

Головщинский К.И.
Никифоров С.А.
Елисеенко В.Ф.

ОПЫТ ПРОВЕДЕНИЯ БЕНЧМАРКИНГА КАЧЕСТВА ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ

Появление данной статьи стало возможным в результате тесного, многопланового сотрудничества Института проблем государственного и муниципального управления ГУ-ВШЭ и Правительства Челябинской области. Авторы выражают признательность всем представителям исполнительной власти Челябинской области, содействующим внедрению передовых технологий государственного управления. Авторы также выражают особую благодарность Ирине Васильевне Ткачевой, начальнику Управления государственной службы Правительства Челябинской области, идеологу и вдохновителю проведения административной реформы в Челябинской области, за пристальное внимание к проблеме оценки качества государственных (муниципальных) услуг, а также за плодотворное сотрудничество при организации и проведении исследования.

В мировой практике технология бенчмаркинга используется очень широко и успела положительно себя зарекомендовать. В связи с этим представляет интерес использование бенчмаркинга и в российской практике.

Разумеется, одномоментно развернуть полномасштабную систему бенчмаркинга (большое число участников, использование сложных аналитических методов, прямая взаимосвязь с управленческими решениями) невозможно. Поэтому для апробации технологии и анализа возможностей бенчмаркинга было проведено пилотное исследование, основанное на данных, полученных в ходе опроса респондентов в Челябинске о качестве оказанных им следующих государственных услуг:¹

- направление на предоставление высокотехнологичной медицинской помощи (ВМП);

- выдача лицензий на розничную продажу алкогольной продукции;
- предоставление льгот по оплате жилищно-коммунальных услуг;
- предоставление льгот по оплате услуг связи;
- предоставление субсидий на оплату жилищно-коммунальных услуг;
- предоставление государственного имущества Челябинской области в аренду;
- прием экзаменов на право управления самоходными машинами;
- регистрация тракторов, прицепов к ним, самоходных дорожно-строительных и иных машин, а также выдача на них государственных регистрационных знаков;
- государственный технический осмотр и регистрация залога тракторов, прицепов к ним, самоходных дорожно-строительных и иных машин.

Полномочия по предоставлению данных услуг возложены на Минздрав и Минсельхоз Челябинской области, Министерство промышленности и природных ресурсов Челябинской области, Управления социальной защиты населения в Челябинском городском округе, а также на Управление гостехнадзора Министерства сельского хозяйства Челябинской области. Качество оказания этих услуг существенно влияет на уровень социального развития города и оценку населением деятельности государственных институтов. Оно может быть оценено по следующим параметрам:

- качество инфраструктуры, связанной с получением услуги;
- качество взаимодействия с поставщиком услуги;
- удовлетворенность процедурой получения услуги (см. рис. 1).

Рисунок 1

Составляющие качества государственной услуги



Эмпирическая информация собрана в ходе проведения социологического опроса граждан, обращавшихся за получением той или иной услуги в 2006 г. Метод сбора информации – формализованное личное интервью.

По каждой услуге было опрошено от 6 до 80 респондентов (выборка по каждой из услуг формировалась пропорционально количеству клиентов-заявителей в год). В целом была получена информация от 337 респондентов.

Качество параметров инфраструктуры, связанной с получением услуги

В ходе опроса потребители оценили различные параметры инфраструктуры предоставления этих услуг. Перечень оценочных характеристик инфраструктуры предоставления государственной услуги включает шесть следующих параметров:

- доступность и понятность справочной информации, в том числе на информационных стендах в местах приема клиентов;
- возможность получения справочной информации от сотрудника органа-поставщика услуги при личной встрече;
- уровень комфорта в местах нахождения граждан, ожидающих приема;
- уровень комфорта в помещениях, где ведется прием;
- удовлетворенность граждан графиком работы организаций, оказывающих государственные услуги;
- длительность ожидания приема (непосредственно в очереди).

При построении рейтинга качества информирования заявителей учитывались только управляемые источники – информационные стелы, а также сотрудники, предоставляющие информацию очно или по телефону. Тем не менее отдельную ценность представляет сравнительный анализ всех источников информации. Пользователи рассматриваемых услуг могли получить необходимую информацию из следующих наиболее распространенных источников:

- нормативные правовые акты;
- личное общение с сотрудниками органа власти;
- информационные стелы;
- коллеги, знакомые, родственники;
- соседи;²
- средства массовой информации (телевидение, радио, газеты), в том числе Интернет.

Часто респонденты оставались недовольными качеством полученной информации. Интересно поэтому проанализировать, какие источники информации, по мнению потребителей услуг, являются наилучшими и совпадает ли реальная практика информирования с пожеланиями самих клиентов.

В частности, нормативные правовые акты признаются наилучшим источником информации только потребителями³ услуг «лицензирование продажи алкогольной продукции» и «аренда государственного имущества» (см. рис. 2), что ещё раз подтверждает малую актуальность оптимизации информирования по тем услугам, получателями которых являются юридические лица, для которых в любом случае первична правовая основа получения услуги.

Сотрудники органов власти выделяются как ценный (наиболее предпочтительный) источник информации при направлении на предоставление ВМП⁵ и техосмотре машины. Большинство получателей услуг «государственная регистрация машины», «прием экзаменов на право управления машинами» и «аренда государственного имущества» также считают личное общение с сотрудником наилучшим способом получения информации (см. рис. 3). Наиболее вероятной причиной этого является высокая сложность содержательной составляющей данных услуг и, следовательно, невозможность получения

Рисунок 2

**Респонденты, считающие нормативные правые акты
наилучшим источником информации⁴**



Рисунок 3

**Респонденты, считающие личное общение с сотрудниками
наилучшим источником информации**



исчерпывающей информации из других «статичных» источников. Соответственно, в работе органов власти, предоставляющих данные услуги, больший упор должен делаться на личные консультации при непосредственном общении или же консультации по телефону.

Информационные стенды для большинства респондентов вне зависимости от предоставляемой услуги не являются удобным источником информации об услуге (см. табл. 1). Исключением является прием экзаменов на право управления машинами и аренда государственного имущества – почти каждый третий отметил этот источник в качестве лучшей альтернативы.

