## 2. Niektoré rozhodujúce črty reforiem verejnej správy po roku 1989

Najparalyzujúcejšie dedičstvo minulého režimu, ktorému musela nová demokracia v Maďarsku čeliť, bola všestranná prítomnosť a ťažkopádnosť centrálne riadeného štátu vo všetkých oblastiach ekonomického, politického a spoločenského života. Preto bolo prvou a najdôležitejšou úlohou zmysluplnej reformy verejnej správy nanovo definovať kompetencie, ktorými by mohli jednotlivé stupne verejnej správy disponovať v novom rozdelení právomocí a zodpovednosti. Konkrétne bolo treba definovať rozhodovacie mechanizmy na centrálnej a samosprávnej úrovni, rozdelenie

---

<sup>1</sup> Autorka je výkonnou riaditeľkou Sociologického ústavu Maďarskej akadémie vied v Budapešti.

povinností so zodpovedajúcimi finančnými zdrojmi na ich naplnenie, zaručenie transparentnosti a vytvorenie verejnej zodpovednosti.

Okrem novej legislatívy, povinností a kompetencií pracovníkov verejnej správy vo všetkých oblastiach verejného života sa do úvahy zobrali dve skupiny kritérií na vytvorenie inštitucionálneho rámca výrazne sa meniaceho spôsobu spravovania krajiny. Po prvé, vytvorilo sa množstvo nových organizácií na zabezpečenie kontroly v oblasti legislatívnych, administratívnych a finančných procedúr rôznych vládnych orgánov a inštitúcií. Okrem toho bola vytvorená séria pravidiel na definovanie kompetencií, vlastníctva nehnuteľností a financií pre potreby decentralizovaných rozhodnutí a každodenného manažmentu verejných služieb, sociálnych politík a verejnej bezpečnosti.

Medzi najvýznamnejšie zmeny patrí určite väčšia váha, ktorú má parlament. Pred rokom 1989 bola právomoc parlamentu minimálna. Jeho úlohou nebolo nič viac ako uzákoňovať a opatřit „pečaťou zákona“ tie rozhodnutia, ktoré sa realizovali mimo vplyvu „tajných“ rokovaní ústredného výboru komunistickej strany. Samozrejme, so vznikom rôznych politických strán a s prihlásením sa Maďarska k pravidelným demokratickým voľbám sa úloha parlamentu zmenila. Stal sa fórom, na ktorom sa rozhoduje na základe kompromisu medzi protichodnými záujmami a ktorý má kontrolu nad vládou. Hoci sú legislatívne činy parlamentu pod neustálou kritikou, berú sa do úvahy omnoho vážnejšie ako predtým.

Okrem toho, že sa väčšia pozornosť venuje voľbám, nové inštitúcie pomáhajú zaručovať zákonnosť aktivít verejnej správy a správnu aplikáciu práva na úrovni právnych aktov nižšej úrovne verejnej správy. Je nevyhnutné spomenúť tri takéto inštitúcie (takmer bez precedensu v období socializmu): prezident, ústavný súd a najvyšší kontrolný úrad.

Hoci formálna sila prezidenta republiky je o niečo nižšia v Maďarsku ako v okolitých krajinách regiónu (napr. v Českej republike alebo Poľsku), jeho úlohu pri udržiavaní rovnováhy medzi vládou a parlamentom, zabezpečovaní zákonnosti a stelesňovaní jednoty národných záujmov nemožno dostatočne zdôrazniť. V mnohých verejných záležitostiach, ktoré viedli k vážnym politickým konfliktom, to bol práve prezident, ktorý udržal ústavný poriadok a staval sa proti autoritatívnym pokusom (zastavil tvrdé policajné intervencie v prípadoch masových demonstrácií alebo štrajkov, ukončil perzekúcie agentov tajnej polície bývalého režimu prezidentským dekrétom a posilnil parlamentnú kontrolu nad masmédiami, aby zaisťoval distribúciu správnych informácií pre obyvateľstvo uprostred horúcich politických debát o nových zákonoch o masmédiách a pod.).

Druhou novou inštitúciou tešiacou sa vysokej popularite je ústavný súd. Sudcovia súdu sú volení parlamentom a sú oprávnení kontrolovať všetky aspekty legislatívnych procesov. Ich rozhodnutia sú záväzné pre parlament ako aj pre vládu. Až doteraz nová republika nepracovala na novej ústave, preto je hlavnou úlohou ústavného súdu poskytovať všeobecné legislatívne odporúčania pomocou príkladných rozhodnutí v konkrétnych prípadoch, ktorými sa zaoberajú skupiny občanov alebo niektorý z orgánov verejnej správy. Rozhodnutia súdu požívajú vysokú vážnosť a sledujú sa s veľkým záujmom. Niekoľko stoviek rozhodnutí za posledných šesť rokov pomohlo objasniť skutočný obsah niektorých novo deklarovovaných politických a ľudských práv, kompetencií a vlastníckych práv miestnych samospráv, právne dôsledky reforiem rozpočtov, niektoré sporné aspekty práva na potrat, nevyhnutnosť ochrany životného prostredia, práva žien a pod.

Tretia inštitúcia má odlišnú úlohu od oboch predchádzajúcich: najvyšší kontrolný úrad má oprávnenie kontrolovať použitie verejných finančných prostriedkov a zaisťovať efektívnosť v čisto ekonomickom zmysle. Parlament oprávňuje túto inštitúciu na preverovanie ekonomických, finančných a účtovných aktivít rôznych ministerstiev, miestnych samospráv, inštitúcií sociálneho zabezpečenia, verejných nadácií, štátnej privatizačnej agentúry a rôznych verejných organizácií. Správy najvyššieho kontrolného úradu sa prezentujú v parlamente, ktorý má právo v prípade potreby realizovať príslušné opatrenia. Aj keď sú takéto prehlásenia takmer vždy formulované,

relatívne málo sa v skutočnosti urobilo, aby sa suché faktografické správy zmenili na verejné debaty o zodpovednosti a efektívnosti. To znamená, že kontrolné funkcie tejto novozriadenej inštitúcie verejnej správy sú redukované na pomerne formálne vyšetrovania bez vážnych osobných alebo organizačných dôsledkov. Prestíž tejto inštitúcie v profesionálnych kruhoch je vysoká, ale inštitúciu si menej váži verejnosť, ktorá kvôli nedostatku plnej publicity predkladaných správ vníma aktivity najvyššieho kontrolného úradu ako zbytočné úsilie „šikovných spomedzi čestných“ zaviesť legitímnosť do sféry, ktorá je tradične spojená s korupciou a zneužívaním autority.

Druhá časť dôležitých zmien vo verejnej správe sa zameriava na zvýšenie dôrazu v zastupovaní miestnych potrieb a záujmov a na decentralizáciu rozhodovania o množstve záležitostí v oblasti ekonomického rozvoja, zamestnanosti, distribúcie služieb a v poskytovaní sociálnych služieb. Právny rámec nového rozdelenia právomocí medzi centrálnu a miestnu úroveň verejnej správy bol zrealizovaný v Zákone o miestnej samospráve v lete 1990. Ako sa uvádza v tomto zákone, všetky obce boli oprávnené zvoliť si miestne orgány namiesto predchádzajúcich národných výborov (založené na princípe politickej lojality a centrálné stanovených kvót a boli podriadené prísnej hierarchickej kontrole zhora, ktorá sa koncentrovala v sídlach vládnucej komunistickej strany).

Nové miestne samosprávy sa stali vlastníkami pôdy a infraštruktúry nachádzajúcej sa v rámci ich geografických hraníc, ktoré predtým vlastnil anonymný štát. Samosprávy sa tiež považujú za nezávislých ekonomických aktérov s určitým stupňom slobody, ale so širokým rozsahom právne predpísaných úloh.

Duálne princípy slobodných volieb a reorganizácie systému verejnej správy sa zdali byť dostatočnou zárukou nielen rozširovania demokratickej účasti občanov, ale aj pomoci pri zvyšovaní efektívnosti pri rozhodovaní a alokácii zdrojov. Preto reštrukturalizácia miestnej samosprávy priniesla do popredia všetky kľúčové aspekty systematickej transformácie: staré úrady boli nahradené modernou verejnou správou, podriadenosť poslanceckou reprezentáciou, byrokratická orientácia podnikateľskou inovatívnosťou, riadenie prostredníctvom služobnej povinnosti a závislosti na centrálnom rozhodnutí nezávislým slobodným rozhodovaním.

Po poskytnutí tejto významnej úlohy miestnym samosprávam v procese reformy verejnej správy bolo poradie priorit v ich súčasnej politike počas posledných siedmich rokov sprevádzané intenzívnymi verejnými diskusiami. Je to spojené aj s ich výnimočnou úlohou vo formovaní životných podmienok občanov, kvôli ktorým - ako bude uvedené neskôr - sú miestne samosprávy omnoho častejšie zákazníkmi prieskumov verejnej mienky ako orgány centrálnej správy. Ich čulý denný kontakt s voličkou základňou ich priamo vyzýva na realizáciu prieskumov, pričom výsledky z rôznych prieskumov sa priamo používajú v procese rozhodovania.

### **3. Stručná história a niektoré súčasné črty prieskumov verejnej mienky**

Od 80-tych rokov sa pravidelné vyhodnocovania verejnej mienky začali vnímať ako užitočné a nevyhnutné prípravné nástroje v procese rozhodovania nielen v odborných kruhoch, ale aj medzi predstaviteľmi komunistickej strany. Prieskumy verejnej mienky financované stranou v tých dňoch slúžili ako predbežný test reakcie rôznych skupín v spoločnosti na tie plánované akcie, ktoré sa komunistická strana pripravovala realizovať. Inými slovami, prieskumy verejnej mienky poskytli politikom rýchly barometer a ich výsledky používali buď ako impulz na väčšiu opatrnosť, alebo naopak na urýchlenie reforiem. Preto sa oficiálne prieskumy verejnej mienky sústreďovali na otázky, ktoré boli v popredí reforiem: predovšetkým mali testovať postoje občanov k pokračovaniu ekonomických zmien smerom k trhovému hospodárstvu. Množstvo prieskumov sa zameriavalo na meranie optimizmu, resp. pesimizmu občanov voči neďalekej budúcnosti, ich názorov na fungovanie spektra verejných inštitúcií počnúc systémom zdravotníctva a vzdelávaním končiac, ale aj ich očakávania v oblasti sociálnych služieb a pod.

Keďže všetky tieto otázky boli vysoko spolitizované, je zřejmé, že prieskumy verejnej mienky sa realizovali pod prísnu kontrolou komunistickej strany. Hlavnou organizáciou zodpovednou za

prieskumy bolo Centrum výskumu masovej komunikácie (CVMK), inštitúcia štedro finančne podporovaná priamo zo štátneho rozpočtu a podriadená stranícky nominovanému riaditeľovi maďarskej Štátnej televíznej a rozhlasovej spoločnosti. Výsledky ich prieskumu neboli zverejnené až do konca 80-tych rokov. Niektoré závery (zvyčajne vytrhnuté z kontextu) sa mohli objaviť v článkoch pod menami iných autorov zamestnaných v centre.

Napriek pochybnostiam straníckych predstaviteľov boli prieskumy verejnej mienky vysoko hodnotené ako dôležitý zdroj informácií a ako spoľahlivý nástroj na meranie súhlasu verejnosti s reformami. S vedomím ich užitočnosti bol rozšírený počet výskumných inštitúcií v oblasti spoločenských vied, ktoré boli poverené preskúmať široký okruh záležitostí prostredníctvom centrálne alokovaných zdrojov.

Preto počnúc osemdesiatymi rokmi okrem CVMK sa prieskumy realizovali buď nezávisle, alebo v spojení s ďalšími empirickými výskumami v takmer všetkých hlavných výskumných inštitúciách spoločenských vied a tiež pod záštitou Ústredného štatistického úradu. Tieto prieskumy sa financovali výhradne z verejných zdrojov, buď na základe priamej zmluvy medzi výskumným tímom a jedným alebo viacerými orgánmi strany alebo štátnej správy alebo prostredníctvom pomaly vznikajúcich programov výskumných grantov v oblasti verejných služieb. Neskoršie narástla sloboda publikovať výsledky, ale zároveň sa aj sprísnila kontrola v prípadoch priamo financovaných prieskumov.

Keď sa po viac ako dvoch desaťročiach v 70. rokoch znova otvorili na väčšine univerzít katedry sociológie, metódy prieskumov sa kvôli silnej tradícii empirického výskumu v maďarskej sociológii vyučovali od základov ako prirodzená súčasť osnov. Profesionálne vedomosti vo vedení prieskumov sa postupne rozšírili prostredníctvom interných kurzov, ktoré organizovali vedúci výskumní pracovníci CVMK pre svojich stálych anketárov a výskumných asistentov. S takouto dobrou odbornou základňou sa ťažko možno čudovať, že po roku 1989 bolo možné narastajúcu potrebu prieskumov verejnej mienky ľahko uspokojiť - aspoň z pohľadu dostupnosti trénovaného personálu.

Kolaps socializmu však vyvolal ďalekosiahle zmeny v organizácii prieskumov. V roku 1991 bolo prestížne Centrum výskumu masovej komunikácie zatvorené pre spoluprácu s komunistickou stranou. Jeho vedúci predstavitelia odišli do súkromnej sféry a onedlho vznikli štyri hlavné výskumné centrá. Tri z týchto štyroch - Medián, Sonda Ipsos a Modus - sú súkromné. Štvrté - Centrum pre výskum verejnej mienky - patrí pod Maďarskú akadémiu vied a je čiastočne financované zo štátneho rozpočtu, čiastočne z výskumných grantov v rámci otvorenej súťaže. Toto posledné dieťa bývalého CVMK sa podieľa predovšetkým na teoretickej práci, ale organizuje aj prieskumy verejnej mienky na relatívne malej vzorke respondentov.

Okrem týchto štyroch nástupcov CVMK sa na trhu verejných prieskumov objavilo množstvo výskumných inštitúcií. Väčšina z nich však realizuje prieskumy verejnej mienky len ako doplnkové aktivity popri hlavnej činnosti (napr. prieskumy médií, služby pre zákazníkov, prieskum trhu, štúdie zaoberajúce sa životným prostredím, resp. "bežná" sociologická práca). Vo väčšine prípadov tieto inštitúcie realizujú jednorázové tematické prieskumy bez ďalšieho pokračovania a súvisia s ústrednou témou projektu (témy sa rôznia, sú zastúpené napr. miestne otázky životného prostredia z pohľadu sociálnej stratifikácie spoločnosti, meniaci sa trh práce, súkromné podnikanie, podnikateľské zvyklosti, zmeny v ekonomike domácností, v ich životnom štýle a ich vplyv na výber školského systému, zvyky v mobilite zamestnancov, spokojnosť s prácou a pod., alebo niektoré "klasické" predmety prieskumu trhu ako napr. prieskum spokojnosti zákazníkov, alebo porovnávanie určitých typov podnikania). Pravidelne sa opakujúce prieskumy sú zriedkavé. Ak sa realizujú, tak sú zväčša len na úzko tematicky zamerané. Dve hlavné súkromné centrá prieskumov verejnej mienky - Medián a Sonda Ipsos - sa zaoberajú práve takýmito prieskumami s cieľom posúdiť zmeny vo volebnom správaní sa voličov a vo všeobecných politických postojoch verejnosti.

Nedávno prebehla séria nových a dôležitých štúdií zaoberajúcich sa rôznymi aspektmi rozpočtovej reformy realizované agentúrou TARKI (ktorej prieskum pokrýva najmä zmeny životných podmienok, otázky životného prostredia, migráciu, zmeny v kompozícii trhu práce a pod.) a niektorými charakteristickými črtami meniacej sa politickej kultúry súčasnej maďarskej spoločnosti realizované oddelením politických vied Stredoeurópskej univerzity (špecializuje sa hlavne na medzinárodné porovnávacie prieskumy v rámci postkomunistických krajín Strednej Európy).

Hoci je ťažké robiť numerické odhady, zastúpenie tém v prieskumoch verejnej mienky sa za posledné roky veľmi zmenilo. V porovnaní so skoršími témami prieskumov o postojoch k ekonomickej reforme je nepochybne najväčšou novinkou dominancia prieskumov merajúcich voličské správanie sa populácie, politické zmýšľanie a najmä postoje k rôznym politickým stranám. Medzi témy týchto prieskumov patria vôľa zúčastňovať sa na voľbách, popularita parlamentných strán a ich vedúcich osobností, verejná podpora programov súťažiacich politických aktérov, pričom niektoré z nich sa opakujú pravidelne a súčasne prostredníctvom dvoch najviac rešpektovaných agentúr - Medián a Sonda Ipsos.

Tieto pravidelné prieskumy sú financované tlačou (vedúce noviny a časopisy majú svoje „vlastné“ centrá, s ktorými spolupracujú). Okrem toho si nechávajú robiť pravidelné prieskumy aj politické strany - ich výsledky sú však len zriedkavo publikované a slúžia len pre vnútornú „orientáciu“.

Ďalšou témou prieskumov (ktorá nebola pred rokom 1989 nikdy skúmaná) je hodnotenie spôsobu vládnutia: opäť je to hlavne niekoľko málo novín, ktoré podporujú tento typ prieskumov. Popri nich na scéne prieskumov dominujú širokospektrálne potreby miestnej samosprávy. Samosprávy prichádzajú do centier prieskumov verejnej mienky s požiadavkami na získanie odzvy buď o akceptácii konkrétnych programov municipality alebo o celkovom hodnotení práce volených orgánov a predstaviteľov municipality. Ďalšia skupina prieskumov verejnej mienky pozostáva z prieskumov o ekonomických očakávaniach občanov a o ich pohľade na napredovanie istých prvkov pokračujúcej ekonomickej reštrukturalizácie (aj v tomto prípade sú to opäť masmédiá, ktoré sa najviac zaujímajú o takéto prieskumy, hoci niektoré z nich sa realizujú prostredníctvom výskumných grantov).

Ako ďalší sponzor prieskumov verejnej mienky figurujú odbory. Z času na čas zadajú prieskum na „klasické“ odborárske témy, ako sú záležitosti sociálnej politiky, pohľady na nezamestnanosť a chudobu, pracovné očakávania občanov, alebo ich reakcie na predpokladané zmeny vo verejnej správe alebo distribúcii konkrétnych sociálnych služieb.

Prekvapujúcou črtou tematického zastúpenia prieskumov je veľmi nízke zastúpenie štúdií o „názoroch elít“. Podľa rovnakej informácie, ktorú poskytujú najväčšie prieskumné centrá, prieskumy o víziách a ideách súvisiacich s reformami, o očakávaniach a názoroch tých, ktorí sú na kľúčových pozíciách v rozhodovacom procese a riadení, sa skúmajú len na miestnej úrovni systému verejnej správy alebo v rôznych organizáciách poskytujúcich verejné služby (väčšinou v oblasti zdravotníckej starostlivosti). V kontraste s verejnou sférou sú tieto typy prieskumov „zákazníckym“ fenoménom vo svete podnikania. Na formovanie svojich dlhodobých podnikateľských politík a požiadaviek na zamestnancov poverujú najväčšie podniky a banky centrá, aby preskúmali názory a myšlienky vrcholových manažérov a tých, ktorí sú na vysokých pozíciách vo firemnom rebríčku na trhu o budúcich perspektívach rozvoja, o nevyhnutných oblastiach, do ktorých treba investovať, o ich očakávaniach ohľadne kariéry, o organizačnej klíme, o oblastiach nižšej efektívnosti v produktivite a marketingu a pod. Samozrejme, žiaden z uvedených prieskumov nie je prístupný verejnosti, preto sa názory elít len zriedkavo dajú porovnávať s názormi obyvateľov na tie isté otázky.

Záverom možno povedať, že postupne narastá akceptovanie prieskumov ako zdroja informácií či už vo forme „predbežného testu“ možných reakcií na budúce reformy, alebo v podobe porovnania výsledkov inštitucionálnych zmien v poslednom období. Vo všeobecnosti sa orgány na makroúrovni menej spoliehajú na výsledky prieskumov verejnej mienky než miestne samosprávy.

Zdá sa, že čím bližšie sú tí, čo zmeny navrhujú k adresátom týchto zmien, tým je vyššia využiteľnosť empirických zistení z výskumov obyvateľstva (vrátane prieskumov verejnej mienky) v ovplyvňovaní konkrétnych krokov, priorit a časového harmonogramu reforiem.

V ďalšej časti načrtujeme niektoré z rozhodujúcich sfér reformy verejnej správy, ako aj najvýznamnejšie zistenia prieskumov verejnej mienky, ktoré skúmali pohľad občanov na reformu verejnej správy. Prezentácia bude štruktúrovaná podľa rôznych oblastí verejnej správy a jej aktivít a bude zahŕňať využitie výsledkov výskumov pri príprave alebo pri kontrole reforiem. V každej časti bude detailne objasnený jeden príklad.

#### **4. Sledovanie výkonu a akceptovania inštitúcií, vlády a verejnej správy**

Moderná história demokracie v Maďarsku je príliš krátka na to, aby sme mohli byť presvedčení o jej bezvýhradnom akceptovaní všetkými obyvateľmi a politickými činiteľmi. Preto je potrebné vedieť: do akej miery obyvatelia podporujú tie inštitúcie, ktoré zabezpečujú demokraciu? Ako fungovanie týchto inštitúcií splnilo očakávania ľudí? Zabezpečili si tieto inštitúcie dôveru občanov, alebo vzrástla miera nedôvery? Položením týchto komplexných otázok sa dá zistiť, aké zmeny vo všeobecnej politickej klíme nastali. Táto téma je dôležitá a dostatočne zaujímavá aj pre širokú verejnosť. Preto nie je prekvapujúce, že domáca a zahraničná tlač, rôzne televízne a rozhlasové spoločnosti a množstvo nezávislých nadácií radi financujú pravidelne sa opakujúce prieskumy na získanie tak podrobnej spätnej väzby, ako je to len možné. Je však tiež treba zdôrazniť, že centrálna vláda nepoveruje agentúry na organizovanie takýchto prieskumov.