Таблица 1

**Респонденты, считающие информационные стенды
наилучшим источником информации (%)**

| Тематика услуги | Респонденты (% от общего числа опрошенных) | Всего опрошено (чел.) |
|--|--|--------------------------|
| Аренда имущества | 31,6% | 19 |
| Приём экзаменов на право управления машинами | 28,6% | 35 |
| Госрегистрация машины | 12,5% | 8 |
| Прохождение процедуры лицензиро- вания продажи алкоголя | 9,1% | 11 |
| Предоставление высокотехнологич- ной медицинской помощи | 5,6% | 18 |
| Получение субсидий на оплату ЖКУ | 5,0% | 80 |
| Получение льгот по оплате ЖКУ | 3,8% | 80 |
| Получение льгот по оплате связи | 2,5% | 80 |
| Техосмотр машины | 0,0% | 6 |

Можно выделить две причины «непопулярности» информационных стендов. Во-первых, информационные стены являются вспомогательным источником информации, и респонденты не склонны называть их поэтому «лучшими». Во-вторых, эта «непопулярность» может объясняться как низким качеством предоставляемой на них информации, так и незнанием респондентами всех возможностей данного средства информирования. Получение информации по телефону также получило невысокую оценку респондентов (см. табл. 2). Вероятной причиной столь низкой популярности данной формы информирования является сложность услуг, невозможность дать по ним краткие и исчерпывающие разъяснения. Поэтому организация «горячих» телефонных линий наиболее востребована лишь для таких услуг, как «государственная регистрация машины» и «аренда государственного имущества». Однако нельзя говорить о том, что стоит вообще отказаться от предоставления услуг по телефону. Речь идет о том, чтобы более точно определить характер информации, предоставляемой по телефону в виде справок (например: график работы соответствующего подразделения; возможность записаться

на консультацию; информация о перечне входящих документов), а также определить круг сотрудников, ответственных за информирование (или распространить специальные памятки по всем без исключения сотрудникам).

Таблица 2

Респонденты, считающие общение с сотрудником по телефону наилучшим источником информации (%)

| Тематика услуги | Респонденты (% от общего числа опрошенных) | Всего опрошено (чел.) |
|---|---|--------------------------|
| Госрегистрация машины | 37,5% | 8 |
| Аренда имущества | 31,6% | 19 |
| Техосмотр машины | 16,7% | 6 |
| Получение льгот по оплате ЖКУ | 12,5% | 80 |
| Получение субсидий на оплату ЖКУ | 11,3% | 80 |
| Получение льгот по оплате связи | 10,0% | 80 |
| Прохождение процедуры лицензирования продажи алкоголя | 9,1% | 11 |
| Приём экзаменов на право управления машинами | 8,6% | 35 |
| Предоставление высокотехнологичной медицинской помощи | 0,0% | 18 |

Публикации в газетах, передачи по телевидению и радиопередачи отмечаются респондентами как важные источники информации по таким услугам, как «высокотехнологичная медицинская помощь», «получение льгот и субсидий на оплату ЖКУ», «получение льгот на оплату связи». Это легко объяснимо – круг получателей этих услуг весьма широк и данные источники информации как раз и рассчитаны на такую аудиторию. Органам исполнительной власти, предоставляющим данные услуги, требуется уделить значительное внимание распространению информации через эти каналы. Ведь, помимо всего прочего, для ее получения нет необходимости в непосредственном контакте с сотрудниками органа исполнительной власти, а требуется лишь определить перечень газет, теле- и радиоканалов (а также передач), которые пользуются наибольшей популярностью у потенциальных получателей данных услуг.

Остальные источники информации об услугах (соседи, коллеги по работе, информационные материалы, Интернет) практически не отмечались респондентами в качестве предпочтительных, наилучших.

Непосредственно при проведении рейтинга услуг учитывались не предпочтения получателей в выборе будущего источника информирования, а степень удовлетворенности уже выбранными источниками.

В целом потребители всех услуг удовлетворены качеством полученной информации (ответами служащих) при личной консультации. Больше всего респондентов, оставшихся недовольными качеством консуль-

таций, ответами на вопросы и объяснениями, отмечено среди тех, кто проходил процедуры лицензирования розничной продажи алкогольной продукции (16,7%), государственной регистрации самоходной машины (14,3%) и получения льгот по оплате связи (10,4%).

Рисунок 4



Средняя оценка удовлетворенности получением справочной информации при личном приеме от сотрудника поставщика услуги по четырехбалльной шкале⁶ по всем услугам составляет 3,72 балла.

Большинство респондентов пыталось получить *справочную информацию по телефону* по трем видам услуг: предоставление лицензии на продажу алкоголя, аренда имущества и техосмотр машины (72,7, 78,9 и 83,3% соответственно; см. рис. 6). Наивысший процент отрицательных ответов характерен для услуги «прием экзаменов на право управления автотранспортными средствами» (97%, т.е. почти никто).

Интенсивность обращений по телефону существенно различается по анализируемым видам услуг. Респонденты, не пытавшиеся дозвониться до сотрудников (а их число достаточно велико), видимо, просто не знали нужных телефонов. Можно предположить, что потребители услуг рассчитывали получить нужную информацию при личной встрече.

Рисунок 5

Удовлетворенность консультациями у сотрудников на личном приеме (%)

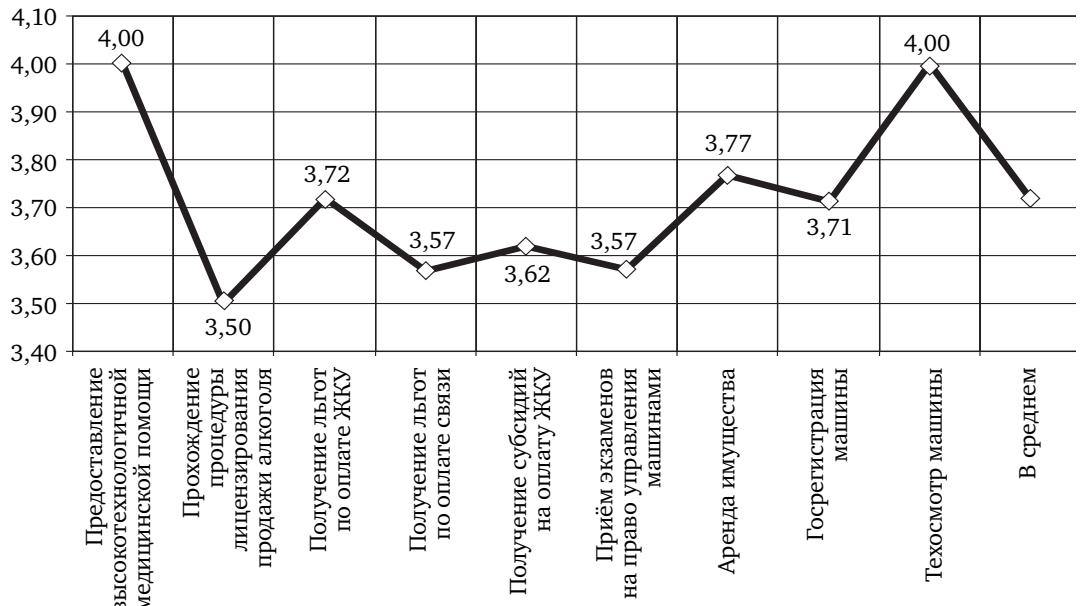
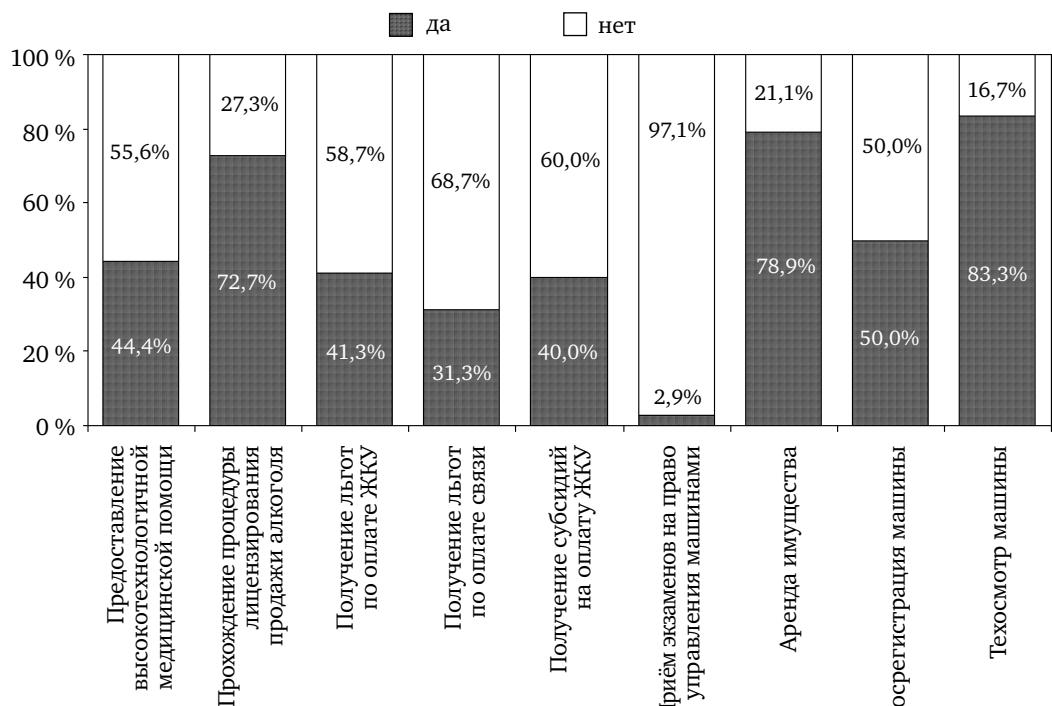