Hoci hodnotenie práce ústrednej vlády je témou, ktorá sa v týchto typoch prieskumov opakuje, úspech alebo zlyhanie inštitúcií štátu sa nehodnotí podľa verejného názoru - tí, ktorí vládnu, merajú efektívnosť inými spôsobmi. Prieskumy nasledujúce ihneď po prvých slobodných voľbách presvedčivo ukázali, že existuje istý stupeň nerovnováhy medzi laickými a oficiálnymi očakávaniami ohľadne výkonu inštitúcií verejnej správy. Kým obyvatelia si vysoko vážia tie inštitúcie, ktoré trvajú na svojich vlastných pravidlách a sú otvorené verejnej kontrole a kritike, zo sebahodnotenia verejnej správy vyplýva, že najviac oceňuje byrokratickú moc, lojalitu a silu svojej politickej podpory (Bruszt a Simon 1991; Rabár 1991).

Záverečné správy z prieskumov verejnej mienky, ktoré väčšina výskumných centier každoročne publikuje, poskytujú bližší pohľad pre pochopenie pôvodu tohto posunu. V odpovedi na priamu otázku: aká dôležitá je pre vás politika?" prevažná väčšina by odpovedala "nezaujímam sa". Ľudia obyčajne považujú politiku za „špinavú“, „odpornú“, „plnú nenávisti a hádok“, za sféru, kde „aktéri sledujú len svoje špecifické záujmy“ a pod. (Medián 1992, 1994; Simon 1992). Napriek negatívnym názorom na politiku vo všeobecnosti sú Maďari neobyčajne dobre informovaní o inštitúciách, ako aj o hlavných aktéroch v súčasnom politickom dianí. Navyše týmto inštitúciám vyjadrujú dosť vysokú podporu, aj keď nachádzajú problémy v terajšom ich fungovaní (pozri tabuľku 1).

Tieto kontroverzné vzťahy k politike sa odrážajú aj v správaní sa voličov: hoci prognózy predpovedali definitívny pokles účasti v druhých voľbách v roku 1994 (Politická ročenka 1993), v skutočnosti výsledky boli vyššie než z roku 1990. Zároveň sa politické udalosti (stranícke stretnutia, vysielanie prenosov z parlamentu, organizované masové demonštrácie a pod.) zvyčajne stretávajú s nezaujmom a strany neoznamujú výrazný nárast vo svojej členskej základni (Biro 1994). Ak zoberieme do úvahy všetky skutočnosti, ľudia považujú politiku za profesionálnu záležitosť: odmietajú hlasno proklamované „figúrky“ a uprednostňujú tých, ktorí už predtým dokázali odvieť dobrú prácu (Bokor 1994).

Ďalším všeobecným trendom v politickom myslení obyvateľov je ich nedôvera v politické strany ako reprezentantov rôznych ideológií, záujmov a politických konfliktov. Kým podpora abstraktnej koncepcii demokracie založenej na systéme viacerých strán je vysoká, jej súčasné stelesnenie nie je veľmi vítané. Ľudia zvyčajne nevidia rozhodujúce rozdiely medzi rôznymi straníckymi programami, hoci by správne rozlíšili strany buď ako liberálne alebo konzervatívne, alebo



z hľadiska vedúceho, či opozičného postavenia (Hann, E., 1996). Súčasný prieskum najväčších prieskumných centier jednotne potvrdzuje, že maďarská spoločnosť verí tým inštitúciám, ktoré slúžia demokratickému poriadku a sú neutrálne vo svojej straníckej orientácii. Je to zvyčajne prezident, ústavný súd, armáda a polícia, ktoré sa považujú za inštitúcie najlepšie spĺňajúce tieto kritériá (Marián 1996; Hann 1996; Szabó 1997).

Aj napriek tomu, že podrobné otázky o hodnotení práce miestnej samosprávy vo vyššie zmienených pravidelných prieskumoch verejnej mienky o všeobecnom stave vo verejnej správe sa kládli zriedkavo, hodnotenie samosprávy ako jednej z inštitúcií slúžiacich verejnosti sa stále vyskytujú v mesačných prieskumoch agentúr Medián a Sonda Ipsos. Ako meradlo všeobecnej spokojnosti treba poznamenať, že miestna samospráva má spomedzi inštitúcií najvyššiu stupeň dôvery. V oboch sériách prieskumov bolo ich priemerné skóre (podľa stupnice medzi 0 a 100) v posledných rokoch okolo 50 - 57. V kontraste s parlamentom, vládou, ministerstvami, odbormi a politickými stranami sa ich dobré hodnotenie v poslednom období veľmi nezmenilo. Relatívna obľuba samosprávy je spôsobená hlavne tým, že ľudia - najmä na dedinách - pociťujú v tejto oblasti zmeny. Kým centrálné inštitúcie sú stále príliš vzdialené a nepriateľské, obyvatelia určite vidia viac politických možností na ovplyvňovanie rozhodovania na úrovni municipalít.

## **5. Priority politických programov: názory na reformu na miestnej úrovni**

Ako bolo spomenuté vyššie, transformácia samosprávy na miestnej úrovni nasledovala po reforme centrálnych súčastí verejnej správy v polovici 90-tych rokov. Miestne voľby v rokoch 1990 a 1994 boli charakteristické neobyčajným záujmom verejnosti. Zreteľne sa to prejavilo vyšším podielom účasti pri oboch príležitostiach (účast' v roku 1990 bola viac ako 50% a viac ako 44% vo voľbách v roku 1994 s viditeľným rozdielom podľa typu osídlenia v prospech vidieckeho osídlenia). Záležitosti týkajúce sa miestnej samosprávy boli od začiatku sledované s veľkým záujmom. Ľudia mali vysoké očakávania od nových inštitúcií na miestnej úrovni. Podľa ich názorov by mali novozvolené municipality primárne stelesniť práva komunity. Navyše by mali zaručovať nezávislosť procesu rozhodovania vo všetkých vnútorných záležitostiach, pomáhať rýchlemu ekonomickému pokroku a zabezpečovať vysoký štandard širokého spektra služieb každodenného použitia.

Ako bolo uvedené vyššie, decentralizáciu moci a autority zhora nadol sprevádzal grandiózny program prevodu majetku v nádeji na vytvorenie stabilnej bázy ekonomickej základne samosprávy. V súlade s jasným smerovaním novej ekonomickej politiky sa uskutočnili vážne pokusy na redukovanie ekonomickej sily štátu delegovaním množstva predtým centrálny riadených úloh na miestnu úroveň. Preto boli miestnym samosprávam zverené všetky sociálne programy a tiež väčšia časť povinne poskytovaných verejných a sociálnych služieb. Na to, aby sa zmocnili nových úloh, samosprávy boli pomocou rôznych zákonných opatrení ustanovené za vlastníkov miestnej infraštruktúry. Zároveň sa verilo, že obmedzením riadiacej úlohy štátu možno dosiahnuť ekonomické výhody: prítomnosť a náklady byrokracie a aktivít verejnej správy poklesnú a tak sa uvoľnia hnutelné zdroje na iné účely. Makroekonomické potreby efektívnosti sa v zmysle tejto liberálnej premeny zdali byť plne harmonizované s politickým dopytom na mikroúrovni smerom k oslobodeniu od kontroly a diktátu zhora. Preto sa zdalo, že decentralizácia bude mať väčší dopad než iba na technické zmeny v manažmente a verejnej správe. Bola považovaná za priamu cestu k demokracii a ekonomickej prosperite.

### Tabuľka č. 1: Výkon štátnej správy v ťažkých spoločensko-ekonomických podmienkach

Počnúc inauguráciou novej vlády v auguste 1994 začala agentúra Sonda Ipsos realizovať pravidelné mesačné prieskumy na zisťovanie zmien v názore obyvateľov na fungovanie rôznych oblastí štátnej správy, najmä zmien týkajúcich sa rôznych ministerstiev. Prieskumy prebiehajú s využitím rotačného princípu na regionálne rozvrstveneju vzorke v počte 1 000 obyvateľov, ktorí reprezentujú dospelú populáciu krajiny (vo veku 17 a viac rokov). Pokračovanie prieskumu objednal jeden z najpopulárnejších denníkov (Népszava), ktorý tiež publikuje hlavné výsledky mesačných prieskumov. Dlhodobé porovnania mesačných zistení boli analyzované a publikované v troch nasledujúcich správach v Politickej ročenke z rokov 1995, 1996 a 1997 (Karajannisz 1995; Karajannisz 1996; Szabó 1997).

Podrobné hodnotenie výkonu rôznych ministerstiev je v súlade so všetkým, čo už bolo povedané predtým. Tri ministerstvá, ktoré dosiahli najvyššie skóre v mesačných prieskumoch v časovom intervale dva a pol roka (medzi augustom 1994 a marcom 1997) sú: Ministerstvo zahraničných vecí, Ministerstvo obrany a Ministerstvo vnútra (ktoré riadi políciu). Naopak - Ministerstvo poľnohospodárstva, Ministerstvo práce a Ministerstvo sociálnych vecí sa stále umiestňujú na konci stupnice. Dokonca aj Ministerstvo financií, najtvrdší zástanca rigidného monetarizmu získava lepšie hodnotenie ako úrady zodpovedné sociálnu politiku a zdravotníctvo! Preto možno konštatovať, že maďarská spoločnosť akceptovala, že v súčasnom stave ekonomiky si štedré utrácanie nemožno dovoliť. Za odriekanie však obyvatelia očakávajú profesionalitu a jasné kroky smerom k zlepšovaniu celkových podmienok.

Okrem už zmienených dlhodobých trendov sa realizujú mesačné hodnotenia, ktoré ukazujú kolísanie: zdá sa, že ľudia okamžite reagujú na nové politické opatrenia. Preto oznámenie o nových programoch na financovanie vyššieho vzdelávania (Ministerstvo kultúry a verejného vzdelávania) alebo predstavenie nového podporného programu pre miestne ekonomiky (Ministerstvo financií) sú "ocenené" podstatným nárastom priemernej "známky", ktorú príslušné ministerstvo dostalo. Podobne zníženie príspevkov pre malú poľnohospodársku produkciu (Ministerstvo poľnohospodárstva) sa "sankcionuje" poklesom v skóre. Je pravdou, že politiku nemožno stále formovať podľa verejného súhlasu. Tieto prieskumy ukazujú, že aj "neprijemné" opatrenia sa akceptujú, keď sú vyvážené očividnou profesionalitou a dobrými výsledkami verejnej správy. Preto by ministerstvá, ktoré sa stabilne nachádzajú na spodných priečkach rebríčka, pravdepodobne nemali spájať nedostatok svojej popularity s opatreniami, ktoré musia realizovať, ale by mohli použiť údaje z prieskumov na revidovanie svojej organizačnej efektívnosti.

*Zdroje:* Karajannisz, M. (1995), "Kormány a mérlegen" (Vláda na váhach), in: Kurtán et.al. (eds.), *Politikai Évkönyv 1995* (Politická ročenka, 1995), DKMKA, Budapešť, Maďarsko, str. 558-567.

Karajannisz, M. (1996), "Kormány a mérlegen 1995-ben" (Vláda na váhach v roku 1995), in: Kurtán, S. et. al. (eds.), *Politikai Évkönyv 1996* (Politická ročenka, 1996), DKMKA, Budapešť, Maďarsko, str. 687-697.

Szabó, Cs. (1997), "Átalakulófélben" (Uprostred transformácie), in: Kurtán, S. et. al. (eds.), *Politikai Évkönyv 1997* (Politická ročenka, 1997), DKMKA, Budapešť, Maďarsko, str. 632-642.

Uskutočnenie týchto ambiciózných reforiem bolo od začiatku sledované pomocou prieskumov. Medzi témami, na ktoré sa sústreďovala pozornosť, boli zmeny v miestnych financiách (Péteri 1993), rozmanité politické programy týkajúce sa poskytovania služieb (Horváth 1993), zmeny v prioritách podľa sociálneho zloženia obyvateľstva (Horváth 1996), zoradovanie ekonomických úloh a krokov technického rozvoja (Ferencz a Kiss 1996), rozdiely v profesijných záujmoch pri vytváraní pracovných miest (Vajda 1996), sociálna politika (Szalai 1995; Horváth 1995), politika vzdelávania a zdravotná politika (Kákai 1996) a pod. Spolu so zberom tvrdých faktov o rozpočte a personálnych požiadavkách väčšina týchto prieskumov tiež skúmala názory rôznych inštitúcií na miestnej úrovni. Prieskumy boli buď financované z výskumných grantov alebo financované

miestnymi samosprávami. Iné prieskumy verejnej mienky sa súčasne s týmito nekonali, ani sa podobné prieskumy už neskôr neopakovali.

V prieskumoch zisťujúcich stupeň akceptovania krátkodobých aj dlhodobých politík municipalít sa často kladie otázka aj o ich výkone. Opätovné zistenia takýchto prieskumov sú dobrým hodnotením práce volených poslancov miestnej samosprávy a rôznych miestnych výborov<sup>2</sup> (Horváth a Péteri 1993). Ľudia uznávajú profesionalitu a podporia aj reštriktívne opatrenia, ak vidia a chápu dobre definované a zreteľné kroky smerom k ekonomickému pokroku. Je dôležité poznamenať, že politické strany na miestnej úrovni sú zvyčajne odmietané. Komunity si želajú, aby nimi zvolené orgány odložili nabok ideologické a politické rozdiely a aby pracovali tak, aby sa dosiahol istý kompromis o spoločných miestnych záležitostiach. V súlade s touto orientáciou je množstvo straníckych poslancov v municipalitách nízke a je možné nájsť množstvo "zvláštnych" koalícií na miestnej úrovni, ktoré by sme si nedokázali predstaviť na vyšších fórach rozhodovacieho procesu (Tóth 1995; Bocz 1996).

Uprostred priaznivej všeobecnej atmosféry sa tí, ktorí sú v rôznych orgánoch miestnej samosprávy i mimo nich zhodnú v tom, že odmietajú nárast miestnych daní (všetky tri predchádzajúce vlády sa snažili obmedziť rozpočtovú podporu a presvedčiť miestne samosprávy, aby sa snažili hľadať zdroje financií v rámci komunity) a podobným spôsobom by zaradili vyššie zmienené funkcie miestnej správy. Na otázky o úlohách politickej reprezentácie, o stelesnení práv samosprávy, o správe decentralizovaných úloh samosprávy alebo o fungovaní verejnej infraštruktúry všetci jasne uprednostňujú úlohu vlády v posledne zmienených úlohách (bližšie pozri tabuľku 2). Prevažná väčšina vidí samosprávu ako orgán zodpovedný za uspokojovanie sociálnych potrieb komunity a poskytujúci množstvo verejných a sociálnych služieb. Zároveň by im dali menej byrokratických úloh a odmietajú názor, že tieto orgány sú príliš zamestnané ekonomickým riadením a financiami.

Zdá sa, že miestna úroveň verejnej správy sa teší väčšej popularite verejnosti ako centrálna štátna správa. Miestne rozvojové programy lepšie odrážajú priority a potreby komunity (pozri tabuľku 2), preto sa tešia veľkej podpore zo strany elít i voličov. V tomto pomerne priateľskom ovzduší môžu pravidelné prieskumy v teréne poskytnúť užitočné informácie, ktoré by mali byť využité pri príprave rozhodnutí o centrálnych programoch týkajúcich sa vytvárania pracovných miest, investícií do infraštruktúry a v príprave zrozumiteľných programov na obmedzenie stále významných regionálnych rozdielov.

## 6. Názory na integráciu do EÚ

Po štyroch desaťročiach pod silným vplyvom sovietskeho vládnutia, ktoré bolo riadené ideou studenej vojny, kolaps socializmu zrazu otvoril historické šance na opätovné vyjednanie o maďarskej geo-politickej pozícii. Záležitosti mali viacdimenzionálnu podobu a pohybovali sa od armádnych napojení krajiny po budúci charakter politickej, ekonomickej, sociálnej a kultúrnej stránky života maďarskej spoločnosti. Hoci komunistická strana otvorene potláčala akékoľvek podobné pokusy, obrovské úsilie udržať európske črty spoločnosti boli integrálnou súčasťou každodenného života rodín a miestnych komunít počas celého obdobia socializmu. Preto aj napriek všetkým pokusom zhora uviesť myšlienku železnej opony aj do množstva ostatných spoločensko-kultúrnych aspektov prevládajúceho spôsobu života, Európska sebaidentifikácia ľudí si našla svoju cestu v tisícke západných podôb od bývania cez najčastejšie spôsoby trávenia voľného času až po konzumáciu potravín a "západný" štýl obliekania sa. Túto desaťročie trvajúcu prehistorickú dekádu neformálne udržiavaného "európanstva" je potrebné spojiť s faktom, ktorý potvrdzuje vytvorenie politického a ekonomického poriadku kompatibilného s kultúrnou sebadefiníciou ľudí, ktorá získavala široký súhlas medzi Maďarmi v prevrate v rokoch 1989-1990. V tomto kontexte nie je prekvapujúce, že všetky politické strany zdôrazňovali ako jednu z prvých priorít začatie vyjednávania s Európskou úniou, NATO a ostatnými regionálnymi organizáciami o

---

<sup>2</sup> poradné orgány miestneho zastupiteľstva, pozn. prekl.

členstve v týchto dôležitých orgánoch, ktoré rozhodujú o politických programoch na nadnárodnej úrovni.

Keď bolo treba čeliť obrovskému množstvu práce, ktorú bolo potrebné urobiť na ceste k reprezentácii v rôznych európskych radách, počiatočný entuziazmus verejnosti tak trochu vyprchal. Vyšlo najavo, že ani väčšina právneho systému, ani ostatné systémy ako napr. systém vzdelávacieho a sociálneho zabezpečenia, ekonomického riadenia alebo technologického riadenia výroby neboli kompatibilné s tými, ktoré sa používali v západnej časti kontinentu. Preto bolo potrebné vynaložiť veľké úsilie na dôslednú transformáciu všetkých spomínaných systémov verejnej správy, pričom tento proces môže trvať roky, ak nie desaťročia.

Predpovedané ťažkosti však neboli výzvou pre verejne podporovaný záväzok nasledujúcich vlád, aby začali s nevyhnutnými reformami. Množstvo krokov sa realizovalo hneď po nástupe novej vlády v roku 1990 ako súčasť dlhodobej prípravy na "vstup do Európy". Na jednej strane sa zakladali nové inštitúcie a organizácie ako „odborné“ orgány zodpovedné za koordináciu myšlienky približovania s k Európe medzi rôznymi vládnymi inštitúciami. Na druhej strane sa reforma verejnej správy vo všetkých významných oblastiach pravidelne sledovala a preformulovala v svetle opatrení Európskej únie. Základným kameňom procesu bolo rozposlanie „Európskeho dotazníka“ v roku 1996. Táto udalosť otvorila dvere konkrétnejším rokovaniam medzi súčasnou vládou a EÚ o rozvrhu programu spolupráce v príprave na formálne členstvo.

Oproti ostatným sféram prebiehajúcej reformy verejnej správy sa realizované procesy na dosiahnutie integrácie Maďarska do EÚ zodpovedne a pravidelne monitorujú prostredníctvom vládou financovaných prieskumov verejnej mienky. V posledných siedmich rokoch bolo objednaných množstvo súčasne prebiehajúcich prieskumov, ktoré merali úroveň vedomostí, ktoré majú rôzne skupiny maďarskej spoločnosti o štruktúre formovania politik a rozhodovacieho procesu na európskej úrovni, úroveň hodnotenia obyvateľov o národov/regiónov, ktoré majú najväčší dopad na budúcnosť krajiny, a tiež ich meniace sa postoje týkajúce sa osobných a národných dôsledkov na členstvo v EÚ.

## **Tabuľka 2: Priority miestnej politiky v očiach politikov a verejnosti**

V roku 1991 Nadácia pre miestnu demokraciu a inovácie v Budapešti uskutočnila prieskum o rôznych politických, správnych a ekonomických aspektoch miestnej samosprávy. Prieskum sa realizoval na vrstvenej národnej reprezentatívnej vzorke 208 miestnych samospráv (vzorka sa vyberala podľa regiónov, veľkosti sídla, mestského resp. vidieckeho osídlenia a súhrnného indexu základných spoločensko-ekonomických charakteristík). V rámci každej miestnej samosprávy sa distribuovali takmer identické dotazníky starostovi, prednostovi a všetkým poslancom. Okrem toho podobný prieskum prebiehal medzi obyvateľstvom na reprezentatívnej vzorke 1 00 obyvateľov s dotazníkom pozostávajúcim z veľkého množstva podobných, ale aj niektorých doplnujúcich otázok o životných podmienkach a všeobecnej politickej orientácii. (Výskumný projekt financoval Výskumný ústav aplikovaných spoločenských vied Nórska).

Výskum sa sústreďoval na tie politické, profesionálne, organizačné a ľudské hodnoty, ktoré zohrávajú úlohu v procese budovania rôznych orgánov samosprávy a tiež sa orientoval na procedúry rozhodovacieho procesu. Okrem priorít uplatňovaných počas prípravy ročného rozpočtu sa zamerl na programy a mechanizmy miestneho ekonomického riadenia, na názory na kompetencie štátu v pomoci miestnym samosprávam a možnosti dlhodobého ekonomického rozvoja.