Рисунок 6

Пытались ли Вы получить справочную информацию по телефону (%)



Возможность дозвониться до нужного специалиста также сильно различается по видам услуг. Потенциал улучшения условий информационного обслуживания в отстающих ведомствах весьма велик. Средняя (по всем услугам) оценка возможности дозвониться до нужного специалиста является достаточно высокой и составляет 3,31 балла по четырехбалльной шкале, где оценка «4 балла» означает способность дозвониться до сотрудника в любое время. Однако стоит отметить, что при получении услуг в УСЗН многим респондентам так и не удалось дозвониться до конкретного сотрудника. Это особенно касается получения льгот по оплате ЖКУ и услуг связи (см. рис. 7).

Вне зависимости от значения показателя «оценка возможности дозвониться» вопросам телефонного взаимодействия следует уделять особое внимание. Требуется провести анализ услуг, для которых необходимо ввести телефонный автоинформатор с учетом таких факторов, как количество телефонных звонков, стандартизированность услуг, технические возможности.

Рисунок 7

Возможность получения справочной информации по телефону от сотрудников (%)

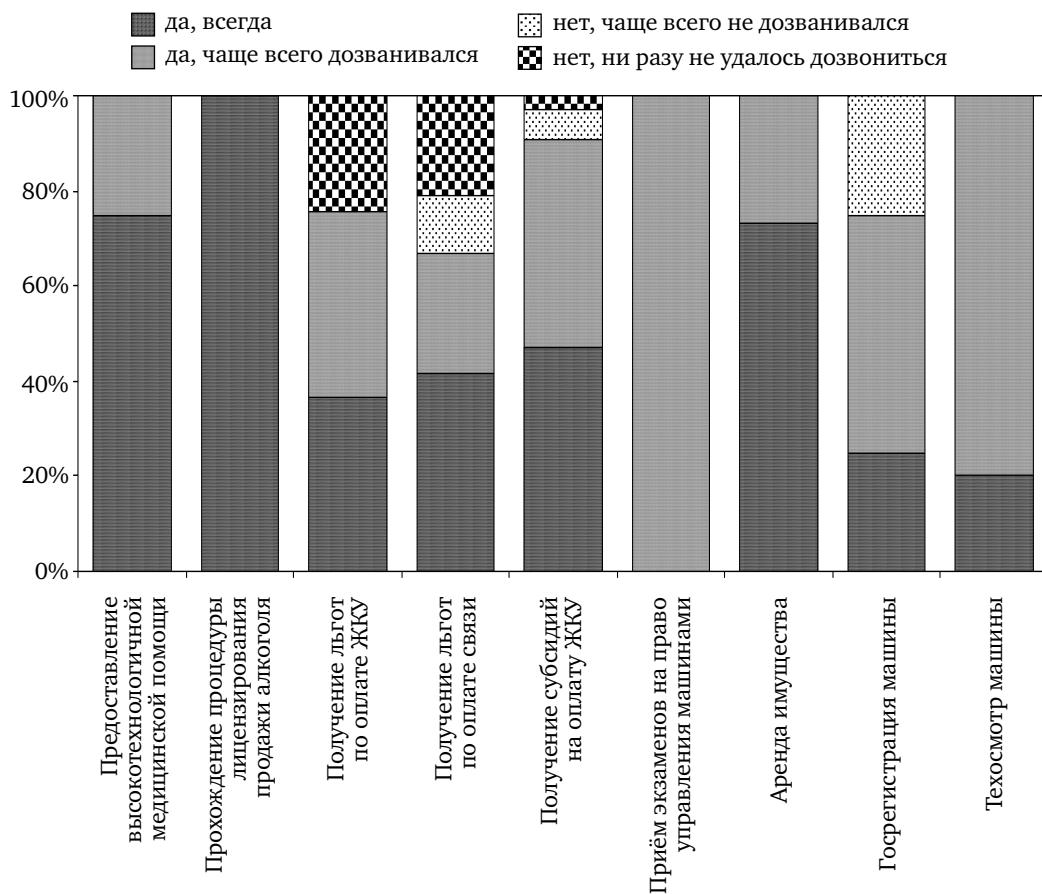
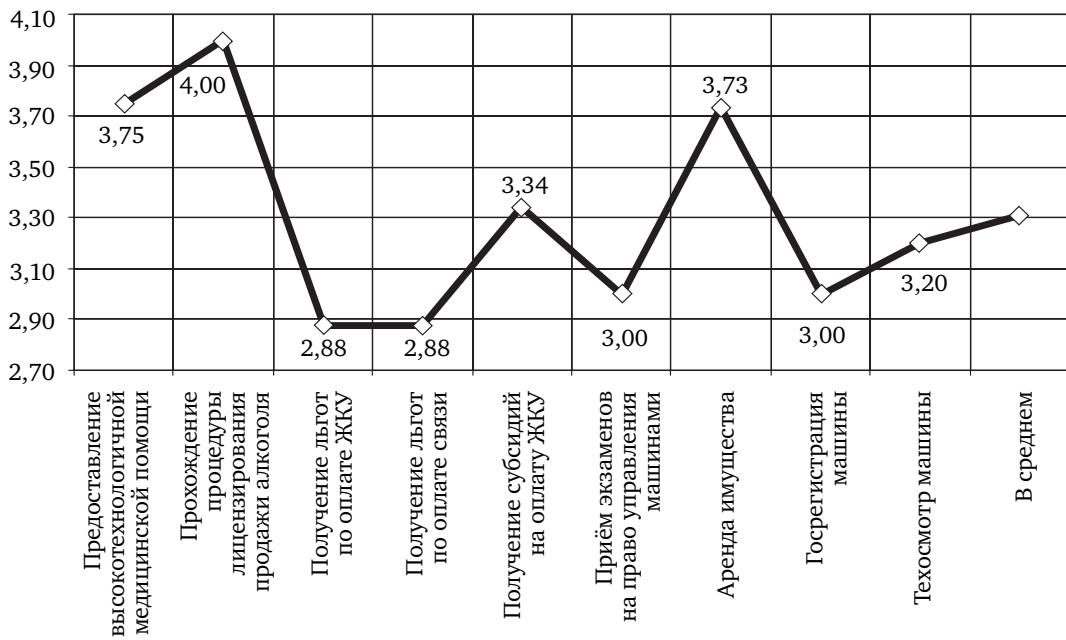


Рисунок 8

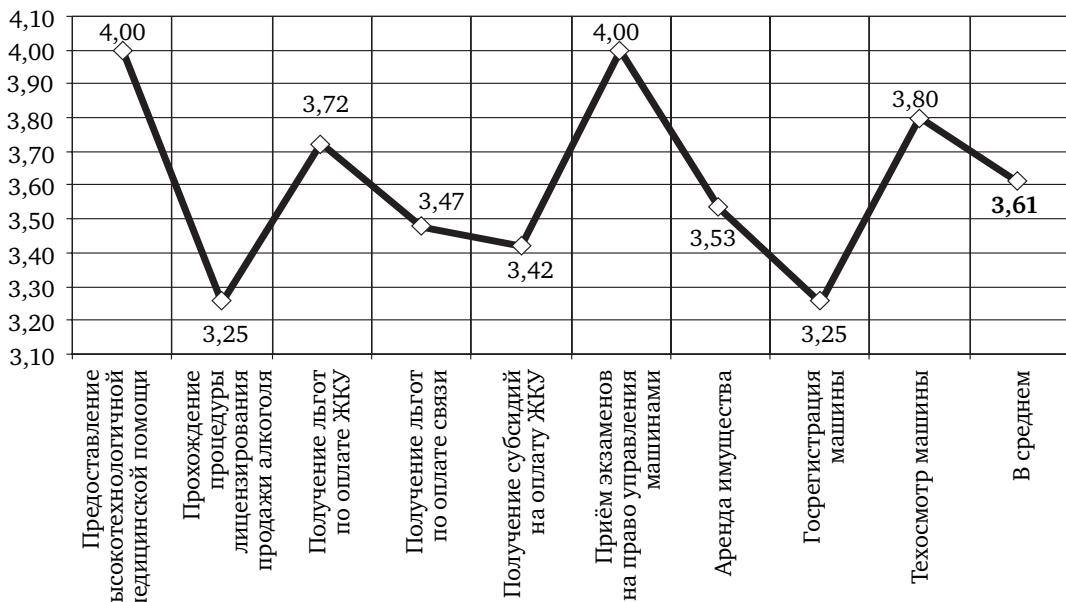
Возможность дозвониться до нужного специалиста (%)



Те респонденты, которые смогли дозвониться до сотрудников соответствующего органа, в целом остались довольны полнотой полученной справочной информации и корректностью поведения поставщиков услуги.

Рисунок 9

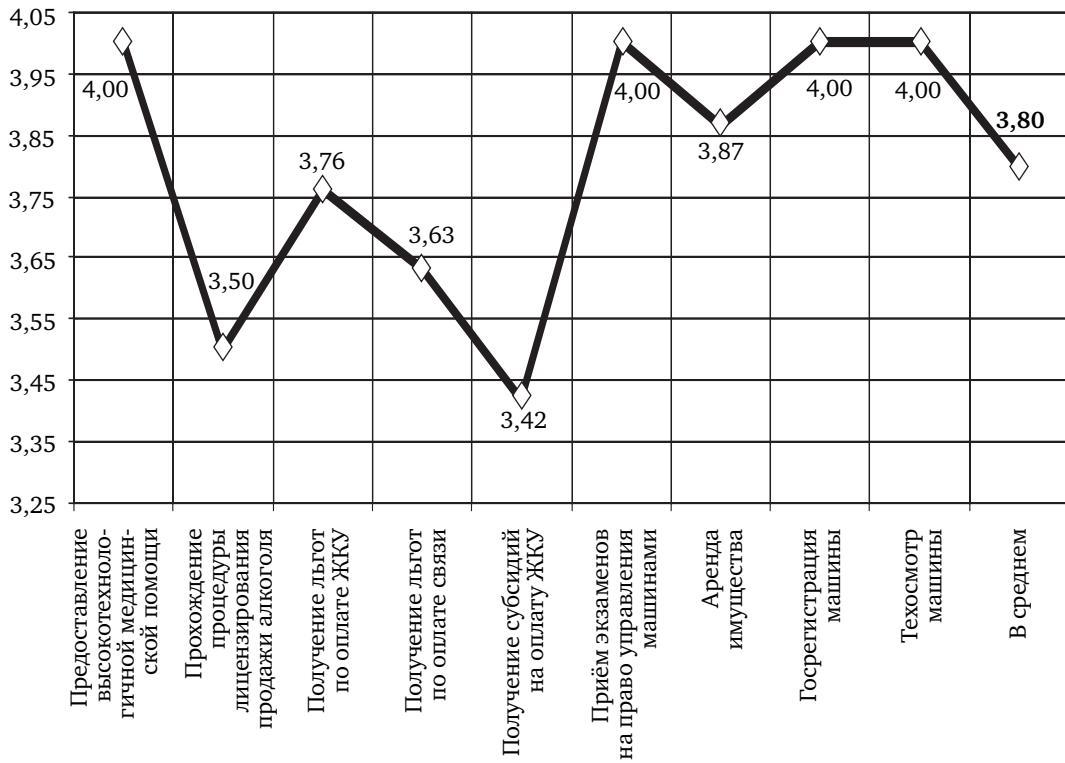
Удовлетворенность полнотой полученной справочной информации по телефону (%)



Средняя оценка удовлетворенности полнотой полученной справочной информации по телефону по четырехбалльной шкале по всем услугам относительно высока и составляет 3,61 балла, так же как и средняя оценка удовлетворенности корректностью поведения сотрудников-поставщиков услуги по телефону – 3,8 балла (см. рис. 10).