Štúdia ukázala prekvapujúco vysoký stupeň súladu medzi pohľadom miestnej elity a obyvateľstva. Na otázku o najdôležitejšej schopnosti, ktorú by mal "dobrý" poslanec mať, zdôrazňovali obe skupiny s vysokým stupňom zhody česnosť, schopnosť nachádzať kompromisy a dostatočnú znalosť lokality. Podobná zhoda sa objavila medzi zainteresovanými a

nezainteresovanými<sup>3</sup> v otázkach ideologického zamerania (vrátane náboženského presvedčenia) a straníckej príslušnosti, ktoré sa objavili na konci rebríčka medzi trinástimi skúmanými položkami.

Štyri skupiny respondentov videli tiež podobným spôsobom najdôležitejšie úlohy, ktoré by mala miestna samospráva plniť. Zoznam ponúkal 27 položiek, ktoré opýtani mali ohodnotiť v rozsahu stupnice 1 (nie je dôležité) až 5 (jedna z najdôležitejších úloh). S minimálnou variabilitou bol výber troch "zainteresovaných skupín" rovnaký: vytváranie pracovných príležitostí, verejná bezpečnosť a rozvoj miestnych telefónnych služieb boli vedúcimi položkami na zozname, zatiaľ čo rozširovanie parkovacích zariadení, zdokonaľovanie druhostupňového vzdelávania, investície do predškolských zariadení sa nachádzali na najnižších rebríčkoch stupnice. Poradie položiek sa výrazne neodlišovalo v rámci prieskumu názorov obyvateľov, hoci okrem najvyššieho skóre v oblasti verejnej bezpečnosti a vytvárania pracovných príležitostí ľudia požadovali omnoho vyššie úsilie v oblasti služieb pre starších občanov.

Položky, ktoré občania „odmietali“, však boli značne rozdielne od tých, ktoré označili pracovníci samosprávy. V prieskume medzi obyvateľstvom považovali respondenti za najmenej dôležité zlepšenie verejnej dopravy, rozširovanie parkovacích zariadení a ochranu etnických a menšinových práv. Nízke postavenie posledne zmienenej položky odráža široko rozptýlené predsudky voči Rómom (ktorí sú jedinou etnickou menšinou dostatočnej veľkosti v súčasnom Maďarsku) a čiastočne aj nedostatok verejnej diskusie o niektorých novo definovaných ľudských právach. Naopak tí, ktorí sú v pozíciách sily a rozhodovania, sú si viac vedomí podstaty týchto práv, takže vyššie hodnotili klasickú úlohu poskytovania služieb a miestneho ekonomického riadenia.

Prieskum odhalil vysoký podiel profesionality v miestnom rozhodovacom procese. Vyniesol tiež na povrch široko rozšírenú existenciu tých organizačných a správnych schopností, ktoré miestne elity pomaly získavali v rôznych postaveniach v rámci verejnej správy počas 80-tych rokov. Tie môžu teraz využiť pri dôležitých rozhodnutiach, ktoré ich čakajú. Preto bolo množstvo municipalít schopných formulovať pomerne prepracované programy stredného a dlhodobého rozvoja už v prekvapivo krátkom období po voľbách.

*Zdroj: Horváth, M.T. a Péteri, G. (1993), "Új változatosság" (Nová rozmanitosť), Helyi demokrácia és újítások, Alapítvány, Budapešť, Maďarsko.*

Spomedzi týchto prieskumov sa najviac dajú porovnávať ročné štúdie "Eurobarometer", ktoré prebiehajú v 19 krajinách strednej a východnej Európy. V prípade Maďarska je to spoločnosť MODUS Consulting, s.r.o., ktorá je zodpovedná za prácu v teréne a za porovnávaciu analýzu. Okrem jednotných častí dotazníka, ktoré sa pravidelne opakujú vo všetkých zúčastnených krajinách, MODUS k nim pridáva aj niektoré otázky týkajúce sa Európy, ale ktoré majú predovšetkým domáce zameranie (táto séria otázok má za cieľ merať zmeny v postojoch k prílivu zahraničného kapitálu, zmeny v politickej orientácii občanov na škále od kozmopolitného po autokratické názory a ich vnímanie zlepšovania, resp. zhoršovania rozvoja Maďarska v dlhohodej perspektíve).

Trendy za posledné päťročné obdobie ukázali, že paralelne s poklesom plnej podpory neoliberalných ekonomických politík narastá strach zo vstupu na európsky trh bez silnej ochranárskej politiky vlády. Hoci väčšina by ešte stále hlasovala za vstup do EÚ, požiadavky na väčšie úsilie na zlepšenie vzdelávania a premyslenú politiku trhu práce s cieľom predísť marginalizácii maďarskej pracovnej sily silnejú. V súvislosti s tým, že ich perspektívy sú viac ohrozené, sú to predovšetkým starší obyvatelia vidieka a mestskí nekvalifikovaní robotníci, ktorí vidia viac negatívnych ako pozitívnych aspektov prebiehajúceho približovania s k Európe a ktorí sa otvorene obávajú budúceho členstva Maďarska v EÚ (viď Lengyel, Molnár a Tóth 1996 a tiež tabuľka 3).

<sup>3</sup> zainteresovaní sú pracovníci verejnej správy, nezainteresovaní občania, pozn. prekl.

## 7. Využitie prieskumov verejnej mienky v politickom cykle

### 7.1 Politická iniciatíva: prípad reformy zdravotníctva

Mnohé obmedzenia a nedostatky, ktoré ľudia zažili vo fungovaní systému zdravotníctva, patrili medzi najčastejšie diskutované záležitosti dokonca aj v 80. rokoch. Dôvody na obvinenia boli mnohonásobné. Predovšetkým, široká škála ukazovateľov signalizovala nezastaviteľné zhoršovanie zdravotnej úrovne spoločnosti. Hodnoty špecifickej vekovej mortality - najmä mužskej časti populácie - narastali od druhej polovice 60. rokov; výskyt alkoholizmu, mentálnych porúch, kardiovaskulárnych chorôb sa postupne zvýšil na čísla vyššie než vo väčšine ostatných európskych krajín. Výskyt smrteľných nehôd posunul Maďarsko na popredné miesta priemyselného sveta. Hodnoty detskej úmrtnosti sa prestali zlepšovať v polovici 80. rokov, atď. (pre porovnávacie zhrnutie vid' Losonczy 1997).

#### Tabuľka 3: Maďarsko na ceste do Európy

Na jeseň v roku 1996 uskutočnila Sonda Ipsos sériu prieskumov verejnej mienky zameraných na meranie všeobecných vedomostí a postojov o Európskej integrácii. Prieskumy sa realizovali na požiadanie Ministerstva zahraničných vecí a boli financované zo zdrojov Phare. Štúdia obsahovala vzorky štyroch rozdielnych sociálnych skupín, ktoré boli vybrané ako zvlášť dôležité z pohľadu budovania vládnych stratégií na šírenie informácií o politických programoch na dosiahnutie maďarského členstva v EÚ. Skupiny vybrané pre bližšie skúmanie boli tieto: mladí ľudia, obyvatelia žijúci v zaostalých vidieckych poľnohospodárskych oblastiach, novinári a dospelí "vo všeobecnosti". Tieto skupiny boli reprezentované nasledujúcimi vzorkami: 1 400 respondentov bolo náhodne vybraných z mládeže vo veku 16 - 29 rokov; geograficky koncentrovaná vzorka o veľkosti 1 000 osôb bola vybraná tak, aby reprezentovala vidiecku poľnohospodársku populáciu; malá vzorka 250 novinárov bola vybraná, aby bolo možné zistiť názory tých, ktorí pracujú v rôznych oblastiach masovej komunikácie; "kľúčová vzorka" 3 000 osôb vo veku 18 rokov a viac bola vybraná klasickými náhodnými metódami s cieľom získať informácie o postojoch dospeléj populácie vo všeobecnosti.

V súlade so zisteniami iných prieskumov tento prieskum tiež zistil, že väčšina Maďarov má pozitívny postoj k budúcemu členstvu v EÚ. Odchýlky od priemeru sa dajú vysvetliť: mladí a stredné vekové skupiny silnejšie podporujú členstvo ako starší; mestskí profesionáli viac súhlasia ako obyvatelia vidieka; zamestnaní v priemysle a službách považovali budúce členstvo za výhodnejšie ako pracujúci v poľnohospodárstve. Keď sa otázka týkala dôvodov na pripojenie do Únie, ľudia väčšinou uvádzali ekonomické argumenty; kultúrne a politické dôvody boli menej časté. Čo sa týka budúcej politickej formy zjednotenej Európy, relatívna väčšina (46 % "dospeléj vzorky") hovorila o európskej konfederácii, kým o niečo menšiu podporu (38% hlasov) získali "spojené štáty európske". V súlade s týmito názormi ľudia považujú obchod, životné prostredie a monetárnu politiku za celoeurópske záležitosti, kým otázky sociálnej politiky, vzdelávania, obrany hraníc alebo dopravy by mali byť ponechané na národnú úroveň rozhodovacieho procesu.

Prieskumy ukázali relatívne vysokú znalosť budúcich zmien vo sfére zamestnanosti, majetkových vzťahov, vzdelávania, migrácie alebo komunikácie. Oproti tomu boli informácie o organizačnej štruktúre Únie na veľmi nízkej úrovni. Ešte menej známe boli volebné postupy Európskeho parlamentu, symboly "Európy", alebo posledné opatrenia týkajúce sa monetárnej únie.

Podľa očakávania Maďari považujú za dôsledok budúceho členstva posilňovanie národnej identity a narastajúci rešpekt voči národnej kultúre. Veľká časť respondentov tiež hodnotila lepšie šance pre krajinu v zahraničných vzťahoch a na poli medzinárodnej reprezentácie záujmov, ako aj podstatné zlepšenie všeobecných ekonomických podmienok. Čo sa týka nevýhod, väčšina sa obáva narastania už dosť rušivých fenoménov kriminality, alkoholizmu, drog, prostitúcie a pod. Navyše niektoré domáce problémy sa objavili ako dôsledok prílišnej zainteresovanosti do približovania sa k Európe. Príčiny strachu boli v očakávaných ďalších znižovaniach sociálnych

výdavkov a aj v prehlbovaní sociálnych a regionálnych nerovností medzi viac a menej prispôsobivými časťami spoločnosti.

Známky relatívne vysokého stupňa solidarity sa neprejavili len medzi členmi maďarskej spoločnosti, ale aj v medzinárodnom meradle. Ľudia dokázali byť veľmi kritickí k všetkým separatistickým akciám a k akýmkoľvek prejavom súťaživosti medzi stredoeurópskymi vládami. Prevažná väčšina vidí budúcnosť krajiny v kontexte regiónu a uvažuje o dosiahnutí formálneho členstva v EÚ spolu s ostatnými štátmi „Višeγράdskej štvorky“.

Vo svetle týchto prieskumov sa sféry na zlepšenie dialógu medzi vládou a spoločnosťou objavujú s úplnou samozrejmosťou. Ako výsledok výskumu Kancelária predsedu vlády v lete 1997 vypracovala Program na zlepšenie komunikácie. V auguste 1997 najväčšie denníky, verejné rozhlasové stanice a maďarská štátna televízia uviedli programy o množstve ekonomických, finančných, sociálnych, vzdelávacích, kultúrnych aspektoch a o aspektoch trhu práce v rámci budúcej integrácie. Tieto programy mali za cieľ zvýšenie povedomia o špecifickosti určitých politických oblastí v EÚ a tiež rozširovanie informácií o tých politických a byrokratických procedúrach, ktoré ovplyvňujú akcie v maďarskom parlamente a vláde zamerané na krok vpred smerom k členstvu.

*Zdroj:* Csepeli, Gy a Závecz, T. (1997), “Várákozások, remények, félelmek: az Európai Unió képe a magyar közvéleményben” (Očakávania, nádeje, obavy: Imidž EÚ medzi obyvateľmi v Maďarsku“), in: *Politikai Évkönyv 1997* (Politická ročenka 1997), DKMKA, Budapešť, Maďarsko, str. 650 - 669.

Systém zdravotníctva bol stále menej a menej schopný boriť sa so stále väčšími a vážnejšími problémami, ktorým musel čeliť. V pozadí tohto javu boli štrukturálne obmedzenia, ako aj neskoršie prejavované následky dlhotrvajúcich nedostatočne financovaných služieb. Systém preukázal vážne príznaky opotrebovanosti: pokles v kvalite svojich opatrení. Chronický nedostatok vybavenosti a chýbajúci súlad medzi potrebami pacienta a poskytovanými službami sa stali široko zdieľanými skúsenosťami spoločnosti. Zároveň sa prístup k adekvátnej forme liečenia a zdravotníckej inštitúcii stal čoraz viac závislý na úplatkoch a spoločenských a politických kontaktoch. To však znevýhodňovalo menej zámožné sociálne skupiny - tie, ktoré by potrebovali viac pravidelných a intenzívnych lekárskeho zásahov. Pretrvávajúci nedostatok lekárskej starostlivosti, zhoršovanie zdravia a narastajúce sociálno-ekonomické rozdiely sa zdajú byť nekonečné (Szalai 1986; Orosz 1995).

Pri danom stave záležitostí bol sľub zmysluplných reforiem v zdravotníckej starostlivosti jednou z najviac zdôrazňovaných priorít vo všetkých programoch politických strán začiatkom 90. rokov. Nasledujúce vlády museli čeliť faktu, že reformy budú požadovať podstatný nárast zdrojov potrebných pre zdravotníctvo. Keďže všetky tieto prehlásenia boli v ostrom kontraste so všeobecným smerovaním znižovania rozpočtových výdavkov, bolo treba nájsť alternatívne riešenie.

Hoci na rozhodujúce kroky sa stále čaká, niektoré dôležité zmeny sa uskutočnili. Prvou bolo podriaďiť verejné zdravotnícke služby pod správu sociálnej starostlivosti (inými slovami oddeliť ich výdavky od štátneho rozpočtu a ustanoviť ich ako nezávislý, zodpovedný profesionálny orgán s vlastným manažmentom) a zaviesť normatívne pravidlá pre financovanie rôznych opatrení (kvóty na osobu v primárnej lekárskej starostlivosti, bodovanie chorôb v nemocniciach a pod.). Po druhé, vyvinulo sa úsilie “zefektívniť” spotrebu liekov a náklady na všetky liečivá. Po tretie boli uplatnené reštrikcie na dlhotrvajúcu práceneschopnosť a sprísnilo sa kontroly na získanie invalidných dôchodkov. Po štvrté sa realizovala predstava “rôznorodého financovania”, najmä uprednostňovaním súkromného podnikania v niektorých špecializáciách. Po piate sa urobili pokusy uspokojiť jednu z najčastejších požiadaviek: predchádzajúce extrémne nízke platy zdravotných sestier a lekárov v štátnych nemocniciach významne narástli. Všetky tieto opatrenia však priniesli kontroverzné výsledky. V niektorých oblastiach kvalita služieb naďalej klesala a

snaha vyrovnat' sa s rastúcimi cenami priniesla ďalšie bremeno na schudobnenú vrstvu spoločnosti. Preto je konflikt okolo otázky zdravotníctva a zdravotníckej starostlivosti stále stredobodom verejných diskusií.

Prieskumy verejnej mienky o tejto problematike poskytujú spätnú väzbu o intenzite týchto konfliktov. Výskumy medzi rôznymi skupinami lekárov reprezentujúcimi široké spektrum špecializácií viedli k tým istým záverom: pracujúc v tejto sfére, vidia chronické nedostatočné financovanie ako hlavnú príčinu všetkých "chorôb" systému. Predmetom sťažností sú nedostatok preventívnej starostlivosti a nízka úroveň rehabilitácie. Bez ohľadu na zvláštnosti ich profesie sa všetky skupiny lekárov zhodli na analýze najrušivejšej štrukturálnej črty systému: nákladná nemocničná starostlivosť v porovnaní s omnoho lacnejšou a často efektívnejšou domácou starostlivosťou o pacienta (Orosz 1995; Losonczy 1997). Ďalšia séria kritických poznámok poukazuje na zaostalosť a zlú distribúciu vybavenia a infraštruktúrneho príslušenstva. Ako možné riešenie rôzne profesionálne skupiny zdôraznili kombináciu dvoch nevyhnutných krokov: potrebu široko diskutovaného, dobre pripraveného dlhodobého plánu a nevyhnutnosť posunúť sa smerom k viacsektorovému zdravotníckemu systému vrátane súkromného kapitálu a neziskového financovania (Orosz 1992).

Laické názory sa neodlišujú od názorov profesionálov. Ľudia hodnotili zdravie na zozname priorít vysoko a sú otvorení akceptovať prítomnosť súkromných a neziskových organizácií v oblasti za podmienky, že pravidlá pre platby a dostupnosť lekárskej starostlivosti sa stanú jasnejšími a lepšie kontrolovanými ako sú v súčasnosti (Gyekiczki et. al. 1991; Csontos et. al. 1996). Hoci negatívne skúsenosti z inštitúcií zdravotníckej starostlivosti sú pomerne časté, ešte stále pretrvávajú vysoká dôvera v lekárov, ktorých by občania radi videli lepšie zaplatených a lepšie podporovaných pomocným personálom (viď tabuľka 4).

#### **Tabuľka 4: Maďari chcú lepšiu zdravotnú starostlivosť, ale kto to zaplatí?**

V roku 1994 Zdravotný poisťovací fond objednal a financoval prieskum o súčasných skúsenostiach občanov so systémom zdravotnej starostlivosti a o ich názoroch na zavedenie financovania založeného na príspevkovej báze a na niekoľko ďalších prvkov reforiem zdravotníctva. Výskum sa tiež zameril na zistenie niektorých rozhodujúcich sociologických príčin zdravotného správania sa ľudí a hlavné trendy vo „využívaní“ systému. Výskum realizoval tím z Ekonomického a sociálneho výskumného inštitútu odborov. Otázky sa kládli v hodinu trvajúcim osobným rozhovore vždy jednému z dospelých členov národnej reprezentatívnej vzorky 5000 domácností. Rozsiahla záverečná správa nebola nikdy sprístupnená širokej verejnosti, hoci závery boli publikované v Pracovných materiáloch Zdravotného poisťovacieho fondu (poloverejné publikácie, ktoré sa nedostávajú do "normálneho" obehu v kníhkupectvách alebo do verejných knižníc, ale sú prístupné na požiadanie).

Prieskum odhalil veľmi nízky štandard vedomostí o financovaní zdravotnej starostlivosti. Hoci zamestnávateľia aj zamestnanci platia značné príspevky na pokrytie dôchodkov, rodinných prídavkov a náklady na "bezplatnú" zdravotnú starostlivosť (v súčasnosti je príspevok zamestnanca vo všeobecnosti 10% hrubej mzdy a príspevok zamestnávateľa je 42,5% ich mesačného mzdového fondu), ani celková čiastka príspevkov, ani ich interné rozdelenie medzi dva fondy pre vyplácanie príspevkov a pre zdravotné služby neboli známe. Lepšie vzdelaní ľudia odhadli tieto hodnoty o niečo lepšie ako ľudia s nižším vzdelaním, hoci úroveň vedomostí bola nízka aj medzi nimi. Je dosť zaujímavé, že tí, ktorých zamestnanie sa spájalo so zdravotníckym odvetvím v širšom zmysle, si boli vedomí súčasných obmedzujúcich opatrení týkajúcich sa platieb - ako keby otázka riadenia zdravotníckych služieb bola ich „internou“ záležitosťou.

Ešte menšie vedomosti preukázali respondenti o nedávnych zmenách v systéme zdravotníckej starostlivosti. Občania dokonca ani nevedia odhadnúť podiel dotácií, ktoré platí ústredný fond na niektoré farmaceutické produkty na všeobecné použitie. Všetko, čo vedeli, bol extrémny nárast



cien vo sfére spotreby.

Na otázku o najväčších nedostatkoch a problémoch s kvalitou v zdravotníckej starostlivosti sa najčastejšie sťažnosti týkali oblasti nízkej úrovne hygieny v nemocniciach a nízkej kvality jedla podávaného pacientom. Tieto výčitky boli všeobecné, nepreukázali sa ako výsledok len nedávnych osobných skúseností. Navyiac, nedostatok personálu a preplnenosť boli tiež takmer medzi všetkými kriticky sa opakujúcimi poznámkami.

Ďalšia séria otázok zisťovala, či by ľudia akceptovali platby a/alebo pokles kvality, a/alebo obmedzenie v rozpočtovom financovaní istých sociálnych služieb mimo zdravotnej starostlivosti ako "cenu", ktorú treba zaplatiť za zlepšenie v nasledujúcich oblastiach: služby všeobecných lekárov, kliniky domácej starostlivosti, nemocnice, materské príspevky a ostatné oblasti v rámci zdravotníckej starostlivosti. Prieskumy odhalili, že ľudia sú upriamení na nemocničnú starostlivosť (nepovolili by akékoľvek krátenia rozpočtu v tejto oblasti) a akceptovali by najmä postupné zavedenie platieb za konkrétne služby. Najviac populárnou možnosťou bol návrh, že predstavitelia s rozhodovacou právomocou nájdu miesta mimo zdravotníctva, kde - podľa názorov ľudí - väčšie šetrenie malých zdrojov štátu neovplyvní základné potreby a bude sa týkať menších skupín obyvateľstva. Udržanie štátom podporovanej, bezplatnej (alebo aspoň lacnej) zdravotnej starostlivosti je silnou požiadavkou maďarskej spoločnosti.