Рисунок 10

Удовлетворенность корректностью поведения сотрудников при звонке по телефону (%)



Большинству респондентов при получении услуги приходилось ожидать приема у сотрудника в очереди. Вероятность возникновения очереди⁷ при получении льгот по оплате ЖКУ составляет 77,5%; субсидий на оплату ЖКУ – 85,0%; льгот по оплате связи – 66,3%; при техосмотре машины – 66,7%; приеме экзаменов на право управления самоходными машинами – 42,9%.

Те респонденты, которым пришлось ожидать приема в очереди, в целом остались довольны условиями ожидания. Большое число недовольных условиями ожидания лиц выявлено при получении услуги по лицензированию розничной продажи алкогольной продукции (33,3%) и приему экзаменов на право управления самоходными машинами (50%). Наименьшее число нареканий высказано в адрес Управления социальной защиты населения.

Средняя оценка удовлетворенности условиями при ожидании в очереди по четырехбалльной шкале по всем услугам составляет 3,29 балла.

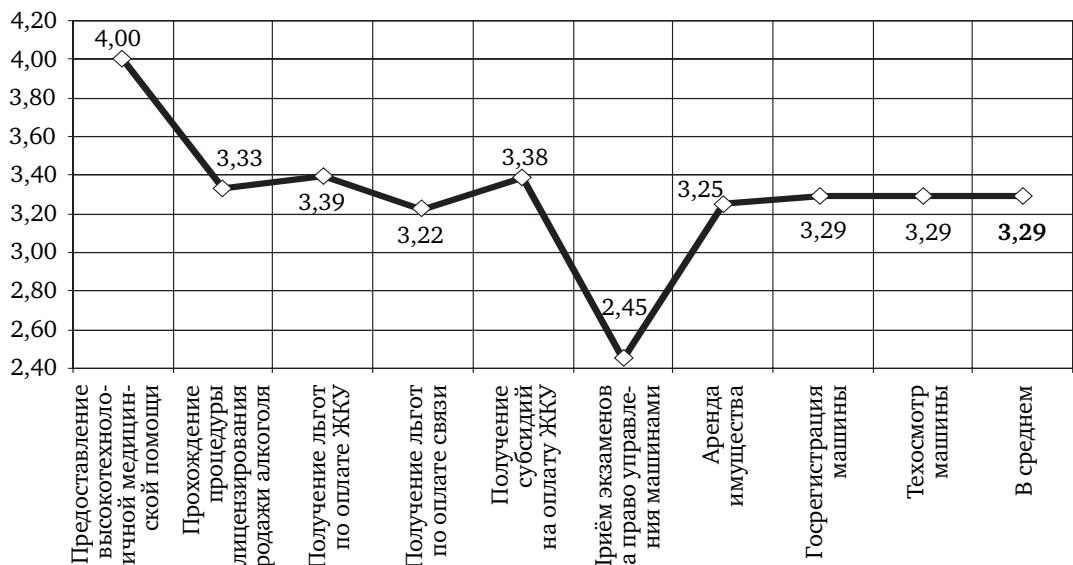
Таблица 3

Удовлетворенность условиями ожидания приема (%)⁸

| | Предоставление высокотехнологичной медицинской помощи | Прохождение процедуры лицензирования продажи алкоголя | Получение льгот по оплате ЖКУ | Получение льгот по оплате связи | Получение субсидий на оплату ЖКУ | Приём экзаменов на право управления машинами | Аренда имущества | Госрегистрация машины | Техосмотр машины |
|--|---|---|-------------------------------|---------------------------------|----------------------------------|--|------------------|-----------------------|------------------|
| удовлетворены | 100% | 66,7% | 90,3% | 78,3% | 86,8% | 50,0% | 75,0 | н.д.* | н.д.* |
| не удовлетворены | 0,0% | 33,3% | 9,7% | 21,7% | 13,2% | 50,0% | 25,0 | н.д.* | н.д.* |
| вполне доволен | 100% | 66,7% | 48,4% | 48,3% | 51,5% | 40,0% | 50,0% | н.д.* | н.д.* |
| скорее доволен, чем недоволен | 0,0% | 0,0% | 41,9% | 30,0% | 35,3% | 10,0% | 25,0% | н.д.* | н.д.* |
| скорее недоволен, чем доволен | 0,0% | 33,3% | 6,5% | 13,3% | 2,9% | 5,0% | 25,0% | н.д.* | н.д.* |
| совершенно не доволен | 0,0% | 0,0% | 1,6% | 6,7% | 5,9% | 45,0% | 0,0% | н.д.* | н.д.* |
| затрудняюсь ответить | 0,0% | 0,0% | 1,6% | 1,7% | 4,4% | 0,0% | 0,0% | н.д.* | н.д.* |
| База: респонденты, ожидавшие в очереди | 2 | 3 | 62 | 60 | 68 | 20 | 4 | н.д.* | н.д.* |

Рисунок 11

Удовлетворенность условиями ожидания в очереди (%)



Все опрошенные респонденты (потребители услуг) высказались в отношении организации места ожидания.⁹ Они отметили, что место ожидания приема должно иметь достаточное количество посадочных мест, а также:

- 1) специальный зал для ожидания;
- 2) систему кондиционирования воздуха;
- 3) столы;
- 4) торговую точку с продуктами и напитками непосредственно в здании;
- 5) гардероб (см. табл. 4).

Таблица 4

Организации места ожидания потребителей услуг (%)

| | Предоставление высокотехнологичной медицинской помощи | Прохождение процедуры лицензирования продажи алкоголя | Получение льгот по оплате ЖКУ | Получение льгот по оплате связи | Получение субсидий на оплату ЖКУ | Прием экзаменов на право управления машинами | Аренда имущества | Госрегистрация машины | Техосмотр машины |
|---|---|---|-------------------------------|---------------------------------|----------------------------------|--|------------------|-----------------------|------------------|
| Специальный зал для ожидания | 38,9% | 36,4% | 8,8% | 15,0% | 6,3% | 57,1% | 42,1% | 12,5% | 16,7% |
| Стулья (кресла) | 94,4% | 63,6% | 61,3% | 58,8% | 58,8% | 88,6% | 73,7% | 87,5% | 66,7% |
| Столы | 66,7% | 0,0% | 18,8% | 20,0% | 16,3% | 51,4% | 36,8% | 0,0% | 0,0% |
| Система кондиционирования воздуха | 83,3% | 9,1% | 16,3% | 26,3% | 11,3% | 48,6% | 15,8% | 0,0% | 0,0% |
| Торговая точка с продуктами и напитками | 61,1% | 18,2% | 6,3% | 5,0% | 2,5% | 40,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% |
| Гардероб | 83,3% | 36,4% | 5,0% | 17,5% | 7,5% | 37,1% | 42,1% | 12,5% | 0,0% |
| База: все респонденты | 18 | 11 | 80 | 80 | 80 | 35 | 19 | 8 | 6 |

Большая часть респондентов (для всех услуг, кроме приема экзаменов на право управления самоходными машинами) рассматривают существующий график работы как приемлемый.