Základným záverom tohto prieskumu bola potreba podporiť zvýšenie vedomostí občanov o "ekonómii" zdravotnej starostlivosti. Prieskum inšpiroval predstaviteľov rady Zdravotníckeho fondu k tomu, že navrhli Akadémii vied Maďarska, aby zahrnula pravidelné štúdie o zdravotníctve do Národného strategického výskumného programu v rámci prípravy na integráciu do EÚ. Ako súčasť tohto programu sa uskutočnili prvé série stretnutí, ktoré sa konali v máji až septembri 1997. Skončili sa veľkou konferenciou (správy o nej boli aj v tlači). Bolo to prvé verejné podujatie, kde profesionáli v oblasti zdravotnej starostlivosti mali možnosť diskutovať o dlhodobých plánoch v rámci reformy zdravotníctva s ekonómami, sociológmi, predstaviteľmi zdravotníckeho manažmentu, s úradníkmi na miestnej úrovni a s množstvom občianskych zdravotníckych organizácií.

*Zdroj:* Bondár, É. a Ékes, I. (1995), Egészségbiztosítás alulnézetben (Zdravotná starostlivosť zdola), OEP, Budapešť, Maďarsko.

## **7.2 Realizácia politických programov: názory na reformu rozpočtu**

V snahe zmenšiť finančné bremeno, ktoré brzdí ekonomické aktivity a rýchlu adaptáciu na svetové trhy, boli uvedené významné reformy s cieľom znížiť rozsah štátneho rozpočtu. Paralelne s týmito reformami sa podnikli kroky na predefinovanie koncepcií a funkcií centrálného financovania. V kontraste s minulými spôsobmi nerozlišeného rozptýlenia a redistribúcie príjmov na základe centrálnych príkazov boli uzákonené viaceré opatrenia na vymedzenie pojmov, funkcií a subjektov rôznych daní, základy rôznych príspevkov, oprávnenia na náhradu a pomoc, a riadiace princípy centrálnej redistribúcie.

Záležitosti rozpočtovej reformy sú v posledných rokoch neustále na programe verejných diskusií. Ba čo viac, je tu veľký tlak na parlament a ústavný súd, aby sa pokúsili definovať a stabilizovať právny rámec zdaňovania aj prístupu k dotáciám súčasne. Pretože kroky smerom k zmysluplnej reforme rozpočtu sa uskutočnili v podmienkach vážnej a dlhotrvajúcej ekonomickej krízy, tento proces bol sprevádzaný opätovnými vyostrujúcimi sa sociálnymi konfliktmi. Diskusie pre a proti udržaniu centrálnej intervencie boli v tejto sfére reforiem verejnej správy veľmi intenzívne.

Množstvo prieskumov odhalilo príčiny týchto konfliktov a ich dvojznačnosť (Gyekiczki et al 1991; Fisher et. al. 1992, Tóth 1994, Fábíán 1994). Na prvom mieste sú zrejmé ekonomické motívy. Nezávislá ekonomická aktivita úplne oddelená od štátu požaduje stabilné kapitálové zdroje a dobre fungujúci trh, ale ani jedna z uvedených podmienok sa nemohla vytvoriť počas posledných desaťročí. Preto je to štát, ktorý čelí silnému dopytu a pokračujúcemu tlaku na

poskytovanie finančných záruk pre jednotlivých podnikateľov, ktorí sa rozhodli začať podnikat'. Potreba ekonomickej prítomnosti štátu ovplyvňuje aj fakt, že reštrukturalizácia výroby tiež začala narúšať tie trhové vzťahy, ktoré sú považované za viac alebo menej stabilné a „večne živé“. Privatizácia štátnych podnikov narušila štátne objednávky, ktoré boli považované za zaručené, kým kolaps Rady vzájomnej hospodárskej pomoci (RVHP) a východných trhov narušili a ohrozili ustálené exportné vzťahy. To všetko spôsobilo, že vzrástlo riziko podnikania v prostredí úplnej nezávislosti a zosilneli sociálne tlaky na tlmiacu úlohu štátu v tejto oblasti.

Príčinami tohto rozporného vzťahu sú nielen priame ekonomické prvky, ale aj kultúrne faktory a postoje. Nadovšetko je treba spomenúť bumerangový efekt, ktorý sprevádza uvoľňovanie od politickej sily štátu. Paradoxne sú teraz desaťročia odporu voči štátu ako utláčateľovi celkom zreteľne obrátené práve opačným smerom a nepriateľské nálady sa objavujú voči historicky zaslúženému odškodňovaniu. Za protichodnými princípmi privatizácie, ktoré majú regulovať drancovanie verejného majetku, môžeme odhaliť intenzívne súťaženie požiadaviek po materiálnej kompenzácii. To, či budú argumenty oprávňujúce tieto požiadavky akceptované a stelesnené v legislatíve, je len otázkou hrubej politickej sily. Takto je privatizácia a distribúcia majetku priamou funkciou latentných kontaktov a pozícií, vytvorených počas minulých desaťročí (Sági 1994; Szelényi a Szelényi 1996; Szalai 1996).

Ostatné oblasti ekonomického života vrhajú ešte jasnejšie svetlo na existujúce pochybnosti voči štátu. Veľké množstvo občianskych spoločností, združení a nadácií, ktoré teraz vznikajú, sú modelovým príkladom súčasného dopytu po samoorganizovaní a po byrokratickom uznaní (Vajda 1995). Situácia je podobná v nadobúdaní a riadení príjmov. Manažéri podnikov a odboroví aktivisti sú jednotní v proteste proti všetkým formám centrálnych reštrikcií vo vyjednávaní o mzdách a oficiálne stanoveným limitom na predajné ceny. V tom istom momente sa zároveň úplne spoliehajú na ten istý centrálny štát. Používajú staré kanály, ktoré sa ukázali ako úspešné na získavanie individuálnej starostlivosti, aby získali pre seba kompenzácie z rôznych položiek centrálného rozpočtu v konfrontácii s infláciou a inými ekonomickými ťažkosťami. Túžba minimalizovať riziko ako také ovplyvňuje účastníkov k formulovaniu výhod pre seba na úkor iných vo forme rôznych výnimiek, výsad a iných spôsobov byrokratickej ochrany (Laki 1995).

V súlade s týmito široko zdieľanými názormi a hlboko zakorenenými záujmami týkajúcimi sa odmietania väčších krátení výdavkov štátu posledné prieskumy verejnej mienky ukázali, že ľudia vo všeobecnosti odmietajú tie reformy, ktoré sú zamerané na podstatné krátenie príspevkov a programov, ktoré boli dovtedy celospoločenské (Tóth 1996; Ferge 1996). Keď prieskumy idú hlbšie a pýtajú sa na "obete", ktoré sú ľudia ochotní priniesť na udržanie uvedených programov, obraz sa stáva komplexnejší: pripravenosť platiť viac veľmi závisí od súčasných ekonomických podmienok, úrovne vzdelania, miesta pobytu a veku. Vo všeobecnosti sa dá povedať, že tí, čo sú si vedomí racionálnosti reforiem (mladí, mestskí profesionáli s aspoň akceptovateľným príjmom) by boli ochotní platiť vyššie dane v situácii, kde by využitie fondov bolo zreteľnejšie ako v súčasnosti (pozri tabuľku 5).

Tieto prieskumy tiež demonštrujú prevládajúcu solidaritu s chudobnými a postihnutými. Ukazujú, že ľudia inklinujú k akceptovaniu dokonca aj významného nárastu v osobných príspevkoch, ak vidia, kam ich platby smerujú: ak sú regulácie alebo oprávnenia na isté služby jasnejšie a udeľuje sa menej výnimiek v distribúcii fondov a zdrojov (Sági 1996). Podpora zmiešanému verejno-súkromnému poskytovaniu služieb v zdravotníctve a vzdelávaní sa dokázala, pričom ukázala z iného uhla pohľadu, že hodnoty vedomostí a zachovania zdravia sa tešia vysokej pozícii v zozname preferencií v súčasnej maďarskej spoločnosti (pozri tabuľku 5).

### **7.3 Hodnotenie politiky: názory na výhry a prehry ekonomických reforiem**

Hoci reformy na dosiahnutie vyššej efektívnosti a lepšej výkonnosti ekonomiky majú v Maďarsku výnimočne dlhú históriu (siahajúcu do neskorých 60-tych rokov), kolaps socializmu priniesol podstatné zmeny v podmienkach ovplyvňujúcich rozsah krokov smerom k skutočnému ekonomickému pokroku. Nezastaviteľný pokles výroby od začiatku 80. rokov jasne ukázal, že

produkcii možno len ťažko zvýšiť v daných štrukturálnych podmienkach direktívneho hospodárstva. Potenciál opatrných reforiem sa ukázal byť vyčerpaný: pokračovanie ekonomického rozvoja vyžadovalo podstatné zmeny v prevládajúcich majetkových vzťahoch. Takáto požiadavka sa dotýkala najväčších politických tabu socialistického režimu. Preto sa zdalo, že všetky radikálne reformy postavené na dominancii súkromného vlastníctva zostanú navždy v zásuvkách. Ale so systémovými zmenami v rokoch 1989-1990 sa šance na ich realizáciu rázne zmenili. Na základe pripravených programov boli navrhnuté aj potrebné právne, finančné a organizačné kroky požadované na úspešnú ekonomickú transformáciu, pričom sa významné opatrenia realizovali hneď po voľbách v roku 1990.

Najdôležitejšie z nich boli zákony a opatrenia týkajúce sa privatizácie. Okrem právneho uznania súkromného kapitálu sa zaviedlo množstvo monetárnych opatrení na urýchlenie premeny predtým štátnych podnikov na súkromné podniky a na vytvorenie malých podnikov na základoch neformálnej sekundárnej ekonomiky. Tak sa po šiestich rokoch stalo súkromné vlastníctvo dominantným. V súčasnosti je viac ako 60 % produktívneho majetku v súkromných rukách. Expanzia súkromného vlastníctva bola sprevádzaná dramatickými zmenami v skladbe produkcie: predtým prehnane potlačované odvetvie služieb rástlo, aby sa stalo rozhodujúcou časťou ekonomiky, teraz poskytujúcou okolo 60% HDP.

Okrem privatizácie sa veľké zmeny uskutočnili aj v zahraničnom obchode. Štedré dotácie podporujúce export maďarských výrobkov viedli k nárastu produktivity, ale boli zamerané aj na získavanie dostatočných prostriedkov na splácanie obrovského maďarského zahraničného dlhu. Rovnaké ciele spĺňala aj liberalizácia cien prakticky všetkých domácich produktov od veľkých centrálnych dotácií. Súčasne sa realizovala úplná liberalizácia importu, ktorá bola zameraná na orientáciu produktov smerom k lepšej adaptácii voči vonkajším podmienkam.

#### **Tabuľka 5: Prečo platíme dane?**

V roku 1996 vykonala agentúra TARKI prieskum, ktorý meral všeobecné znalosti občanov o fiškálnom systéme, daniach a štátnom financovaní. Prieskum prebiehal na vzorke 1 000 respondentov, reprezentujúcich ekonomicky aktívnu populáciu krajiny. Projekt sa realizoval z poverenia Ministerstva financií a bol týmto orgánom aj financovaný (spolu s čiastočným príspevom Stredoeurópskej univerzity v Budapešti). Jednohodinové osobné rozhovory kombinovali metodologické prvky klasického prieskumu verejnej mienky so špeciálne navrhnutým experimentom vytvárajúcim situáciu ako pri rozhodovacom procese. Okrem otázok zameraných na názory respondentov na podiel dane v istých druhoch tovarov dennej spotreby (chlieb, benzín), na rozsah zodpovednosti štátu pri poskytovaní bezplatnej zdravotnej starostlivosti, rodinných príspevkov, minimálnych dôchodkov, príspevkov na lieky a bezplatné vyššie vzdelávanie sa mali respondenti rozhodovať pre každú položku zvlášť: boli by ochotní platiť vyššie príspevky, a/alebo niektoré štátne príspevky by mali byť omnoho prísnejšie podmienené, a/alebo by malo byť menej oprávnených poberateľov príspevkov, a/alebo by sa vzdali istých požiadaviek na kvalitu pri bezplatnom poskytovaní služieb.

Prieskum poskytol bližší pohľad na veľké rozdiely v úrovni vedomostí o rôznych aspektoch štátnych financií. Okrem rozhodujúceho vplyvu úrovne vzdelania, zamestnania, veku a miesta pobytu respondenta vysvitlo, že vedomosť populácie je vysoko závislá od kvality informácií, ktoré majú k dispozícii z médií a tiež od ich priameho kontaktu s jednou alebo viacerými inštitúciami alebo programami, ktorých sa prieskum týkal. Ochota akceptovať niektoré obmedzenia v úlohe štátu pri poskytovaní vyššie uvedených služieb a príspevkov však nepoukazuje na silnú závislosť s týmito premennými. Prieskum odhalil pomerne vysoký stupeň solidarity spolu s akceptovaním väčšej úlohy trhu a určitého nárastu v individuálnych finančných príspevkoch (napr. väčšina respondentov si vybrala udržanie alebo dokonca rozširovanie sociálnej pomoci pre chudobných na úkor toho, že budú za to viac platiť; prístup k bezplatnej lekárskej

starostlivosti bol jednoznačne podporený aj v prípade, že sa budú vyžadovať vyššie obeť a pod.).

Výskumy takéhoto charakteru sa zvyčajne používajú ako predbežný test pri kráteniach dávok v rôznych programoch, ktoré predtým výhradne zabezpečoval štát. Reakcie obyvateľstva nie sú zjavne rovnaké: sú oblasti, kde viac proklamujú udržanie plnej zodpovednosti štátu ako inde. Navyše s vyšším úsilím zvýšiť úroveň a kvalitu informácií o logike konkrétnych fiškálnych reforiem by mohla vláda získať vyššiu podporu verejnosti ako mala doteraz.

*Zdroj: Csontos, L., Kornai a I.Tóth, "Az állampolgár, az adók és a jóléti rendszer" (Obyvatelia, dane a sociálny systém), Századvég, č.4, Budapešť, Maďarsko, s. 1-28.*

Ďalšie prvky reformy slúžili na rozvoj predtým chýbajúcich služieb v bankovej sfére: značná injekcia centrálnych fondov a medzinárodných pôžičiek pomohla rapídne modernizovať finančný systém, ktorý súrne potreboval oživenie ekonomického rastu. Inštitucionálne zmeny v bankovníctve boli sprevádzané aj liberalizáciou monetárnej politiky.

Je potrebné spomenúť, že všetky tieto zmeny sa uskutočňovali uprostred vážnej krízy výrobnjej sféry. Radikálne krátenia v období transformácie smerom k trhovej ekonomike museli byť neutralizované množstvom silných opatrení na zmiernenie negatívnych efektov procesu, predovšetkým na kontrolu inflácie a rastúcej nezamestnanosti. V tomto zmysle sa vytvorenie centrálnych a regionálnych inštitúcií priemyselných vzťahov stalo dôležitým prvkom reformného procesu. Napriek všetkému úsiliu veľká časť maďarskej spoločnosti zažila významný pokles v reálnych príjmoch a predtým nepoznaný stupeň neistoty. Preto pojem "ekonomické reformy" znamená väčšinou negatívne skúsenosti pre väčšinu obyvateľov (Marián 1994; Jüttner 1995). Tieto skúsenosti silne ovplyvnili vnímanie zmien občanmi a tento ich názor sa zreteľne odráža v množstve prieskumov verejnej mienky (Hunyadi 1995; Jüttner 1996).

Rozširujúci sa pocit neistoty bol opätovne signalizovaný v mnohých prieskumoch. Na otázku o vnímaní ekonomických zmien občania vyjadrovali strach v dvoch rovinách: jednou sú obmedzené nádeje na uchovanie si zamestnania a druhou je udržanie si životných štandardov. Predpovede miery nezamestnanosti každoročne narastajú o 30 - 35 %. Očakávania podstatných strát príjmov sú vysoké, avšak nižšie, keď ide o osobnú budúcnosť. Obyvatelia vidia omnoho viac možností vo svojom vlastnom úsilí získať dodatočné zdroje než v snahách iných subjektov (Jüttner 1995). Inými slovami, hodnotenie ľudí ohľadne všeobecného postavenia a budúcich perspektív maďarskej spoločnosti je trochu pesimistické. Jediným zdrojom nádeje na zlepšenie je zintenzívnenie osobného snaženia.

Prieskumy ekonomických očakávaní tiež ukazujú, že postupom času nostalgia za relatívne bezpečnou finančnou situáciou, ktorá existovala okolo 80-tych rokov, narástla (Jüttner 1995; Lengyel 1996). Zároveň však ľudia nie sú za direktívnu ekonomiku. Na otázku o tom, ktorý systém ekonomického riadenia preferujú, takmer nikto neodpovedal „socialistické riadenie“, kým podpora voľného trhu a najmä zmiešanej ekonomiky narastá (pozri tabuľku 6; Hann 1996). Podobne ľudia podporujú odnárodňovanie a privatizáciu - hoci by radi videli viac aktivít štátu na uznanie záujmov radových zamestnancov aj v privátnom sektore (pozri tabuľku 6).

Samozrejme, tieto "priemery" vo verejnej mienke ukrývajú veľké rozdiely podľa stupňa dosiahnutého vzdelania, zamestnania, miesta bydliska a predovšetkým podľa súčasnej životnej úrovne. Vo všeobecnosti sú mestskí profesionáli (muži o niečo viac ako ženy) silnými podporovateľmi radikálnych krokov smerom k trhovému hospodárstvu a sú najmenej kritickí k úsporným opatreniam v záujme dlhodobých cieľov (Hann 1994). Bývalá stredná trieda kvalifikovaných robotníkov a úradníkov sú zvyčajne ľahostajnými "voličmi" reforiem. V súlade s ich veľmi sa meniacimi profesionálnymi podmienkami a perspektívami ich rozdielne podiely v pozitívnych reakciách v po sebe nasledujúcich prieskumoch ukazujú na vysoký stupeň váhania: na jednej strane sa cítia byť čiastočne víťazmi zmien, na druhej strane zisky príliš ľahko odchádzajú, ak príliš rýchlo klesá centrálna ochrana.

Pokiaľ ide o zmenu a očakávané budúce zhoršovanie osobnej aj “triednej” situácie, za najviac poškodených sa identifikovali starší, nekvalifikovaní, dlhodobo nezamestnaní, a predovšetkým Rómovia (Ferge 1996; Simon 1996; Kolosi a Sági 1996). Napriek tomu si neželajú návrat starých časov. Čo by radi videli, je viac aktivít zo strany centrálnej správy, aby neutralizovala negatívne aspekty transformácie s efektívnejšími opatreniami v sociálnej politike (Hann 1996; Ferge 1996).

### **Tabuľka 6: Kto je víťazom a kto porazeným v trhovej ekonomike?**

Od roku 1991 Centrum pre prieskumy verejnej mienky a marketing agentúry Medián realizuje pravidelne prieskumy na zistenie zmien v postojoch ľudí k prebiehajúcim ekonomickým zmenám, najmä k privatizácii a vytvoreniu trhovo orientovanej ekonomiky. Každoročné prieskumy sa realizujú na objednávku tlače (najmä vedúceho ekonomického týždenníka HVG) v spolupráci so Stredo európskou univerzitou, Inštitútom politických štúdií a Centrom pre medzinárodné súkromné podnikanie (CMSP). Vzorka obsahovala 1 200 respondentov reprezentujúcich dospelú populáciu krajiny podľa základných socio-demografických charakteristík. V rozhovoroch boli opakovane kladené otázky o názoroch občanov na trendy domáceho ekonomického rozvoja, o najpreferovanejšom systéme makroekonomického riadenia, o výhrach a stratách procesu transformácie na trhovú ekonomiku a o ich postojoch k rôznym aspektom privatizácie.

Z dlhodobého porovnania odpovedí na úplne porovnateľné otázky z každoročných prieskumov vyplýva narastajúci skepticizmus a rozčarovanie, signalizované v správe z roku 1996. Kým pomer silných podporovateľov maďarského záväzku smerom k plne fungujúcej trhovej ekonomike bol 24%, toto číslo kleslo v roku 1995 na 7%. Kým v roku 1991 si myslelo 41% opýtaných, že “veci idú správnym smerom”, podiel tých, ktorí stále zastávali tento názor, v roku 1995 klesol na 21%. Je však potrebné dodať, že podiel hlboko frustrovaných v sledovanom období tiež poklesol. Podiel tých, ktorí si mysleli, že “veci idú definitívne zlým smerom” poklesol z 41% na 33%. Čo sa týka série položených otázok o rôznych aspektoch privatizácie, dáta ukazujú na zreteľný pokles tých, čo s ňou súhlasia, hoci miera poklesu sa pohybuje medzi 9 položkami.

Väčšina stále podporuje myšlienku, že mzdy by mali byť regulované trhom bez intervencie zhora (hoci podiel tých, čo zastávajú tento názor, poklesla zo 68% na 61% medzi rokmi 1993 a 1995). Toto je však len jeden “prvok” prechodu na trhové hospodárstvo, ktorý sa stále teší súhlasu viac ako 50% respondentov. Druhým najviac akceptovaným prvkom je privatizácia veľkých štátnych firiem, ktorá stratila svoju pôvodnú podporu 50% (podiel tých, čo súhlasia, poklesol na 39% v roku 1995). Vo všetkých ostatných prípadoch už aj predtým nízky podiel súhlasu naďalej klesal. V roku 1995 by len 23% respondentov dovolilo cudzincom kúpiť si výrobnú firmu; len 15% by ich privítalo ako vlastníkov majetku a len 5% by akceptovalo zahraničné vlastníctvo pôdy.

Hlbšie analýzy odhaľujú dôležité odchýlky od priemeru. Podpora zakladania trhovej ekonomiky, privatizácie a minimalizácie centrálnych intervencií je stále silná medzi najviac vzdelanými ľuďmi (podiel tých, čo vidia trendy ekonomických zmien pozitívne, je 57% z respondentov s ukončeným vysokoškolským vzdelaním v kontraste s 33% z respondentov so základným vzdelaním), mladými (príslušná hodnota je 47% mladých vo veku 20-29 rokov v porovnaní s 30% starších než 60 rokov) a tými, čo uprednostňujú voľný trh pred akýmkoľvek zmiešaným typom ekonomiky (podiel tých, čo súhlasia, je 55% v prvej skupine a len 33% v druhej skupine).

Tieto zistenia po sebe nasledujúcich prieskumov o ekonomických zmenách a privatizácii zreteľne odrážajú nedávne skúsenosti s ekonomickou reštrukturalizáciou. Vďaka úsporným opatreniam (najmä drastickým poklesom v príjme a spotrebe po Bokrosovom balíčku v marci 1995) väčšina populácie čelí narastajúcim ťažkostiam v udržiavaní svojho predchádzajúceho životného štandardu a prežíva narastajúcu neistotu v každodennom živote. Tieto skúsenosti sa odrážajú v narastajúcom skepticizme a sklamaní. Ako odpoveď na negatívne reakcie obyvateľstva vláda vyvinula veľké úsilie na zavedenie jasnejších pravidiel v majetkových vzťahoch a na vyrovnanie materiálnych strát lepšou distribúciou a lepším prístupom k verejným službám.

*Zdroj:* Marián, B. (1994), "A politikai közvélemény a Medián kutatásainak tükrében - 1991-1994" (Politické názory odrazené v prieskumoch realizovaných Mediánom - 1991-1994), in: Kurtán, S. et al., *Politikai Évkönyv 1994*, (Politická ročenka 1994), DKMKA, Budapešť, Maďarsko, s. 719-757.

Hann, E. (1996), "A politikai közvélemény a Medián kutatásainak tükrében" (Politické názory verejnosti odrazené v prieskumoch realizovaných Mediánom), in: Kurtán, S. et al., *Politikai Évkönyv 1996*, (Politická ročenka 1996), DKMKA, Budapešť, Maďarsko, 1996.

## **8. Imidž a vnímanie verejných organizácií**

Ako bolo uvedené vyššie, zodpovednosť a služby pre občanov boli pravdepodobne najviac zdieľanými prehláseniami reformy verejnej správy. Tieto vyhlásenia pochádzajú z rozšíreného názoru o nepriateľsky naladených a nefunkčne pracujúcich organizáciách verejnej správy počas desaťročí socializmu. V tých rokoch sa verejná sféra zdala byť v očiach verejnosti oblasťou, kde mocní štátni byrokrati, ktorí nazývali sami seba "verejnými služobníkmi", vytvorili pravidlá autoritatívneho typu, kde súd znamenal perzekúcie namiesto ochrany spravodlivosti, polícia reprezentovala útlak a nie udržiavanie práva a poriadku. Vyhlásenia o potrebe demokratického poriadku sa stali zreteľnými, požadujúcimi jasný obrat v princípoch, hodnotách a dennom fungovaní tých kľúčových organizácií, ktoré bezprostredne a priamo "zosobňujú" štátnu moc.

Začalo sa tvoriť množstvo nových zákonov a opatrení na pomoc reformám. Po prvé sa súdnictvo očistilo od predchádzajúcej politickej kontroly a do právneho systému boli vbudované nové inštitucionálne prvky, ktoré mali zaručovať nestrannosť. Po druhé bola reštrukturalizovaná policajná služba a v rámci nej vznikli nové oddelenia. Navyše boli miestne samosprávy oficiálne poverené, aby kontrolovali prácu polície v rámci svojho územia. Bola uvedená séria intenzívnych vzdelávacích programov pre zamestnancov, aby sa dosiahla zmysluplná zmena dennej práce policajta. Po tretie, v roku 1993 zákon o verejnej službe nanovo definoval povinnosti a právomoci zamestnancov v rôznych organizáciách verejnej správy. Tento zákon zároveň reguluje podmienky kontroly ich práce.

Všetky tieto opatrenia boli s veľkým záujmom sledované verejnosťou. Pri udržiavaní tohto záujmu zohrávala dôležitú úlohu aj tlač: zneužitie sily, odhalenie krutého správania sa niektorých miestnych policajtov, odhalenie korupcie vo verejných inštitúciách, skutky rasovej diskriminácie úradov voči rómskej komunite a pod. sa pravidelne objavujú v médiách a sú vyčerpávajúco prediskutované tak v denníkoch, ako aj v rôznych rozhlasových a televíznych programoch. Publicita je jedným z najsilnejších prostriedkov na zaručenie zákonnosti a zodpovednosti. Zároveň pomáha, aby sa formoval nový imidž verejnej správy.

Séria prieskumov verejnej mienky poskytuje výraznú spätnú väzbu inštitúciám o efektívnosti ich úsilia vybudovať svoj nový imidž. Všetky najväčšie prieskumné centrá sledujú zmeny vo vnímaní centrálnej vlády, miestnych samospráv, súdov, polície a armády občanmi (Centrum pre marketing 1997; Sonda Ipsos 1997; Modus 1997). Trendy ukázali jasné zlepšenie v tomto smere. Každý rok narastá podiel respondentov, ktorí poukazujú na istý pokrok v práci vlády, ktorí cítia výrazné zlepšenie profesionality v miestnej samospráve, ktorí čoraz viac veria polícii alebo armáde a ktorí zaznamenali narastajúcu efektívnosť v práci súdov na obranu práva namiesto politického záujmu.

Napriek tomu, že sa tieto trendy udržiavajú vo všetkých typoch inštitúcií, absolútna úroveň dôvery samozrejme nie je rovnaká. Ako už bolo uvedené, poradie (podľa priemerného skóre na stupnici od 1 po 100) je ustálené tak, že najvyššiu pozíciu na rebríčku má prezident a ústavný súd, kým najnižšie je umiestnená vláda (Marián 1994; Hann 1996; Szabó 1997). Druhá stránka veci je o niečo neprijemnejšia. Rastúce skúsenosti s prevládajúcou korupciou na rôznych úrovniach verejnej správy spôsobili skepticizmus a nedôveru a ovplyvnili pomerne ostrý pokles podpory strán maďarskej koalície: rôzne prieskumy verejnej mienky z roku 1996 jednotne oznamujú

podstatnú stratu “bezvýhradných” voličov pre Maďarskú socialistickú stranu a pre Združenie slobodných demokratov (pozri tabuľku 7; a tiež Szabó 1997; Závecz 1997).

## **9. Umiestnenie poznatkov získaných z prieskumov**

Ako sme už naznačili v predchádzajúcej časti, skutočné využitie výsledkov prieskumu je v súčasnom Maďarsku dosť obmedzené. Má to niekoľko príčin. Po prvé, len v málo prípadoch sú výsledky prieskumu k dispozícii verejnosti. Väčšina prieskumov realizovaných najprofesionálnejšími hlavnými prieskumnými centrami bola objednaná buď súkromnou podnikateľskou sférou alebo politickými stranami. V týchto prípadoch majú zmluvy väčšinou striktné obmedzenia pre publikovanie výsledkov. Ako možno vidieť z výročných správ, verejne publikovateľné prieskumy tvorili najviac jednu štvrtinu práce štyroch najväčších prieskumných centier (Medián, Sonda Ipsos, Modus a Centrum pre marketing). Vo všetkých prípadoch sú to prieskumy exkluzívne objednané tlačou, ktoré sa môžu publikovať bez akéhokoľvek obmedzenia. Navyše prieskumy vyžiadané ministerstvami sú zosumarizované v záverečnej správe v každoročne publikovaných Politických ročenkách (avšak aj v týchto prípadoch ministerstvá požadujú čiastočné obmedzenie publicity). Preto možno povedať, že demokratické diskusie a vytvorenie chronicky chýbajúcej kultúry politickej argumentácie sú v súčasnosti relatívne slabo obslužené prieskumami verejnej mienky.

Druhým zdrojom malého využívania prieskumov je rozšírená nedôvera k výsledkom prieskumov verejnej mienky. Kvôli relatívne krátkej histórii nezávislých prieskumov sú “zlé správy” z niektorých prieskumov vyberané ako príklady “tajného” politického uprednostňovania prieskumného centra a takto sú silno napádané v tlači. Tým, že existuje nízka úroveň všeobecných vedomostí o výbere vzorky a spracovaní dát, takéto útoky bezpečne zničia prestíž, popularitu a možnosti použitia prieskumov.

Tretím faktorom spôsobujúcim malé využívanie prieskumov je neistota v oblasti financií. Keďže prieskumy verejnej mienky slúžia na meranie názorov občanov v danom čase, ich výsledky nemajú dlhodobé použitie - okrem prípadov, keď sa opakujú. V atmosfére všeobecného nedostatku zdrojov nemajú väčšinou organizácie alebo agentúry zdroje na opakované prieskumy. Preto sú vo väčšine prípadov prieskumy jednorázové a tak strácajú svoju váhu v relatívne krátkom čase a je preto dosť ťažké postaviť na ich zisteniach dlhodobé reformy.

Z tohto aktuálneho “zmapovania” dostupnosti výsledkov prieskumu vyplýva dosť zmätený a geograficky rozptýlený obraz. Prakticky všetky ministerstvá, mnohé miestne samosprávy a široká škála ostatných inštitúcií vo verejnej sfére si objednali prieskumy počas posledných 6 alebo 7 rokov, ale detailné správy sú v ich archívoch a sú nedostupné verejnosti. Na druhej strane väčšina prieskumných centier (agentúr, ktoré boli objednané na vykonanie prieskumov) tiež vlastní získané údaje, ale nie sú oprávnené na ich umiestnenie do archívov údajov dostupných pre nezávislý výskum. V tejto situácii je preto ťažko možné povedať, koľko prieskumov verejnej mienky ovplyvnilo proces rozhodovania, koľko z nich bolo realizovaných s cieľom monitorovať prácu niektorých inštitúcií, alebo do akej miery ovplyvnili formovanie dlhodobých politík. Jediným zdrojom odpovedí na takéto otázky je séria Politických ročeníek, kde väčšina prieskumných centier podáva záverečnú správu o svojich hlavných výsledkoch prieskumov, ktoré realizovali v predchádzajúcom roku. Keďže len prieskumy s neobmedzeným prístupom možno použiť na účely týchto správ (sú to len tie, ktoré väčšinou zadávala tlač), informácie sú dosť obmedzené. Medzi témy, ktoré sa v nich opätovne objavujú, patria: vnímanie práce kľúčových inštitúcií verejnej správy; názory na vládu a jej politické priority; zmeny v straníckej orientácii; zmeny v správaní sa voličov a ich hodnotenie hlavných politických a ekonomických rozhodnutí.

## **10. Závery**

V tejto štúdii sme prezentovali šesť oblastí reformy verejnej správy z jednej perspektívy: ako ľudia rozumejú a hodnotia pokusy modernizovať rôzne oblasti verejnej správy a dosahovanie

vyššej efektívnosti služieb a štátnych príspevkov. Hoci všetky vybrané oblasti sú veľmi dôležité v každodennom živote, časový aspekt reforiem medzi nimi rozlišuje. Všetko, čo sa stane v oblasti rozpočtu, má okamžité dôsledky na spotrebu tovarov a služieb, kým dopad približovania sa k Európe je postupnejší. Miestne investície rozširujú možnosti pracovných príležitostí bez akýchkoľvek ďalších aktivít, kým zvýšenie zdravotníckej starostlivosti v nemocniciach vyžaduje koordinovanú spoluprácu množstva autorít v rámci lekárskej profesie ale aj mimo nej a pod. Tieto „odborné“ charakteristiky rôznych oblastí reformy verejnej správy sa zreteľne odrážajú v prieskumoch verejnej mienky. Vo všeobecnosti reformy, ktoré ihneď vyvolali priaznivé dôsledky, sa tešia väčšej podpore ako tie, kde ľudia buď nevidia spojitosť s aktivitami, alebo sa boja, že tí, čo majú moc, by mohli „rýchlo zmeniť svoj názor“. Ďalšia odlišujúca dimenzia je „blízkosť“ a „kontrolovateľnosť“ rozhodnutí. Občania sa cítia pohodlnejšie v oblastiach, kde vidia celý proces od zistenia potrieb cez prípravu opatrení až po výsledky. Ich „blízkosť“ a väčšia „dôveryhodnosť“ dávajú vyššiu popularitu aktivitám miestnej samosprávy ako vzdialenej vláde a parlamentu. Tento rozdiel však nie je samozrejímavý. S koncentráciou na komunikáciu a verejné debaty by sa mohla získať väčšia podpora aktivitám na úrovni štátu - aj keď ich realizácia vyžaduje niektoré obete v časti spoločnosti. Ako bolo dokázané v množstve prieskumov, maďarská spoločnosť neuvažuje čierno-bielo. Väčšina je pripravená akceptovať aj dočasné zhoršenie všeobecných podmienok, ak budú na takúto nevyhnutnosť uvedené dostatočné argumenty. Je pravdou, že akceptovanie negatívnej stránky reforiem vo veľkej miere závisí na tom, ako ľudia hodnotia tých, ktorí majú moc: skúsenosti s korupciou, namyslenosťou a arogantnosťou vážne poškodzujú dôveru občanov v to, že tí, čo namiesto nich rozhodujú, ich naozaj reprezentujú a sú vo vplyvných pozíciách verejnej správy podľa najvyšších zásluh počas služby pre svoju krajinu.

Ako ukázala táto štúdia, prieskumy verejnej mienky môžu v princípe poskytnúť užitočný nástroj na informovanie zodpovedných o prínosoch reformy verejnej správy. Prieskumy ich môžu orientovať smerom k očakávaným reakciám na konkrétne opatrenia, ktoré zamýšľajú realizovať, môžu im pomôcť sledovať zmeny v práci rôznych inštitúcií verejnej správy a tiež poskytnúť informáciu o zdrojoch spokojnosti a nespokojnosti medzi rôznymi segmentmi spoločnosti. Úroveň profesionálnych vedomostí a organizačnej štruktúry organizácií, ktoré prieskum vykonávajú, vytvára záruky hodnotných informácií, ktoré tí, ktorí sa zaujímajú o výsledky prieskumov verejnej mienky, očakávajú. Lepšie využitie prieskumov názorov ako nástroja na pomoc pri reforme verejnej správy si však vyžaduje ďalšie podmienky: súhlas organizácií verejnej správy k publikovaniu a ich úsilie na iniciovanie verejných diskusií o výsledkoch, ktorými rôzne prieskumy „merajú“ ich prácu.



### Tabuľka 7: Ako vidia ľudia bezúhonnosť verejných organizácií?

V roku 1996 Centrum pre marketing Inštitútu národného marketingu a prieskumu verejnej mienky realizovalo sériu mesačných prieskumov, aby odhalilo, ako ľudia vnímajú široké spektrum verejných organizácií, zmeny v ich politických očakávaníach a ich podporu niektorým opatreniam v oblasti verejnej správy. Prieskumy sa realizovali na požiadanie tlače. Každý mesiac sa práca v teréne realizovala na rotujúcej vzorke 1000 respondentov reprezentujúcich populáciu staršiu ako 18 rokov so všetkými dôležitými socio-demografickými charakteristikami. Hlavné zistenia mesačných prieskumov sa pravidelne publikovali v jednom z vedúcich denníkov Népszava. Záverečná správa analyzujúca zmeny v trendoch za posledných 12 mesiacov bola tiež prvýkrát publikovaná v tomto denníku.

Ako táto séria prieskumov odhalila, dôvera vo verejné inštitúcie a súhlas s ich prácou sú vysoko citlivé na denné politické udalosti. Hoci dôvera a spokojnosť sú v silnom vzájomnom vzťahu, nie sú identické. Ako mesačné trendy vypočítané za celý rok ukazujú, percentuálne prevýšila dôvera občanov v centrálnu vládu spokojnosť s jej prácou. Kvôli pokračovaniu úsporných opatrení (najmä čo sa týka veľkých znížení príspevkov sociálneho zabezpečenia a výdavkov na sociálnu politiku), nespokojnosť za posledný rok mierne vzrástla, zatiaľ čo občania neprestali dôverovať v budúce zlepšenia súčasného stavu. Na začiatku roka sa súhlas s prácou centrálnej verejnej správy pohyboval na úrovni 26%, v máji toto percento narástlo na 36 a na konci roka pokleslo na 29. Čo sa týka vnímania miestnych samospráv a polície, trendy boli počas roka stabilnejšie: denná práca oboch týchto verejných inštitúcií sa tešila spokojnosti 46 - 52% respondentov.

V politickej oblasti bol škandalom roku 1997 tzv. prípad "Szokai - Tocsik". Týkal sa odhalenia najväčšej korupčnej aféry v oblasti verejnej správy. V krátkosti bol príbeh nasledovný: ako súčasť privatizačného procesu bola Štátna privatizačná agentúra oprávnená predávať istý majetok samosprávam. Pri prešetrovaní podozrivo nízkych cien uvedených v zmluvách vyšlo najavo vážne úplatkárstvo. Ako vyšlo neskôr najavo, "sprostredkovateľské agentúry" dostali extra honorár za každý obchod, v ktorom "presvedčili" samosprávu, aby sa vzdala niektorých "dobrých nehnuteľností" za miernu odplatu v hotovosti. Tento prípad usmernil pozornosť verejnosti k návratu korupcie v najvyšších kruhoch štátnej byrokracie.

Séria otázok ohľadne korupcie v novembrovom dotazníku v mesačných zisťovaniach Centra pre marketing sa zameriavala na vnímanie bezúhonnosti rôznych organizácií verejnej správy verejnosťou po odkrytí prípadu "Szokai - Tocsik". Ako ukázali výsledky, najlepšie „skóre“ dostala armáda a súdy: 14% respondentov ich považovalo za bezúhonné, bez akýchkoľvek druhov úplatkov a len 15 až 19% považovalo ich prácu za ovplyvnenú korupciou. Najhoršie dopadla vláda: 37% opýtaných ju považovalo za veľmi skorumpovanú a len 7% by hlasovalo za jej úplnú bezúhonnosť. Ostatné organizácie verejnej správy - polícia, miestna samospráva a parlament - obsadili stredné pozície: 24 — 6% respondentov považuje tieto inštitúcie za veľmi skorumpované, kým 7 - 14% ich vníma ako morálne čisté.

Popri ďalších reakciách verejnosti majú aj tieto zistenia dopad na rozhodujúce akcie proti korupcii. Niektoré z nových opatrení umožnili realizovať väčšiu kontrolu právoplatnosti predajných zmlúv uzatvorených v procese privatizácie; boj proti čiernej ekonomike sa zintenzívnil; daňové úrady boli oprávnené sprísniť fiškálne skúmanie exportu a importu; bolo založené špeciálne oddelenie polície zaoberajúce sa veľkými obchodmi a pod.

*Zdroj:* Marián, B. (1997), "A politikai közvélemény a Szokai - Tocsik - ügy évében" (Politický názor roka na prípad "Szokai - Tocsik"), in: Kurtán, S. et. al., *Politikai Évkönyv 1997* (Politická ročenka 1997)DKMKA, Budapešť, Maďarsko, s. 532-568.

## Literatúra

Bondár, É. a Ékes, I. (1995), Egészségbiztosítás alulnézetben (Zdravotná starostlivosť zdola), OEP, Budapešť, Maďarsko.

Csepeli, Gy a Závecz, T. (1997), “Várakozások, remények, félelmek: az Európai Unió képe a magyar közvéleményben” (Očakávania, nádeje, obavy: Imidž EÚ medzi obyvateľmi v Maďarsku“), in: *Politikai Évkönyv 1997* (Politická ročenka 1997), DKMKA, Budapešť, Maďarsko, str. 650 - 669.

Csontos, L., Kornai a I.Tóth, “Az állampolgár, az adók és a jóléti rendszer” (Obyvatelia, dane a sociálny systém), *Századvég*, č.4, Budapešť, Maďarsko, s. 1-28.

Hann, E. (1996), “A politikai közvélemény a Medián kutatásainak tükrében” (Politické názory verejnosti odrazené v prieskumoch realizovaných Mediánom), in: Kurtán, S. et al., *Politikai Évkönyv 1996*, (Politická ročenka 1996), DKMKA, Budapešť, Maďarsko, 1996.

Horváth, M.T. a Péteri, G. (1993), “Új változatosság” (Nová rozmanitosť), *Helyi demokrácia és újítások*, Alapítvány, Budapest, Maďarsko

Karajannis, M. (1995), “Kormány a mérlegen” (Vláda na váhach), in: Kurtán et.al. (eds.), *Politikai Évkönyv 1995* (Politická ročenka, 1995), DKMKA, Budapešť, Maďarsko, str. 558-567.

Karajannis, M. (1996), “Kormány a mérlegen 1995-ben” (Vláda na váhach v roku 1995), in: Kurtán, S. et. al. (eds.), *Politikai Évkönyv 1996* (Politická ročenka, 1996), DKMKA, Budapešť, Maďarsko, str. 687-697.

Marián, B. (1994), “A politikai közvélemény a Medián kutatásainak tükrében - 1991-1994” (Politické názory odrazené v prieskumoch realizovaných Mediánom - 1991-1994), in: Kurtán, S. et al., *Politikai Évkönyv 1994*, (Politická ročenka 1994), DKMKA, Budapešť, Maďarsko, s. 719-757.

Marián, B. (1997), “ A politikai közvélemény a Szokai – Tocsik - ügy évében” (Politický názor roka na prípad “Szokai - Tocsik”), in: Kurtán, S. et. al., *Politikai Évkönyv 1997* (Politická ročenka 1997)DKMKA, Budapešť, Maďarsko, s. 532-568.