Учитывая ряд допущений исходя из данных табл. 5, можно составить представление о заявителях, претендующих на особый порядок предоставления услуги. Эти претензии обусловлены желанием в первую очередь сэкономить время, пусть даже предоставление таких услуг предполагает расходование дополнительных средств и другие издержки клиента.

Все заявители, неудовлетворённые графиком работы с посетителями (их число по большинству услуг составляет 35–40% от общего числа заявителей), и составляют категорию потенциальных пользователей особого порядка, а в настоящее время (в отсутствие легализованного особого порядка предоставления услуги), по всей видимости, склонны обращаться к теневому рынку соответствующих услуг.

Таблица 5

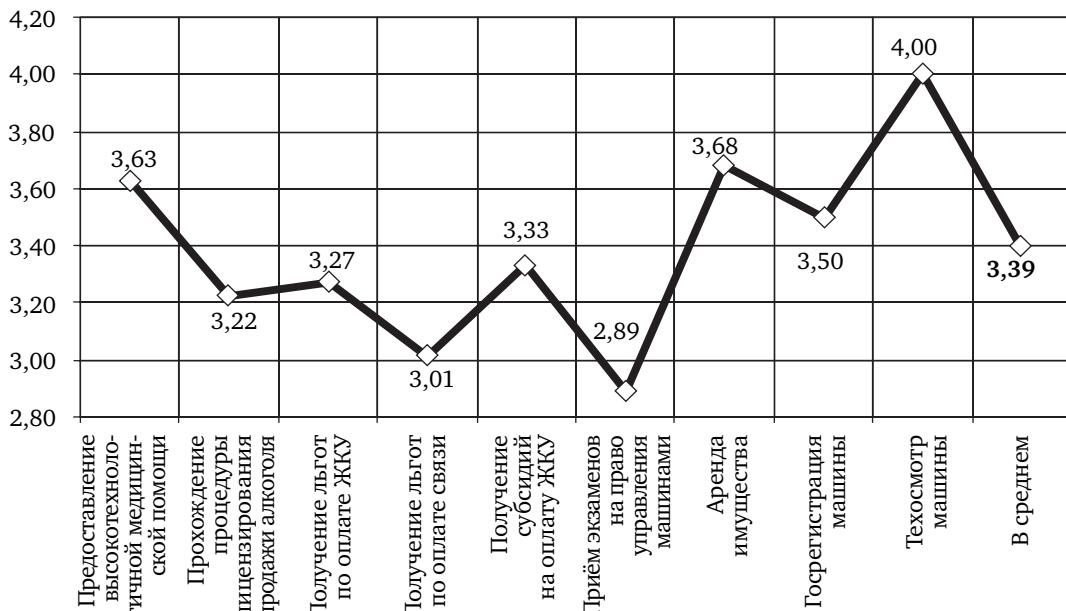
Удовлетворенность графиком работы с посетителями (%)

| | Предоставление высокотехнологичной медицинской помощи | Прохождение процедуры лицензирования продажи алкоголя | Получение льгот по оплате ЖКУ | Получение льгот по оплате связи | Получение субсидий на оплату ЖКУ | Приём экзаменов на право управления машинами | Аренда имущества | Госрегистрация машины | Техосмотр машины |
|---|---|---|-------------------------------|---------------------------------|----------------------------------|--|------------------|-----------------------|------------------|
| Устраивает нынешний график работы | 66,7% | 63,6% | 65,0% | 61,3% | 65,0% | 14,3% | 57,9% | 62,5% | 100% |
| Все рабочие дни недели в течение всего рабочего времени | 11,1% | 36,4% | 17,5% | 26,3% | 27,5% | 74,3% | 42,1% | 25,0% | 0,0% |
| Все рабочие дни недели в течение нескольких часов | 5,6% | 0,0% | 1,3% | 1,3% | 1,3% | 5,7% | 0,0% | 12,5% | 0,0% |
| Другое | 11,1% | 0,0% | 16,2% | 11,2% | 6,2% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% |
| База: все респонденты | 18 | 11 | 80 | 80 | 80 | 35 | 19 | 8 | 6 |

Средняя оценка удовлетворенности графиком работы с посетителями по четырехбалльной шкале по всем услугам составляет 3,39 балла.

Рисунок 12

Удовлетворенность графиком работы с посетителями (%)



Качество взаимодействия с поставщиком услуги

В ходе опроса потребители услуги оценивали три показателя качества взаимодействия с поставщиком услуги:

- степень удовлетворенности компетентностью сотрудниками;
- степень удовлетворенности внимательностью и вежливостью сотрудников;
- степень удовлетворенности продолжительностью приема.

Одним из наиболее важных показателей качества взаимодействия с поставщиком услуги является оценка компетентности государственных служащих (могут ответить на вопрос, не отсылают друг к другу), их внимательности и вежливости. В данном случае оценивалось отношение сотрудников, оказывающих услугу, а не сотрудников, осуществляющих информирование, о качестве деятельности которых говорилось выше. В целом большинство опрошенных респондентов, вне зависимости от предоставляемой услуги, остались довольными компетентностью сотрудников органов власти (о чем свидетельствует представленный ниже график). Это позволяет сделать вывод о приемлемом уровне квалификации сотрудников, ответственных за предоставление данных услуг, а также об оперативности их работы.

Большинство негативных оценок характерно для лицензирования продажи алкогольной продукции – 16,7%. Далее следует предоставление льготы по оплате связи – 7,5%. Средняя оценка удовлетворенности компетентностью сотрудников-поставщиков услуги по 4 - балльной шкале (по всем видам услуг) составляет 3,59 балла.