Szabó, Cs. (1997), “Átalakulófélben” (Uprostred transformácie), in: Kurtán, S. et. al. (eds.), *Politikai Évkönyv 1997* (Politická ročenka, 1997), DKMKA, Budapešť, Maďarsko, str. 632-642.

## **Príloha: Adresy hlavných výskumných centier verejnej mienky**

*Centrum pre marketing* Országos Piackutató Kft.

Nagymező utca 21.

H-1065, Budapest

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

*Medián* Közvélemény- és Piackutató Intézet

Seregély utca 21.

H-1034, Budapest

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

*Modus* Gazdasági és Társadalmi Marketing Tanácsadó Kft.

Szép utca 2.

H-1053, Budapest

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

*Szonda Ipsos* Média-, Közvélemény- és Piackutató Intézet

Attila út 93.

H-1012, Budapest

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

*Társadalomkutatási Informatikai Egyesülés (TÁRKI)*

Victor Hugo utca 18-22.

H-1132, Budapest

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

# Prieskumy verejnej mienky a ich využitie v reformách verejnej správy v Litve

Rasa Alisauskiene\*

## 1. Úvod

Táto štúdia sa zaoberá úlohou prieskumov verejnej mienky počas reformy verejnej správy v postkomunistickej Litve. Proces transformácie systému a výsledky empirických prieskumov verejnej mienky boli podrobené analýze politických odborníkov, sociológov, ekonómov, novinárov a ďalších odborníkov. Od počiatku reformných procesov vo východnej Európe v roku 1989 bolo realizovaných mnoho prieskumov verejnej mienky. O aplikácii výsledkov prieskumov v praxi a o efektívnosti aplikovaného výskumu pri tvorbe politiky počas reformy však bolo publikovaného iba málo.

Počas krátkej postkomunistickej histórie sa prieskumy verejnej mienky v Litve stali integrálnou súčasťou spoločenského života. Zverejnenie výsledkov akéhokoľvek prieskumu verejnej mienky v roku 1989 spôsobilo nebývalý záujem a o výsledkoch sa následne živo diskutovalo v médiách, medzi politikmi a na verejnosti. Zároveň tu existoval veľký záujem obyvateľov zúčastniť sa na takýchto prieskumoch. Odmietnutia zo strany respondentov sa takmer vôbec nevyskytovali, keďže možnosť vyjadriť svoj názor bola dovtedy neprípustná alebo aj nebezpečná.

Po ôsmich rokoch reforiem už prieskumy verejnej mienky netvorili titulky správ okrem prípadov, kedy sú zverejnené neočakávané zistenia, ktoré konfrontujú zavedené stereotypy. Verejnosť si už zvykla na to, že sa môže stať objektom prieskumných rozhovorov a ich záujem zúčastniť sa na nich už nie je taký výrazný. Znamená to však, že verejná mienka mala výraznejší vplyv na rozhodovanie a podobu reforiem v čase prebiehajúcich revolúcií, než má v súčasnosti?

Zaujímajú sa tvorcovia verejnej mienky, predstavitelia na najvyšších miestach a verejnosť o tieto zistenia? Sú prieskumy verejnej mienky vykonávané už iba vo vlastnom záujme ako nejaká zisková činnosť alebo ešte stále zohrávajú dôležitú spoločenskú a politickú úlohu?

Odpovede na vyššie uvedené otázky budú v tomto dokumente poskytnuté za pomoci štúdie o nedávnej histórii prieskumov verejnej mienky v Litve, ich meniacej sa úlohy v spoločnosti a aplikácie ich výsledkov v praxi.

## 2. Reforma verejnej správy

### 2.1 *Spoločenské zmeny v baltických štátoch*

Počínajúc augustom 1991, keď medzinárodné spoločenstvo uznalo nezávislosť baltických krajín od ZSSR, sa v týchto štátoch udiali závažné politické a spoločenské zmeny. Krátko potom však pocity jednotnosti a nádeje do budúcnosti vystriedali zúfalstvo a nejednotnosť, ktorých hlavnými príčinami boli ekonomické ťažkosti a politické boje.

Medzi najdôležitejšie zmeny v tom období patrili prvé nezávislé voľby (parlamentné aj prezidentské) do nových politických orgánov. Po prvýkrát od roku 1930 si voliči vybrali spomedzi viacerých politických strán. Udiali sa tiež dôležité ekonomické zmeny: boli zavedené nové národné meny a začala postupná transformácia národného hospodárstva smerom k trhovorientovanej ekonomike.

Aj napriek výrazným zmenám malo viac ako 50 rokov trvajúce sovietske riadenie výrazný vplyv na politický, ekonomický a spoločenský vývoj v Litve. Jedným z najvýraznejších pozostatkov tohto obdobia je zmena spoločenských hodnôt a postojov. Pravdepodobne najcitlivejším problémom zdedeným z obdobia sovietskej nadvlády sú výsledky ekonomického vývoja, ktorý bol riadený z Moskvy.

---

\* Rasa Alisauskiene je generálnou riaditeľkou organizácie Baltické prieskumy vo Vilniuse v Litve

11. marca 1990 Najvyššia rada Litvy rozhodla o vyhlásení nezávislej Litovskej republiky. Vyhlásením Deklarácie nezávislosti sa v Litve začala nová, postkomunistická éra. Medzinárodne bola Litva uznaná až po neúspešnom pokuse o prevrat v Sovietskom zväze v auguste 1991.

V prvých rokoch existencie postsovietskej Litvy mala na verejnú mienku a zameranie politikov výrazný vplyv vonkajšia politická situácia. V najnovšej histórii Litvy možno ohraničiť dve dôležité obdobia: obdobie rokov 1989-1991 a obdobie od roku 1992 po súčasnosť. Výber týchto dvoch období je dôležitý pre pochopenie vývoja v krajine. Tieto dve obdobia sú tiež dôležité pre hlavnú tému tejto kapitoly – analýzu vývoja a využívania prieskumov verejnej mienky v Litve.

Od neúspešného pokusu o prevrat v Moskve v auguste 1991 sa politická situácia v Litve výrazne zmenila. Pred augustom 1991 bola hlavným faktorom diferencujúcim názory rôznych skupín litovskej spoločnosti politická otázka. Dominujúcou otázkou u obyvateľov boli politické problémy (vzťahy so ZSSR) – ľudia boli pevne presvedčení o tom, že ekonomické a spoločenské reformy možno realizovať až po znovuzavedení štátnosti.

V politickej aréne stáli proti sebe dva hlavné prúdy (nezávislosť verzus príslušnosť k ZSSR) reprezentované Ľudovým frontom (hnutie Sajudis), ktorý mal podporu väčšiny obyvateľov Litvy (v lete 1990 podporovalo hnutie Sajudis 68% celkovej populácie Litvy) a Komunistickou stranou, ktorá bola lojálna voči Komunistickej strane Sovietskeho zväzu a bola podporovaná najmä ruskou menšinou (v lete 1990 mala Komunistická strana podporu 6% dospeljej populácie Litvy). 11. marca 1990 počas prvého stretnutia litovského parlamentu vyhlásili predstavitelia hnutia Sajudis nezávislosť litovského štátu. Po neúspešnom pokuse o prevrat v Moskve Komunistická strana Sovietskeho zväzu prestala v Litve existovať.

Rozdiely medzi ľavicovo a pravicovo orientovanými stranami v Litve v tom čase boli medzi ich odlišnými postupmi pri získavaní nezávislosti a realizácii ekonomických reforiem (pozri Alisauskienė et. al. leto 1993; Horichter et. al. 1993; a Alisauskas et. al. 1993).

## **2.2 Reforma verejnej správy**

Litva podobne ako ďalšie postsovietske krajiny musela vykonať významné reformy v právnom a inštitucionálnom usporiadaní krajiny. Starý právny systém musel byť zmenený a celý legislatívny systém musel byť vytvorený nanovo. Iné štáty strednej Európy (Československo, Maďarsko, Poľsko a ďalšie) sa pri reformách mohli oprieť o už existujúce štruktúry suverénnych národných štátov. V Litve, ako aj v ďalších dvoch baltických krajinách, bol legislatívny a inštitucionálny systém súčasťou sovietskeho federálneho systému.

Pri reforme verejnej správy, ktorá sa začala v roku 1990 a ako proces trvá dodnes, boli stanovené nasledujúce úlohy:

- vytvoriť nové inštitucionálne usporiadanie pre nezávislý štát;
- vytvoriť základné princípy pre legislatívny systém;
- transformovať staré inštitúcie zdedené zo sovietskeho systému;
- ustanoviť nový právny základ a inštitucionálny rámec v oblastiach, ktoré boli pod úplnou kontrolou Sovietskeho zväzu (zahraničná politika, obrana).

V procese reformy verejnej správy boli dosiahnuté úspechy v nasledujúcich oblastiach:

- v októbri 1992 voliči schválili novú Ústavu Litvy;
- bol uvedený nový volebný systém pre voľby na národnej aj miestnej úrovni a pre prezidentské voľby;
- svoju činnosť začal Ústavný súd;
- bol zavedený Úrad prezidenta republiky a v roku 1993 bol do úradu zvolený prvý prezident v povojnovej Litve;

- bol znovuzavedený Národný parlament;
- bol zavedený systém viacerých politických strán;
- pokračuje sa v inštitucionálnej reforme, vzniklo Ministerstvo národnej obrany a transformujú sa ďalšie ministerstvá; celkový počet a funkcie ministrov sa menia a stále sa o nich diskutuje;
- na regionálnej úrovni boli zavedené úrady pre regionálnu správu a došlo k reforme regionálneho usporiadania krajiny;
- na miestnej úrovni došlo k transformácii samosprávneho systému;
- bol prijatý zákon o štátnej službe, v ktorom boli definované funkcie, zodpovednosti a garancie štátnych zamestnancov;
- postupne dochádza k zmene legislatívy podľa požiadaviek, ktoré sú kladené na krajiny kandidujúce na členstvo v Európskej únii.

### 3. História prieskumov verejnej mienky

Počas sovietskej éry neboli na národnej úrovni vykonávané žiadne reprezentatívne prieskumy mienky. Aj napriek tomu sa v akademických inštitúciách rozvíjal spoločenský výskum. Hlavnými centrami empirických spoločenských štúdií boli Inštitút filozofie, sociológie a práva na Litovskej akadémii vied a Univerzita vo Vilniuse. Vykonávané prieskumy sa zameriavali hlavne na sociológiu priemyslu, vzdelanie a socializáciu mládeže. Vo väčšine prípadov boli čisto empirické a výsledky z nich boli použité v priemysle alebo vo vzdelávacích inštitúciách. Prieskumy boli sponzorované centrálnymi štátnymi inštitúciami, napr. Akadémiou vied alebo priemyselnými odvetvami a programami v rámci celého Sovietskeho zväzu.

Pred rokom 1990 neexistovala žiadna súkromná inštitúcia na vykonávanie prieskumov verejnej mienky. Adresy inštitúcií vykonávajúcich prieskumy sú uvedené v závere tohto materiálu.

Rapidný rozvoj prieskumov verejnej mienky nastal v rokoch 1987-1989. Noví politici, nezávislé médiá a taktiež rôzne zahraničné inštitúcie sa v zvýšenej miere začali zaujímať o verejnú mienku v sovietskom štáte, ktorý sa pomaly od Sovietskeho zväzu oddeľoval. Politická nálada v Litve tiež podporovala nárast počtu prieskumov verejnej mienky, ktoré boli chápané ako *vox populi*, teda účinný nástroj na odmietanie požiadaviek sovietskych udržať baltické krajiny v Sovietskom zväze.

V rokoch 1987-1990 skupiny výskumných pracovníkov z akademických inštitúcií (Akadémia vied, Univerzita vo Vilniuse) vykonávali prieskumy verejnej mienky na národnej úrovni. V tomto období vznikla sieť anketárov a výskumní pracovníci získali praktické skúsenosti a kontakty na spolupracovníkov a klientov v zahraničí. Neskôr v rokoch 1991-1992 tieto aktivity a z nich získané skúsenosti vytvorili základ pre zavedenie súkromných inštitúcií zaoberajúcich sa prieskumami verejnej mienky a prieskumami trhu.

V rokoch 1987-1990 sa väčšina prieskumov verejnej mienky zaoberala politickými otázkami, ako boli napr.:

- postoje verejnosti k nezávislosti Litvy;
- dôvera verejnosti voči spoločenským inštitúciám a novým politickým silám;
- postoje verejnosti k úlohe a podpore zahraničných krajín voči Litve;
- správanie a motivácia voličov.

V tomto období boli hlavnými sponzormi prieskumov nezávislé médiá, nové politické strany, parlament, vláda, samospráva a medzinárodné inštitúcie, ako napr. Informačná agentúra USA, Rádio Slobodná Európa/Výskumný inštitút Radio Liberty, zahraničné médiá (BBC, RFE/RL, Hlas Ameriky, skupina Times Mirror) a americké i európske univerzity.

Druhé obdobie v postkomunistickej histórii prieskumov sa začalo v roku 1992 a trvá dodnes. Je charakteristické dvoma znakmi:

- zmena v politickej klíme a v náladách verejnosti; verejnosť sa začala viac zaujímať o domáce spoločenské otázky a stala sa pesimistickejšou;
- vznik súkromných organizácií v oblasti prieskumov verejnej mienky.

V roku 1992 vznikli dve organizácie zaoberajúce sa prieskumami verejnej mienky a prieskumami trhu. Sú to:

- Baltic Surveys Ltd. (Pobaltský inštitút pre prieskumy, s.r.o.), člen skupiny Gallup;
- Vilmorus.

Obe organizácie sú členmi Európskej spoločnosti pre prieskum názorov a trhu (European Society for Opinion and Market Research – ESOMAR). Baltic Surveys bol založený s využitím skúseností Univerzity vo Vilniuse formou joint venture s britskou organizáciou Gallup. Pri zakladaní Vilmorus-u boli využité skúsenosti Inštitútu filozofie, sociológie a práva na Akadémii vied. V tom čase tiež vznikol rad súkromných konzultantských spoločností a agentúr. Tieto organizácie vykonávajú prieskumy verejnej mienky menšieho rozsahu.

V rokoch 1994-1995 vzniklo niekoľko nových súkromných spoločností, ktoré sa zaoberajú najmä prieskumami trhu. Niektoré z nich, napr. Megapolis, Centrum spoločenských informácií a Sociologický fond, tiež vykonávajú *ad hoc* prieskumy verejnej mienky. Tieto sú zamerané najmä na spoločenské problémy a vzdelávanie. Od roku 1992 je približne 90% prieskumov verejnej mienky vykonávaných súkromnými organizáciami.

Sponzori prieskumov sa od roku 1992 menili. V ranom postkomunistickom období do roku 1992 boli hlavnými sponzormi prieskumov centrálna úrady, domáce a zahraničné médiá a medzinárodné organizácie. Od roku 1992 sa podiel vlády na sponzorovaní prieskumov znižoval. Prostriedky z Akadémie vied a univerzít sú obmedzené, no na druhej strane sa zvýšil podiel domácich médií a zahraničných inštitúcií.

Od roku 1991 sa Litva každoročne zúčastňuje prieskumu Eurobarometer pre strednú a východnú Európu (tento prieskum v rokoch 1991-1997 v Litve vykonával Baltic Surveys). Eurobarometer monitoruje zmeny v názoroch obyvateľov strednej a východnej Európy a je sponzorovaný Európskou komisiou. Je vykonávaný každoročne od roku 1990 (viď Horichter 1993 a Public Opinion About the European Community, 1991-1997).

Od roku 1992 vykonáva Vilmorus pravidelne prieskum po názvom Nový baltický barometer. Tento prieskum tiež monitoruje zmeny v názoroch obyvateľov strednej a východnej Európy a je sponzorovaný Európskou komisiou. Je takisto vykonávaný jedenkrát ročne a zameriava sa najmä na ekonomické reformy v tomto regióne, nie na politické otázky.

Hlavnými sponzormi prieskumov verejnej mienky v Litve v rokoch 1990-1996 boli Európska komisia, Informačná agentúra USA, Rádio Slobodná Európa/Výskumný inštitút Radio Liberty, Svetová banka, americké a britské univerzity, litovský parlament, vláda a litovské médiá.

V priemere bolo v Litve v rokoch 1990-1996 vykonaných každoročne 50 prieskumov verejnej mienky. Odlišovali sa podľa počtu tém, veľkosti vzorky, cieľových skupín a dostupnosti výsledkov.

S prihliadnutím na fakt, že oblasť prieskumov verejnej mienky je v Litve hektická a stále sa rozvíja, by sa dalo očakávať, že úrady sú zvyknuté používať výsledky týchto prieskumov. Situácia však vôbec nie je taká jednoduchá. Tak ako aj v iných krajinách strednej Európy, aj v Litve je postoj úradov k prieskumom verejnej mienky kontroverzný. Reakcia v mnohom závisí od výsledkov: v prípade negatívnych hodnotení sú reakcie často obranné a sú nasmerované proti použitej metodológii alebo inštitútu, ktorý prieskum vykonal. Ak sú ale výsledky pozitívne,

verejne preukázaná reakcia je pozitívna a účastníci, ktorí boli predmetom prieskumu, sú vyzdvihovaní.

Úloha domácich médií pri informovaní o výsledkoch prieskumov verejnej mienky by nemala byť podceňovaná. Média často bývajú sponzormi aj oznamovateľmi výsledkov prieskumov. Táto publicita zaručuje kontrolu metodológie prieskumov a dostupnosť informácií. Umožňuje tiež pritiahnutie pozornosti verejnosti na najaktuálnejšie problémy krajiny. Média informujú o prieskumoch, ktoré boli zamerané na hodnotenie reforiem, rôznych inštitúcií a politických činiteľov a zároveň informujú o reakciách predstaviteľov na rozhodujúcich pozíciách na témy, ktorými sa prieskumy zaoberali a problémy, ktoré boli v nich odhalené.

### **3.1 Politické nálady v Litve**

Pri pokuse o definovanie určitých trendov v reakciách úradov na prieskumy verejnej mienky je potrebné vziať do úvahy zmeny vo všeobecnom spoločenskom kontexte krajiny. Prostredníctvom sociologického výskumu boli zisťované aj zmeny v náladách verejnosti.

Nálady obyvateľov Litvy počas siedmich rokov spoločenských zmien (1989-1996) možno charakterizovať zvyšujúcimi sa obavami z budúcnosti a silným pocitom zhoršovania osobnej ekonomickej situácie. Obyvatelia Litvy sú veľmi nespokojní s ekonomicou situáciou v krajine. Tí, čo boli za slobodný trh alebo zmiešaný typ ekonomiky, boli aj za rýchlejší postup reforiem. Na začiatku roku 1997 sa v náladách obyvateľstva objavila dôležitá zmena: obyvatelia začali byť viac optimistickí, osobitne pri hodnotení ekonomickej reformy a finančnej situácie (pozri Stimson 1991 a *The Features of Political Consciousness of Lithuanian People*, 1991).

Reakcia na politickú a ekonomicú transformáciu po medzinárodnom uznaní nezávislosti Litvy spôsobila zvrät v predošlej filozofii - najprv demokracia, potom ekonomika. Krátko po revolúcii bola demokracia považovaná za garanciu slobody a lepšieho života a neskôr sa stali najdôležitejšími otázkami zabezpečenie poriadku a vyriešenie ekonomicých problémov.

Po niekoľkých rokoch reforiem, počas ktorých obyvatelia Litvy zažívali rôzne sociálne a ekonomicé ťažkosti, sa pozornosť preniesla z politických otázok na otázky ekonomicé. V povedomí obyvateľov začali prevládať spoločenské otázky, akými sú životná úroveň, dôchodky, inflácia a kriminalita. Spoločenské inštitúcie začali byť hodnotené s ohľadom na to, ako dokázali s týmito problémami bojovať. Obyvatelia sa pri hodnotení tempa a smerovania reforiem stali racionálnejšími.

## **4. Sledovanie výkonu a akceptovania inštitúcií, vlády a verejnej správy**

### **4.1 Ekonomické, politické a spoločenské inštitúcie**

Sledovanie dôvery verejnosti v politické a ekonomicé inštitúcie vykonávajú spoločnosti Baltic Surveys a Vilmorus v Litve od počiatku postkomunistickej éry. Ukazovatele tohto typu sú zvyčajne vykazované ako súčasť omnibusu (súhrnných výkazov) na národnej úrovni.

V rokoch 1989-1992 vykonával Sociologický ústav Univerzity vo Vilniuse meranie dôveryhodnosti rôznych spoločenských inštitúcií. Zisťovania boli vykonávané najprv štvrťročne, od roku 1992 raz za dva mesiace. Od vzniku spoločnosti Baltic Surveys v roku 1992 táto naďalej monitoruje názory verejnosti na fungovanie verejných inštitúcií. Od roku 1993 prebieha zisťovanie jedenkrát mesačne. V týchto meraniach sa zisťuje miera dôveryhodnosti inštitúcií, ako sú napr. parlament, prezident, vláda, samospráva, armáda, polícia, súdy, centrálna banka, médiá či cirkvi. Tieto prieskumy sponzoruje denník *Respublika*, pričom výsledky sú publikované raz za mesiac (pozri *The Features of Political Consciousness of Lithuanian People*, 1991). Vilmorus zisťuje dôveryhodnosť verejných inštitúcií od roku 1992, pričom tieto prieskumy sú sponzorované politickými stranami, médiami a medzinárodnými organizáciami (viď Tabuľka č.1).