Рисунок 13

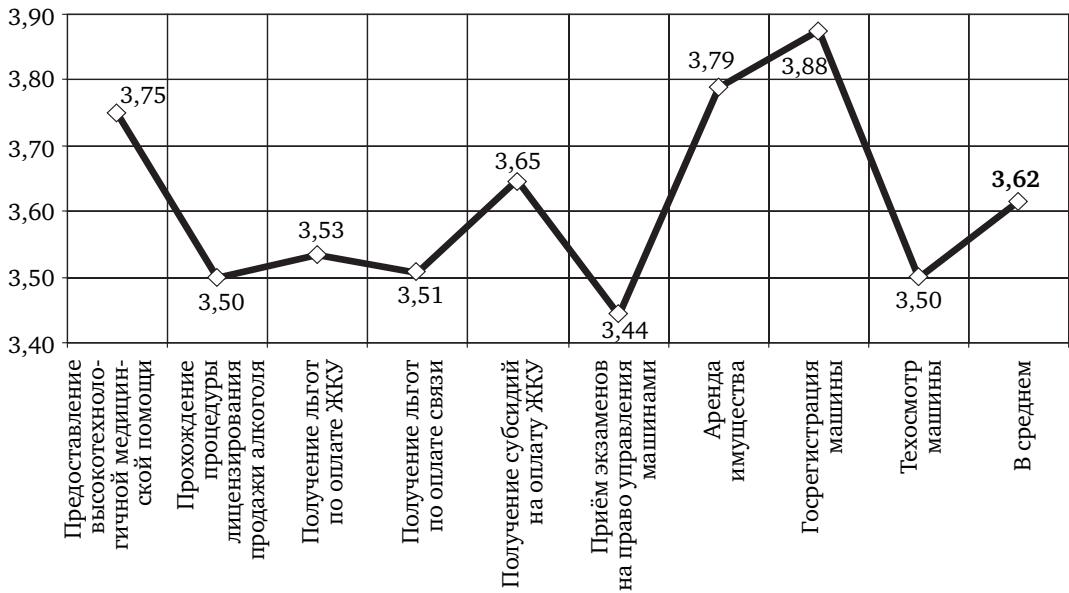


Наибольшее число респондентов, указывающих на недостаточную внимательность и вежливость сотрудников, приходится на тех лиц, кто проходил процедуру лицензирования продажи алкогольной продукции – 16,7%.

Средняя оценка удовлетворенности указанными качествами сотрудников-поставщиков услуги по четырехбалльной шкале по всем услугам составляет 3,62 балла.

Рисунок 14

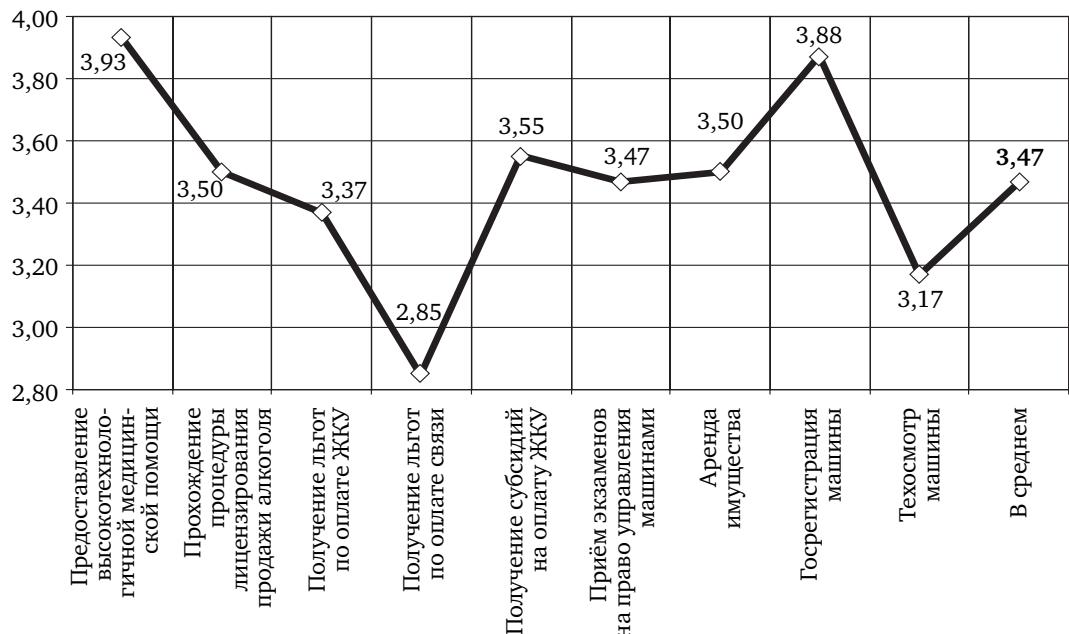
**Удовлетворенность вежливостью и внимательностью
сотрудников (%)**



Наибольшее время тратится на ожидание таких услуг, как получение льгот по оплате связи и технический осмотр автотранспортного средства: каждый третий респондент недоволен длительностью обслуживания (около 30%). При предоставлении остальных услуг прием посетителей осуществляется более оперативно.

Рисунок 15

Удовлетворенность продолжительностью приема (%)



Средняя оценка удовлетворенности респондентов продолжительностью приема сотрудниками поставщика услуги по четырехбалльной шкале по всем услугам составляет 3,47 балла.

Оптимальность процедуры получения услуги

В ходе опроса потребителями услуги оценивались различные параметры самой процедуры получения услуги, к числу которых относятся:

- степень удовлетворенности порядком получения услуги;
- оценка временных затрат на ожидание фактического получения результата.¹⁰

Для оценки удовлетворенности процедурой получения услуги целесообразно рассмотреть удовлетворенность работой государственных гражданских служащих в целом.

Таблица 6

Удовлетворенность порядком получения услуги в целом (%)

| | Предоставление высокотехнологичной медицинской помощи | Прохождение процедуры лицензирования продажи алкоголя | Получение льгот по оплате ЖКУ | Получение льгот по оплате связи | Получение субсидий на оплату ЖКУ | Приём экзаменов на право управления машинами | Аренда имущества | Горегистрация машины | Техосмотр машины |
|-------------------------------|---|---|-------------------------------|---------------------------------|----------------------------------|--|------------------|----------------------|------------------|
| Удовлетворены | 88,9% | 81,8% | 81,2% | 80,0% | 82,5% | 74,3% | 100% | 100% | 100% |
| Не удовлетворены | 11,1% | 9,1% | 10,0% | 12,5% | 8,8% | 25,7% | 0% | 0% | 0% |
| Вполне доволен | 83,3% | 72,7% | 42,5% | 40,0% | 45,0% | 42,9% | 63,2% | 75,0% | 66,7% |
| Скорее доволен, чем недоволен | 5,6% | 9,1% | 38,8% | 40,0% | 37,5% | 31,4% | 36,8% | 25,0% | 33,3% |
| Скорее недоволен, чем доволен | 11,1% | 0,0% | 10,0% | 7,5% | 6,3% | 22,9% | 0,0% | 0,0% | 0,0% |
| Совершенно не доволен | 0,0% | 9,1% | 0,0% | 5,0% | 2,5% | 2,9% | 0,0% | 0,0% | 0,0% |
| Затрудняюсь ответить | 0,0% | 9,1% | 8,8% | 7,5% | 8,8% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% |
| База: все респонденты | 18 | 11 | 80 | 80 | 80 | 35 | 19 | 8 | 6 |

Подавляющее большинство респондентов удовлетворено работой сотрудников, и такая оценка характерна в целом для всех услуг. Число неудовлетворенных колеблется в пределах 20% от общего числа респондентов. Наихудший показатель относится к сдаче экзаменов – 25,7%.