J.A. Stimson tvrdí, že „politická nálada je pojem. Vzniká z názorov verejnosti ako agregovaná entita... Počiatočným bodom nálady sú informácie o konkrétnych preferenciách... Požadovaný



finálny ukazovateľ je pravidelný časový rad, pravidelný v tom zmysle, že má vždy jednu premennú pre jedno obdobie. Politickú náladu možno merať, možno jej teda prisúdiť sériu čísel, ktorými ju možno potom vyjadriť“ (Stimson 1991).

Politickú náladu ako agregátny ukazovateľ stavu spoločnosti možno vyjadriť v kvantitatívnych aj kvalitatívnych ukazovateľoch. Sledovaním jej dynamiky v čase možno s istou pravdepodobnosťou odhadnúť jej vzostup, pokles alebo stabilitu (Stimson 1991).

Najväčším efektom týchto prieskumov je ich vplyv na úroveň povedomia verejnosti o samotnej verejnej mienke. Výsledky tohto druhu prieskumov sú najčastejšie prezentované v médiách a sú teda najznámejšími príkladmi prieskumov verejnej mienky. Uplatnenie výsledkov týchto prieskumov nie je možné merať priamo. Výsledky používajú politici v rôznych kampaniach s cieľom vytvárania pozitívnych vzťahov s verejnosťou (tzv. public relations kampane) a výsledky tiež slúžia ako príklad spokojnosti alebo nespokojnosti verejnosti s výkonom jednotlivých inštitúcií a politikov.

#### **Tabuľka č.1: Monitorovanie dôveryhodnosti spoločenských inštitúcií.**

Baltic Surveys vykonáva od roku 1992 v pravidelných intervaloch prieskum s názvom Litovský barometer. Od roku 1993 je v rámci tohto prieskumu meraná dôvera obyvateľov v rôzne spoločenské inštitúcie a politické strany. Prieskum je vykonávaný v mesačnom intervale a je sponzorovaný denníkom *Respublika*. Výsledky sú publikované vždy v poslednom týždni mesiaca. Prieskum je vykonávaný na reprezentatívnej vzorke 1000 respondentov vo veku 15 až 74 rokov. Údaje sú získavané prostredníctvom osobných rozhovorov s respondentmi. Používajú sa litovské aj ruské verzie dotazníkov. Tolerancia chýb nepresahuje 3%.

Výsledky monitorovania dôveryhodnosti rôznych spoločenských inštitúcií ukazujú, že jedine médiá zaznamenávajú zvýšenú dôveryhodnosť. Pred koncom roka 1997 dôverovalo masovokomunikačným prostriedkom až 70% obyvateľov Litvy. Druhou inštitúciou, ktorá zaznamenáva vysokú dôveryhodnosť, je cirkev. Miera jej dôveryhodnosti neklesla nikdy pod 55%. Všetky ostatné inštitúcie vrátane prezidenta, vlády, samosprávy, národnej obrany, polície, súdov a centrálnej banky stratili v očiach verejnosti svoj imidž. Koncom roka 1996 mali tieto inštitúcie skôr negatívny obraz.

Údaje z týchto prieskumov používa vláda, ministerstvá a médiá na zisťovanie ako verejnosť vníma ich činnosť. Údaje z týchto prieskumov často používali politici a predstavitelia verejnej správy pri prezentovaní a analýze vývoja demokracie v Litve.

Údaje nazhromaždené z Litovského barometra umožnili aplikovať pojem politickej nálady pri hodnotení zmien v názoroch verejnosti.

#### **4.2 Vláda, verejný sektor a verejná správa**

Prieskumy zamerané na tieto oblasti úzko súvisia s predchádzajúcim typom prieskumov. Hodnotenie vlády a verejnej správy prebieha najčastejšie spolu s hodnotením úrovne dôveryhodnosti ďalších spoločenských inštitúcií. Zisťovania tohto druhu vykonávajú Baltic Surveys a Vilmorus od roku 1992.

Výsledky týchto prieskumov, vykonávaných medzi obyvateľmi Litvy, poukazujú na všeobecný trend klesajúcej dôvery vo vládu. Aj napriek tomu sa nejedná o nelineárny trend. Každým voľbám na národnej úrovni vždy predchádzal dramatický pokles v hodnotení vlády, no hneď po voľbách sa očakávania zvýšili a hodnotenie sa na niekoľko mesiacov zlepšilo. Existenciu týchto trendov potvrdzujú údaje oboch spoločností vykonávajúcich prieskumy, ktoré tieto prieskumy vykonávajú nezávisle od seba s použitím porovnateľnej metodiky.

Ďalším typom prieskumov, ktoré sa zaoberajú hodnotením výkonu vlády, verejnej správy a verejného sektora, sú *ad hoc* prieskumy, ktoré si objednáva vláda, ministerstvá a medzinárodné organizácie.

Existuje niekoľko príkladov dlhodobého monitorovania, ktoré iniciovala samotná vláda. Agentúra Baltic Surveys v rokoch 1992-1993 a 1995 sledovala hodnotenie výkonu vlády a verejnej správy zo strany verejnosti prostredníctvom prieskumov, ktoré zadala vláda. Údaje z týchto prieskumov použila vláda, neboli však zverejnené. Výsledky boli použité pri príprave kampaní public relations, ktoré mali pripraviť verejnosť na nepopulárne opatrenia. V niekoľkých prípadoch vláda naplánovala publikovanie výsledkov z prieskumov a spôsoby prezentovania nových zákonov o kontrole cien a dôchodkoch až po tom, čo boli zistené názory verejnosti na tieto témy.

V období február-marec 1997 vykonal Vilmarus niekoľko prieskumov, ktorých zadávateľom bola vláda. V týchto prieskumoch boli zisťované postoje verejnosti k reformám, ktoré vláda začala. Výsledky boli publikované iba v malej miere, vláda ich však využila pri tvorbe kampaní public relations a pri objasňovaní tých tém, ktoré sa v prieskumoch ukázali ako najviac znepokojujúce.

V oboch prípadoch boli tieto prieskumy sponzorované vládou, ktorá bola aj konečným užívateľom.

## **5. Politické priority**

Od roku 1992 bolo uskutočnených niekoľko prieskumov názorov litovských elít. V septembri 1993 vykonal Baltic Surveys prieskum názorov litovských politikov, predstaviteľov štátnych a súkromných podnikov a predstaviteľov médií; spolu 136 respondentov. V rovnakom čase prebehol prieskum mienky obyvateľov s použitím rovnakých otázok. Výsledky prieskumu umožnili porovnanie názorov predstaviteľov spomínaných inštitúcií a verejnosti na všeobecné trendy vo vývoji krajiny, ekonomické reformy, zmeny v ekonomickej situácii a dôveryhodnosť spoločenských inštitúcií.

Trhovo orientovanú ekonomiku vo vyššej miere podporili predstavitelia elít (88% pokladalo túto orientáciu za správnu) než verejnosť (62%).

Obe strany boli nespokojné so zavádzaním ekonomických reforiem (85% predstaviteľov elít a 68% verejnosti). V hodnotení ekonomickej situácie v Litve boli predstavitelia elít pesimistickejší než verejnosť. Zároveň mali elity nižšiu dôveru v spoločenské inštitúcie, s výnimkou vlády a súdov. Toto je príklad prieskumov, ktoré sponzorovali médiá a ktorých výsledky boli publikované (pozri Alisauskas et. al. 1993, a Alisauskiene a Bajaruniene 1993).

Ďalšiu sériu prieskumov názorov elít sponzorovala nórska Rada pre výskum. Jeden z projektov sa zaoberal parlamentmi v baltických krajinách. V roku 1992 sa až 90% členov litovského parlamentu zúčastnilo pohovorov, ktoré vykonávala agentúra Baltic Surveys. Tento prieskum sa zaoberal hodnotami, postojmi a názormi politikov. Konkrétne boli hodnotené oblasti a priority, považované za najdôležitejšie pri rozvoji krajiny. Výsledky tohto prieskumu ukázali, že litovskí politici rovnako ako široká verejnosť považovali za najdôležitejšie oblasti ekonomickú reformu a posilňovanie národnej bezpečnosti.

V roku 1993 a opakovane v roku 1997 vykonala agentúra Baltic Surveys prieskum názorov na vzorke 300 tzv. elít z oblastí politiky, verejnej správy, podnikania, médií a elity z prostredia intelektuálov. Tento prieskum bol sponzorovaný nórskou stranou. Znova boli zisťované medzi inými aj postoje voči reformám a spoločenskému vývoju. Údaje z tohto prieskumu sú stále v štádiu analýzy a budú neskôr publikované v Nórsku.

Oba prieskumy boli sponzorované zahraničnými stranami a žiaden z nich nebol publikovaný v Litve. Hlavné závery vyplývajúce z výsledkov prieskumov sa dostali k litovským politikom prostredníctvom výskumných pracovníkov (jeden takýto príklad je uvedený v Tabuľke č.2).

## Tabuľka č.2: olitické priority elít a verejnosti: privatizácia v Litve

Projekt sa zaoberal zisťovaním názorov širokej verejnosti a elít na privatizačný proces v Litve. Bol sponzorovaný programom Phare. Prieskum prebehol v januári 1998 a vykonala ho spoločnosť Baltic Surveys. Bol vykonaný na reprezentatívnej vzorke 1 007 respondentov vo veku 15 až 74 rokov. Prieskum bol vykonaný formou osobných rozhovorov. V druhej skupine prebehol na vzorke 103 respondentov z oblasti politiky, administratívy a médií. V tomto prieskume boli použité dotazníky porovnateľné s prvou skupinou.

Podľa výsledkov bolo 34% obyvateľov za predaj veľkých podnikov zahraničným investorom, proti bolo 52%. Z predstaviteľov elít bolo 79% za predaj, proti bolo iba 14%. Hlavným argumentom na zmenu takého silného nesúhlasu u obyvateľov by bolo vytváranie nových pracovných miest v predaných podnikoch. Ak by obyvatelia mali istotu, že budú vytvorené nové pracovné príležitosti, potom by až 68% z nich súhlasilo s odpredajom.

Z predstaviteľov elít si väčšina myslela, že v čiastočnom štátnom vlastníctve by mali ostať železnice a oblasť energetiky. V ostatných odvetviach by podľa nich malo prevládať zmiešané vlastníctvo (napr. zdravotníctvo, médiá, banky) alebo súkromné vlastníctvo (verejné stravovanie, ľahký priemysel, ťažký priemysel, poľnohospodárstvo). Verejnosť považovala súkromné vlastníctvo ako najvhodnejšie v odvetviach verejné stravovanie, maloobchod a poľnohospodárstvo. V odvetviach železnice, energetika, aerolínie, spracovanie ropy a telekomunikácie by malo byť zachované štátne vlastníctvo a v ďalších odvetviach by malo byť zavedené zmiešané vlastníctvo.

Výsledky tohto prieskumu boli prezentované predstaviteľom programu Phare a litovským úradom. Používajú sa pri príprave kampaní public relations s cieľom vysvetliť verejnosti vládnú politiku v oblasti privatizácie.

V rokoch 1995-1996 vykonal neziskový Litovský inštitút pre slobodný trh niekoľko prieskumov názorov elít. Tieto prieskumy boli sponzorované rôznymi medzinárodnými organizáciami. Boli zamerané na zisťovanie postojov rôznych skupín elít k reformám a prioritám krajiny. Výsledky z týchto prieskumov boli prezentované v médiách a boli tiež poskytnuté členom elít. Výsledky ukázali silnú podporu podnikateľských a politických elít trhov orientovanej ekonomike a vytváraniu pluralistického demokratického systému.

Medzi prieskumy so širokou škálou tém, ktoré porovnávajú hodnoty a postoje elít s hodnotami a postojmi širokej verejnosti, patria prieskumy vykonávané spoločnosťou Baltic Surveys, ktoré boli sponzorované Rádiom Slobodná Európa/Výskumným inštitútom Radio Liberty (v roku 1996 premenované na InterMedia Survey, USA). Tieto prieskumy umožňujú zozbieranie rozsiahlej databázy údajov o postojoch a hodnotách elít a verejnosti. Pri oboch vzorkách sa používajú rovnaké dotazníky a údaje z prieskumov sú porovnateľné. Tento projekt prebieha každoročne, čo umožňuje zavedenie určitých trendov v zmenách názorov verejnosti.

### 6. Názory na európsku integráciu

Od roku 1991 vykonávala spoločnosť Baltic Surveys v mene Európskej komisie prieskum s názvom Eurobarometer pre strednú a východnú Európu. V čase písania tejto štúdie bolo vykonaných šesť výročných prieskumov a prieskum pre rok 1997 bol v prípravnej fáze. V rámci tohto prieskumu sú zisťované názory obyvateľov strednej a východnej Európy na Európsku úniu, medzinárodné vzťahy a domáci vývoj. V prieskumoch sa v každej krajine používa reprezentatívna vzorka obyvateľov vo veku 15 a viac rokov.

Od roku 1996 zahŕňa prieskum Eurobarometer pre strednú a východnú Európu aj predstaviteľov elít. Spoločnosť Baltic Surveys realizovala v roku 1996 prieskum, v ktorom malo 150 predstaviteľov elít vyjadriť svoje názory na členstvo Litvy v EÚ a NATO. Na tie isté otázky

odpovedali aj bežní obyvatelia. Výsledky týchto prieskumov ukázali, že elity sú za členstvo v EÚ a NATO, zatiaľ čo široká verejnosť na tieto otázky nemá názor.

Výsledky prieskumu Eurobarometer pre strednú a východnú Európu sú publikované a distribuované, avšak často sú aj kritizované zo strany politikov. Keďže tieto prieskumy sú sponzorované Európskou komisiou a sú publikované v Bruseli, litovskí politici sú citliví na zistené výsledky. Výsledky sú publikované spolu s porovnaním s ostatnými krajinami regiónu a politici majú tendencie kritizovať anketárov, ak Litva vychádza z prieskumu s neuspokojivými výsledkami. Napríklad v roku 1995 viac než 70% obyvateľov Litvy vyjadrilo nespokojnosť s úrovňou rešpektovania individuálnych ľudských práv v Litve. Táto miera nespokojnosti bola vyššia než v okolitých krajinách. Niektorí litovskí politici kritizovali toto zistenie s tvrdením, že okolité krajiny majú viac národnostných problémov než Litva, takže litovská verejnosť nemôže byť kritickejšia. Takéto komentáre iba poukázali na rozdiely v chápaní individuálnych ľudských práv medzi politikmi a verejnosťou.

Eurobarometer pre strednú a východnú Európu je však aj príkladom, ako takéto prieskumy verejnej mienky dokážu vyvolať plodnú verejnú diskusiu. Litovskí politici na základe výsledkov prieskumu z novembra 1996 dospeli k tomu, že verejnosť nie je dostatočne informovaná ani o možnostiach a výhodách členstva Litvy v EÚ a ani o samotnej politike a usporiadaní EÚ. Úrady teda iniciovali public relations a informačné kampane s cieľom zlepšiť informovanosť o európskych otázkach.

Eurobarometer pre strednú a východnú Európu je najlepším príkladom medzinárodného porovnávacieho projektu s témou európskej integrácie. Od roku 1992 bolo realizovaných mnoho domácich prieskumov, ktoré skúmali verejnú mienku v oblasti zahraničnej politiky a priorít Litvy. Agentúry Baltic Surveys a Vilmarus vykonali mnoho takýchto prieskumov verejnej mienky, ktoré boli sponzorované Baltickým zhromaždením, litovským parlamentom, Ministerstvom zahraničných vecí a médiami. Výsledky týchto prieskumov ukázali, že v rokoch 1991-1992 v Litve v otázke integrácie do EÚ (o ktorej sa verilo, že bude rýchla) prevládala takmer euforická nálada. Po piatich rokoch bolo však zrejmé, že členstvo v EÚ je otázkou vzdialenej budúcnosti a že integrácia je dlhý a zložitý proces. Verejnosť v Litve medzičasom upustila od emócií a stala sa racionálnejšou. Podiel odporcov voči členstvu v EÚ sa od roku 1991 nezmenil (stabilných 6-8% celkovej populácie). Na druhej strane počet silných stúpenčov integrácie poklesol zo 60% na 35%. Približne jeden z troch obyvateľov Litvy je v tejto otázke nerozhodný a požaduje viac informácií o výhodách a nevýhodách členstva v EÚ (pozri Public Opinion About the European Community, 1992-1997).

Výsledky týchto prieskumov sú oznamované najvyšším litovským predstaviteľom, predstaviteľom EÚ a širokej verejnosti. Sú nápomocné pri zisťovaní potrieb verejnosti a pri príprave informačných kampaní.

## **7. Využitie prieskumov verejnej mienky v politickom cykle**

### **7.1 Uvedenie politických programov**

V roku 1990 začala reforma verejnej správy a verejnosť spolu s predstaviteľmi spoločnosti otvorili diskusiu o smerovaní reformy a procese jej realizácie. Aj napriek závažnosti týchto otázok bolo na túto tému iniciovaných iba málo prieskumov.

V rokoch 1990-1991 vykonala Inštitút filozofie, sociológie a práva na Akadémii vied 6 prieskumov verejnej mienky. Výskumy prebiehali vždy na reprezentatívnej vzorke 1000 respondentov, s ktorými boli vykonávané osobné rozhovory. Jednou z tém týchto prieskumov boli postoje verejnosti k reforme maloobchodného systému v Litve (5 prieskumov v rokoch 1990-1991). Jeden prieskum bol zameraný na postoje verejnosti voči spoločenským zmenám v Litve. V prieskume bolo zisťované to, ako verejnosť hodnotí systém sociálneho zabezpečenia, školstvo a zdravotníctvo. Výsledky boli predložené vláde. Výsledky a ich analýza ukázali, ktoré spoločenské

skupiny by boli potenciálne počas reformy najzraniteľnejšie a aký typ pomoci by bol najpotrebnejší. Ukázali tiež, že aj napriek široko rozšírenému názoru, že najviac sú poklesom životnej úrovne postihnutí dôchodcovia, ani mladé rodiny s malými deťmi sa nevyhli ťažkým ekonomickým dopadom reforiem. Tento prieskum tiež naznačil potrebu zmeny vo vládnej politike bývania – poskytovanie úverov a pôžičiek na kúpu bytov pre mladé rodiny a študentov.

V roku 1991 vykonal Sociologický ústav Univerzity vo Vilniuse štúdiu o reforme Úradu predsedu vlády. Rozhovorov sa zúčastnili jednotliví členovia vládneho kabinetu a ďalší štátni zamestnanci. Tento prieskum bol sponzorovaný vládou a výsledky z neho boli použité pri príprave reformy. Podľa odporúčaní a záverov tohto prieskumu boli vykonané štrukturálne zmeny na zefektívnenie informačného toku medzi jednotlivými hierarchickými úrovňami. Výsledkom týchto zmien bola aj zlepšená komunikácia medzi jednotlivými oddeleniami a ďalšími inštitúciami.

V rokoch 1990-1991 vykonal Sociologický ústav Univerzity vo Vilniuse niekoľko prieskumov, ktoré sponzorovalo Oddelenie národnej obrany (neskôr Ministerstvo obrany). Prieskumy boli zamerané na zisťovanie postojov oficiálnych predstaviteľov a verejnosti voči zriadeniu a štruktúre národných ozbrojených síl a voči štruktúre ministerstva. Výsledky tohto prieskumu ministerstvo aplikovalo v praxi.

V rámci reformy verejnej správy Ministerstvo vnútra samo vykonalo niekoľko prieskumov pre vlastnú potrebu. Prieskumy sa zaoberali zisťovaním imidžu polície a spokojnosti zamestnancov Ministerstva vnútra. Prieskumy vykonali pracovníci ministerstva a policajnej akadémie.

Spoločnosť Baltic Surveys vykonala niekoľko prieskumov, ktoré zisťovali postoje a preferencie verejnosti a predstaviteľov verejnej správy voči reforme zdravotníctva (v rokoch 1992, 1994, 1995), systému sociálneho zabezpečenia (1995) a voči spôsobu riadenia trhu práce (1994-1995). Väčšina týchto prieskumov sa však uskutočnila *ad hoc* (ako príklad pozri tabuľku č.3). Zistenia a závery z prieskumov sú zvyčajne používané inštitúciou, ktorá si prieskum objednala (pozri Alisauskiene a Bajaruniene 1993).

V roku 1995 vykonala agentúra Vilmorus prieskum verejnej mienky, v rámci ktorého boli zisťované postoje verejnosti k reforme zdravotníctva. Prieskum bol vykonaný na vzorke 1 000 respondentov. Výsledky boli prezentované Ministerstvu zdravotníctva a použila ich aj skupina pracovníkov, ktorá reformu pripravovala. Ukázalo sa, že mnoho obyvateľov bolo nespokojných so štruktúrou zdravotníctva, s koncentráciou zariadení sekundárnej zdravotnej pomoci vo väčších mestách a s neefektívnosťou zdravotníckych zariadení na vidieku. Tento prieskum tiež zdôraznil potrebu rozvoja systému sociálnej práce v Litve, ktorý je v súčasnosti vo fáze zavádzania.

## **7.2 Realizácia politických programov**

Jedným z príkladov tohto typu prieskumov je projekt sponzorovaný Rozvojovým programom OSN v Litve. V roku 1994 ho vykonávala spoločnosť Baltic Surveys. Do projektu boli zapojené aj elity vrátane ministrov a ich zástupcov zo všetkých litovských ministerstiev, ako aj široká verejnosť. Tento prieskum je dobrým príkladom toho, ako sú prieskumy používané na zisťovanie všeobecnej situácie a priorít pred samotnou realizáciou reformy (prieskum je bližšie opísaný v tabuľke č.4).

### Tabuľka č.3: Prieskum názorov na reformu verejnej správy.

Cieľom prieskumu bolo zistiť, ktoré problémy v súčasnej situácii považujú vedúci predstavitelia verejnej správy v Litve za najdôležitejšie; aké sú ich názory a potreby v súvislosti s reformou a odborným tréningom štátnych zamestnancov.

Spoločnosť Baltic Surveys uskutočnila hĺbkové rozhovory so všetkými ministrami a ich zástupcami. Z rozhovorov vyšli ako najdôležitejšie tieto problémy:

- pracovná sila: nedostatok kvalifikovaných odborníkov a špecialistov,
- nadmerné množstvo každodennej administratívnej práce,
- neefektívna komunikácia, horizontálna, vertikálna aj vnútorná.

Ako možné riešenia problémov načrtli predstavitelia verejnej správy tieto možnosti:

- financovanie: vyriešiť tento problém bolo v pretrvávajúcej ekonomickej situácii ťažké. Predstavitelia však aj tak navrhli niekoľko spôsobov ako potenciálne zlepšiť činnosť inštitúcií, ktoré riadili. Najprv bolo potrebné určiť priority rozvoja Litvy; zaviesť počítačovú informačnú sieť medzi ministerstvami, Úradom predsedu vlády a *Seimas*; rozšíriť vzdelávanie všetkých zamestnancov verejnej správy a pripraviť zákon o štátnej službe, ktorý by vymedzil povinnosti a práva štátnych zamestnancov.

Ďalší faktor, ktorý uvádzala väčšina vedúcich predstavitel'ov, sa týkal negatívnej verejnej mienky voči štátnym zamestnancom ako spoločenskej skupine. Zdôrazňovali, že verejnosti by mali byť ukazované okrem negatívnych aj pozitívne príklady aktivít v tejto oblasti. Kvôli negatívnemu vnímaniu na verejnosti je ťažké získať nových odborníkov, alebo presvedčiť zamestnancov, aby neodchádzali. Tento problém predstavuje reálnu hrozbu pre stabilitu nezávislého štátu.

V rovnakom čase prebehol aj prieskum verejnej mienky s cieľom zistiť názory na verejnú správu. Prieskum bol vykonaný na reprezentatívnej vzorke dospeléj populácie (1000 respondentov vo veku 15 a viac rokov). Bol zameraný na zisťovanie názorov obyvateľ'ov na zamestnancov verejnej správy a na osobné skúsenosti s vybavovaním problémov na úradoch a na zisťovanie hlavných príčin sťažností na úrady verejnej správy.

Výsledky tohto prieskumu ukázali, že postoje voči pracovníkom verejnej správy neboli až také negatívne, ako to bolo prezentované v médiách. Názory verejnosti boli polarizované: 40% obyvateľ'ov malo pozitívny názor a 50% obyvateľ'ov malo negatívny názor na túto spoločenskú skupinu.

### Tabuľka č. 4: Prieskum zameraný na investičnú klímu v Litve.

Cieľom tohto prieskumu bolo zistiť, čo si zahraniční investori myslia o politickej, legislatívnej a ekonomickej klíme v Litve, čo považujú za hlavné problémy a aké riešenia problémov navrhujú.

Od roku 1995 bol tento prieskum vykonávaný každoročne. Dotazníky, v ktorých boli zhodnotené hlavné prekážky rozvoja, vyplnilo približne 50 veľkých zahraničných investorov. Výsledky ukázali, že zahraniční investori boli s podnikateľskými podmienkami v Litve spokojní a ak by sa mali znova rozhodovať, rozhodli by sa investovať znova v Litve. Ako hlavné prekážky rozvoja ich podnikania označili časté zmeny legislatívy, byrokráciu a nedostatok kontaktov s tvorcami rozhodnutí.

Praktickým výsledkom prieskumu v roku 1996 bol vznik pracovnej komisie zloženej z predstavitel'ov zahraničných investorov a litovských úradov. Táto komisia sa pravidelne stretáva a rieši vzniknuté problémy. Na základe odporúčaní zahraničných investorov už litovské úrady prijali opatrenia v takých oblastiach, ako sú zdaňovanie, zlepšenie obehu informácií a činnosť colných orgánov.

### 7.3 Hodnotenie politiky

Prieskum zameraný na reformu verejnej správy popísaný vyššie je príkladom využitia prieskumov názorov v procese reformy.

Ďalším príkladom tohto typu sú prieskumy zamerané na zisťovanie verejnej mienky o reforme uskutočňované v čase realizácie reformy. Takéto prieskumy boli vykonávané v rokoch 1992 a 1995 a boli sponzorované vládou. V roku 1995 vykonala spoločnosť Baltic Surveys sledovanie zmien názorov verejnosti počas vládnej a bankovej krízy v Litve. Prieskum prebiehal na vzorke obyvateľov miest, každý týždeň absolvovalo telefonické rozhovory 200 respondentov. Výskumní pracovníci a oficiálni predstavitelia Úradu predsedu vlády vypracovali týždenné ukazovatele. Údaje boli prezentované Úradu predsedu vlády nasledujúci deň po ukončení rozhovorov. Následne boli v diskusii zvažované možnosti úprav každodenných rozhodnutí a tvorby vzťahov s verejnosťou. Tento typ prieskumov je obzvlášť nápomocný pri zavádzaní nepopulárnych opatrení. Počas priebehu rozsiahlych kampaní umožňujú tieto prieskumy rýchlo zistiť spätnú väzbu – reakcie verejnosti – a poskytujú tiež údaje potrebné k úprave aktivít v rámci kampane. Problémom týchto prieskumov je ich nákladnosť a to, že nie je možné ich uskutočňovať v dlhodobom časovom rámci.

Počas reformy verejnej správy výkonní predstavitelia verejnej správy a politici používajú prieskumy verejnej mienky na zisťovanie reakcií verejnosti. Zamestnanci verejnej správy, zvlášť na strednej úrovni, sú na používanie prieskumov verejnej mienky počas reformy zvyknutí oveľa menej. Toto zanedbávanie súvisí s prevládajúcim typom vzdelávania zamestnancov, ktoré iba zriedka zahŕňa spoločenské a humanitné oblasti.

Jedným z pozitív používania prieskumov verejnej mienky politikmi a predstaviteľmi verejnej správy v Litve je aj fakt, že výskumní pracovníci nielenže poskytujú výsledky a zistenia z prieskumov, ale pracujú aj ako členovia tímov, ktoré pripravujú rôzne projekty a nástroje na realizáciu reformy. Vznik takejto spolupráce možno prisúdiť osobným vzťahom medzi výskumnými pracovníkmi a užívateľmi týchto služieb a tiež faktu, že mnoho predstaviteľov prišlo do verejnej správy z akademických inštitúcií. Napríklad v roku 1993 sa poradcom prezidenta stal profesor sociológie. Ďalší výskumní pracovníci sa zúčastnili na činnosti pracovných skupín, ktoré pripravovali reformu systému sociálneho zabezpečenia, vznik ministerstiev a pod.

Rôzne projekty uskutočňované v Litve sa zaoberajú zisťovaním a štúdiom interného a externého imidžu vlády. V rámci mnohých prieskumov mienky elít a širokej verejnosti boli zisťované názory na rôzne inštitúcie vrátane vlády a parlamentu. Skúsenosti z rokov 1991 -1996 ukázali, že názory týchto skupín sa príliš nelíšia: ako verejnosť, tak aj elity sú pri hodnotení vlády do istej miery kritickí.

Počas obdobia transformácie očakávaní verejnosti voči činnosti vlády takmer vždy presahujú reálne možnosti. Údaje z prieskumov verejnej mienky vykonaných v Litve v rokoch 1990-1997 potvrdzujú tieto tendencie. Úroveň dôvery verejnosti voči vláde vždy po voľbách vzrastie, no o šesť mesiacov neskôr znova dochádza k poklesu.

#### 7.3.1 Meranie spokojnosti

Tento typ prieskumov najčastejšie objednávajú ministerstvá alebo miestne samosprávy. Väčšina prieskumov tohto typu sa zaoberala reformou školstva, systému sociálnej pomoci a zdravotníctva.

V rokoch 1991-1997 vykonal Sociologický ústav Univerzity vo Vilniuse niekoľko prieskumov názorov študentov a učiteľov škôl a univerzít s cieľom zistiť mieru spokojnosti so vzdelávaním a štruktúrou vzdelávacích inštitúcií. Výsledky týchto prieskumov boli použité pri hodnotení a úprave študijných plánov a vzdelávacích programov, ktoré ponúkajú školy a univerzity (príklad je uvedený v Tabuľke č.5). Študenti boli osobitne požiadaní, aby vyjadrili svoj názor na výmenné zahraničné programy. Výsledky týchto prieskumov boli použité pri prehodnocovaní informačnej politiky na univerzitách s cieľom naplniť očakávania študentov a zamestnancov.

### Tabuľka č. 5: Prieskum zameraný na litovskú mládež.

Tento prieskum vykonal v roku 1997 Sociologický ústav Univerzity vo Vilniuse v mene Štátnej rady pre otázky mládeže. Osobných rozhovorov sa zúčastnilo 1000 obyvateľov Litvy vo veku 15-29 rokov. Prieskum pokrýval širokú paletu tém: politický, ekonomický, spoločenský a kultúrny život mladých ľudí, hlavné problémy a prekážky mladých ľudí v súčasnej spoločnosti, ich životné plány, perspektívy a pod. Jedna časť prieskumu bola venovaná hodnoteniu činnosti rôznych inštitúcií, ktoré sa zaoberajú mladými ľuďmi.

Výsledky tohto prieskumu ukázali, že z pohľadu mladých ľudí v Litve sú najzávažnejšími problémami nízka životná úroveň, kriminalita a nezamestnanosť. Mladí ľudia si mysleli, že hlavnou prioritou v Litve by mal byť ekonomický rozvoj.

Jeden zo štyroch mladých ľudí vedel o existencii inštitúcií, ktoré sa zameriavajú na pre nich dôležité problémy. Päťdesiat percent respondentov o existencii takýchto inštitúcií nevedelo. Podľa respondentov bol výkon týchto inštitúcií neuspokojivý, boli hodnotené ako málo iniciatívne a bez snahy o komunikáciu s mladými ľuďmi. Respondenti boli toho názoru, že tieto inštitúcie neposkytujú dostatok informácií. Zároveň však iba 3 % mladých ľudí sú členmi nejakej organizácie. Radi by mali viac kontaktov s mladými ľuďmi v zahraničí, hlavnou prekážkou sú však financie.

Mladí ľudia boli v otázke kvality výuky na stredných školách skeptickí. Kvalitu výuky považovali za príliš nízku na to, aby pokračovali v ďalšom štúdiu. Vzťahy medzi učiteľmi a študentmi boli tiež považované za neuspokojivé. Mladí ľudia boli toho názoru, že ich vedomosti sú na školách posudzované príliš subjektívne. V reforme systému vzdelávania v Litve mladí ľudia zdôrazňovali potrebu úpravy študijných plánov a metód tak, aby tieto zabezpečovali rozvoj nezávislého a samostatne mysliaceho študenta (pozri *Portrét litovskej mládeže*, 1997).

Výsledky tohto prieskumu boli prezentované v litovskom parlamente a v médiách. Rada pre otázky mládeže ich použila pri príprave projektov v reforme školstva a pri príprave štátnych programov zameraných na mládež.

Ministerstvo zdravotníctva sponzorovalo počas reformy zdravotníctva niekoľko prieskumov s cieľom zhodnotiť existujúce problémy v tomto sektore. Prieskumy vykonal agentúry Baltic Surveys, Vilmorus a Sociologický ústav Univerzity vo Vilniuse. Tieto prieskumy sa osobitne zaoberali postojmi verejnosti voči zámerom privatizovať niektoré zdravotnícke služby. Výsledky takýchto prieskumov sú publikované iba zriedka a verejnosti vôbec nie sú známe.

Takisto väčšina prieskumov zameraná na rôzne otázky spokojnosti elít a zamestnancov verejnej správy je vykonávaná v interných podmienkach a výsledky nie sú publikované.

Jeden z takýchto prieskumov realizovala spoločnosť Baltic Surveys v mene Európskej komisie (pozri Tabuľka č.6).

#### **8. Imidž verejných organizácií a ich vnímanie**

Väčšina prieskumov zameraná na vnímanie spoločenských inštitúcií sa sústreďuje na vládu. S cieľom zistiť imidž a vnímanie verejných organizácií bolo vykonaných iba niekoľko málo prieskumov. Jeden takýto prieskum uskutočnila spoločnosť Baltic Surveys v roku 1996. Prieskum bol zameraný na zistenie, ako obyvatelia vnímajú Centrum psychologickéj pomoci mladým. V prieskume sa merala miera povedomia o Centre a jeho službách. Výsledky ukázali, aký druh pomoci bol najžiadanejší a kde v informáciách o službách existovali medzery. Ďalej výsledky naznačili, ktoré predsudky a stereotypy je potrebné odstrániť. Výsledky tohto prieskumu boli prezentované Centru.



Jednou z hlavných príčin slabého rozvoja takýchto prieskumov je nízke povedomie samotných verejných organizácií o možnostiach prieskumov verejnej mienky. Ďalšou z príčin je nedostatok finančných prostriedkov. Nádejou pre rozvoj takýchto prieskumov je rapídny rozvoj mimovládnych organizácií v Litve.

## 9. Uchovávanie poznatkov z prieskumov v systéme verejnej správy

Táto problematika je najslabším miestom celého systému. Odhliadnuc od faktu, že prieskumy verejnej mienky majú v Litve svoje pevné miesto a sú vo veľkej miere využívané, neexistuje tu žiaden centrálny archív alebo verejne dostupné miesto s údajmi z prieskumov. Každá výskumná inštitúcia je sama zodpovedná za uchovávanie údajov z prieskumov, ktoré uskutočnila.

Údaje z prieskumov sponzorovaných zahraničnými inštitúciami sú uložené v zahraničí a nie sú v Litve k dispozícii.

Verejne dostupné sú iba údaje z Eurobarometra pre strednú a východnú Európu, ktoré sú uložené v archívoch krajín západnej Európy. Údaje možno získať kontaktovaním Európskej komisie (Directorate General X). Niektoré údaje, ktoré boli získané v projektoch sponzorovaných americkými organizáciami, sú uložené v archívoch v USA. Jednou z takýchto organizácií je napríklad organizácia Gallup v USA.

V prípade prieskumov zadaných litovskou vládou alebo inými verejnými inštitúciami sú údaje uložené v týchto inštitúciách, často iba v tlačenej forme. Ich dostupnosť pre ďalšie verejné organizácie je z tohto dôvodu komplikovaná. Čo je však ešte horšie, často sa pri výmene zamestnancov tieto správy stratia.

### Tabuľka č. 6: Spokojnosť vysokopostavených predstaviteľov s úrovňou informovanosti.

Tento prieskum v roku 1996 vykonala spoločnosť Baltic Surveys v mene Európskej komisie. Do prieskumu boli zaradení všetci tí predstavitelia verejnej správy, politici, podnikatelia a predstavitelia médií, ktorí sa zaoberali európskou integráciou. Cieľom bolo zistiť, aké sú vedomosti týchto ľudí o aktivitách EÚ, aké informačné kanály už existujú a aké sú ich potreby ohľadne informácií. Väčšina respondentov vyjadrila veľký záujem o väčšie množstvo informácií o EÚ a podporila myšlienku vydávania časopisu o EÚ v litovskom jazyku.

Výsledkom využitia výsledkov tohto prieskumu bolo začatie vydávania časopisu Európsky dialóg v litovskom jazyku. Časopis vydáva Európska komisia a od roku 1996 je pravidelne doručovaný vyše dvom tisícom predstaviteľov litovských elít.

Následne je u príjemcov časopisu zisťovaná spokojnosť s týmto časopisom. Spoločnosť Baltic Surveys uskutočnila takéto prieskumy v roku 1996 a naposledy v roku 1997. Tento projekt je súčasťou väčšieho projektu sponzorovaného Európskou komisiou, ktorý je zameraný na strednú a východnú Európu (pozri *Public Opinion About the European Community 1992-1997*).

## 10. Závery

Po preskúmaní rozvoja používania prieskumov verejnej mienky v Litve a aplikovaní zistených výsledkov možno formulovať nasledujúce závery:

- od roku 1987 došlo v Litve k podstatnému rozvoju prieskumov verejnej mienky;
- prvý prieskum verejnej mienky, reprezentatívny pre celú krajinu, bol uskutočnený v roku 1989 a odvtedy sa prieskumy verejnej mienky stali v Litve integrálnou súčasťou spoločenského a politického života;
- prvé obdobie v postkomunistickej histórii Litvy, obdobie pred rokom 1992, prinieslo možnosť otvoreného vyjadrovania názorov. Prieskumy verejnej mienky mali silnú podporu litovskej

verejnosti. V tom čase boli prieskumy verejnej mienky používané politikmi a vládou vo všetkých fázach ekonomickej reformy a reformy verejnej správy;

- počas druhého obdobia v postkomunistickej histórii, od roku 1992 po súčasnosť, sa litovská verejnosť stala pesimistickejšou, dôvera v spoločenské inštitúcie sa znížila a pozornosť verejnosti sa preniesla na sociálne otázky. Financovanie prieskumov verejnej mienky sa v tom čase zmenilo: podiel litovskej vlády na financovaní sa znížil, podiel medzinárodných a litovských médií vzrástol;
- analýza používania prieskumov verejnej mienky počas šiestich rokov reformy verejnej správy v Litve ukázala, že prieskumy verejnej mienky sú jedným z dôležitých nástrojov na zisťovanie potrieb rôznych spoločenských skupín. V postkomunistickej histórii Litvy možno nájsť mnoho príkladov úspešného uplatnenia prieskumov verejnej mienky v procese reformy verejnej správy;
- v snahe rozšíriť a zefektívniť prieskumy verejnej mienky je rozhodujúca činnosť výskumných pracovníkov a tých, čo majú rozhodovacie právomoci. Výskumní pracovníci sa môžu do reformy postkomunistickej spoločnosti zapojiť viac tým, že budú informovať tých, čo rozhodujú o ďalších možnostiach prieskumov, ich aplikáciách a efektívnosti;
- bude potrebné zdôrazniť význam dlhodobých prieskumov, pomocou ktorých je možné sledovať proces prebiehajúcej reformy a tiež nutnosť publikovania výsledkov prieskumov;
- metodológia prieskumov verejnej mienky by mala byť vyučovaná na univerzitách – spoločenské vedy sú stále slabým miestom v systéme vzdelania v Litve.

## Literatúra

Alisauskas, J., R. Alisauskiene, a R. Bajaruniene (1993), Newly Created States in East Central Europe: Expectations and Reality. Case of Lithuania., *Focus*, Bratislava, Slovenská republika.

Alisauskiene, R., a R. Bajaruniene (1993), Public Support for the Closer Baltic Co-operation., *The Baltic Review*, Vol. 4, No. 4.

Alisauskiene, R., R. Bajaruniene, a B. Sersniova (1993a), Economic Values and Activities of Lithuanian People (1990-1993)., *Formation of the Middle Class in Transition Societies*, Tallinn, Estónsko.

Alisauskiene, R., R. Bajaruniene, a B. Sersniova (1993b), Policy Mood and Socio-Political Attitudes in Lithuania., *Journal of Baltic Studies*, Vol. XXIV, No. 2, Leto.

Horichter, J. a I. Weller (1993), *On the Application of the Left-Right Schema in Central and Eastern Europe Eurobarometer Surveys*, Mannheim, Nemecko, Apríl.

Public Opinion About the European Community, Central and Eastern Europe Eurobarometer, No. 2-7, Brusel, Belgicko, 1992-1997.

Sociologický ústav Univerzity vo Vilniuse (1991), *The Features of the Political Consciousness of Lithuanian People*, Správa z prieskumu, marec. V litovskom jazyku.

Sociologický ústav Univerzity vo Vilniuse (1997), *Portrét litovskej mládeže – 1997*, Analytická správa, v litovskom jazyku.

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

**Príloha: Adresy organizácií, ktoré sa zaoberajú prieskumami verejnej mienky v Litve.**

*Baltic Surveys*: joint venture spoločnosť s litovskou a britskou účasťou, člen skupiny Gallup a ESOMAR

47 Didlaukio str., LT-2057 Vilnius, Litva  
Tel. (370 2) 76 27 90; Fax (370 2) 76 26 81  
e-mail: [baltic.surveys@post.omnitel.net](mailto:baltic.surveys@post.omnitel.net)  
Riaditeľka: Dr. Rasa Alisauskiene

*Vilmorus*: člen skupiny ESOMAR  
4, Tiltlo str., LT-2001 Vilnius, Litva  
Tel. (370 2) 62 40 83; Fax. (370 2) 61 09 89  
Riaditeľ: Dr. Vladas Gaidys

*Sociologický ústav Univerzity vo Vilniuse*  
3, Universiteto str., LT-2600 Vilnius, Litva  
Tel. (370 2) 76 24 62; Fax. (370 2) 65 21 02

*Fond Sociologija*  
47, Didlaukio str., LT-2057 Vilnius, Litva  
Tel./Fax. (370 2) 65 21 02  
Predseda: Dr. Laima Zilinskiene

*Litovský inštitút pre slobodný trh*  
56 Birutes str., LT-2004 Vilnius, Litva  
Tel. (370 2) 72 25 84; Fax. (370 2) 72 12 79  
Predseda: Dr. Elena Leontjeva

*Inštitút filozofie a sociológie, Litovská akadémia vied*  
58, Saltoniskiu str., LT-2600 Vilnius, Litva  
Tel. (370 2) 75 18 98; Fax. (370 2) 75 18 98  
Riaditeľ: Dr. V. Bagdonavicius