Средняя оценка удовлетворенности респондентов процедурой получения услуги в целом (по четырехбалльной шкале, по всем услугам) составляет 3,5 балла.

Рисунок 16



Временные затраты респондентов наиболее высоки при получении льгот по оплате ЖКУ и связи, а также субсидий по оплате ЖКУ (около 30%). Это связано с необходимостью предоставления большого количества документов, при этом для получения этих документов приходится обращаться в иные учреждения и организации. Но и высокую удовлетворенность длительностью процедуры получения услуги не всегда можно однозначно связывать с оптимальностью организации процесса её оказания. Например, учитывая, что в получении лицензии на продажу алкогольной продукции заинтересованы в основном юридические лица, временные издержки по ее получению интернализуются в рабочее время сотрудников. Так как заявителям приходилось тратить не свое личное, а рабочее время, они могли недооценивать длительность процедуры получения услуги.

Средняя оценка удовлетворенности респондентов продолжительностью приема сотрудниками органа, ответственного за предоставление услуги, по трехбалльной шкале по всем услугам составляет 2,01 балла.

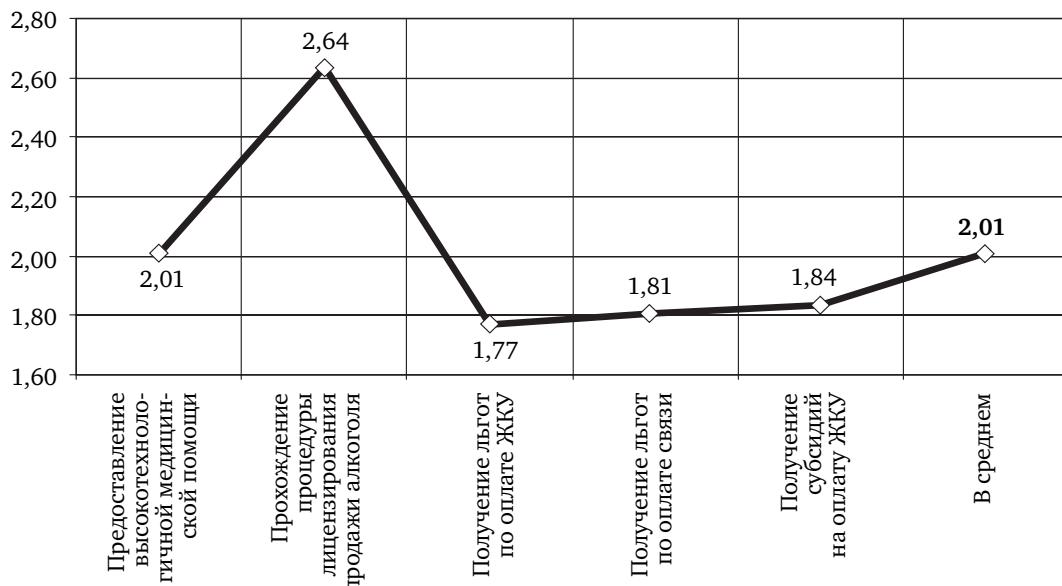
Таблица 7

Удовлетворенность длительностью процедуры получения услуги (%)¹¹

| | Предоставление высокотехнологичной медицинской помощи | Прохождение процедуры лицензирования продажи алкоголя | Получение льгот по оплате ЖКУ | Получение льгот по оплате связи | Получение субсидий на оплату ЖКУ | Приём экзаменов на право управления машинами | Аренда имущества | Госрегистрация машины | Техосмотр машины |
|-------------------------------------|---|---|-------------------------------|---------------------------------|----------------------------------|--|------------------|-----------------------|------------------|
| Слишком долго, в общем-то долго | н.д.* | 9,1% | 26,3% | 28,8% | 28,8% | н.д.* | н.д.* | н.д.* | н.д.* |
| Недолго, нормально, приемлемо | н.д.* | 18,2% | 40,0% | 35,0% | 35,0% | н.д.* | н.д.* | н.д.* | н.д.* |
| Быстро, мало времени было потрачено | н.д.* | 72,7% | 16,3% | 13,8% | 13,8% | н.д.* | н.д.* | н.д.* | н.д.* |
| Другое | н.д.* | 0,0% | 5,0% | 6,3% | 6,3% | н.д.* | н.д.* | н.д.* | н.д.* |
| Затрудняюсь ответить | н.д.* | 0,0% | 12,5% | 16,3% | 16,3% | н.д.* | н.д.* | н.д.* | н.д.* |
| База: все респонденты | 18 | 11 | 80 | 80 | 80 | 35 | 19 | 8 | 6 |

Рисунок 17

Удовлетворенность длительностью процедуры получения услуги (%)



В данном случае для оценки использовалась трехбалльная шкала, так как ответ на данный вопрос предполагал несколько вариантов: «слишком долго», «в общем-то долго», «недолго», «нормально», «приемлемо», «быстро», «было потрачено мало времени».

Агрегированная оценка и рейтинг качества оказания услуг

Агрегированная оценка качества оказания всех девяти услуг соответствующими органами Челябинской области рассчитывалась как арифметическая сумма оценок по следующим индикаторам:

- качество параметров инфраструктуры, связанной с получением услуги;
- качество взаимодействия с поставщиком услуги;
- удовлетворенность процедурой получения услуги.

Итоговый балл формировался как сумма средних оценок заявителей для каждой услуги по каждому из совокупности показателей удовлетворенности:

$$P_{\text{SUM}} = \sum_i^n P_i$$

где:

P_{sum} – суммарный балл по услуге,

P_i – средняя оценка показателя по услуге,

i – номер показателя,

n – общее количество показателей, к числу которых относились:

- удовлетворенность возможностью получения справочной информации при личной встрече с сотрудником;
- удовлетворенность возможностью дозвониться до нужного специалиста;
- удовлетворенность полнотой полученной справочной информации по телефону от сотрудника поставщика услуги;
- удовлетворенность корректностью поведения сотрудников органа, предоставляющего услуги;
- удовлетворенность условиями ожидания приема;
- удовлетворенность графиком работы с посетителями;
- удовлетворенность компетентностью сотрудников;
- удовлетворенность внимательностью и вежливостью сотрудников;
- удовлетворенность продолжительностью приема;
- удовлетворенность порядком получения услуги в целом;
- удовлетворенность длительностью процедуры получения услуги.

Полученные агрегированные данные о степени удовлетворенности потребителей позволяют сделать вывод как в абсолютном контексте, т.е. в сравнении с максимальной возможной оценкой по данной методике (она составляет 43 балла), так и в относительном

(рэнкинг девяти обследованных услуг по качеству оказания). Иллюстрация данных выводов приведена, соответственно, на рис. 18 и в табл. 8.

Рисунок 18

Оценка качества услуг в Челябинской области

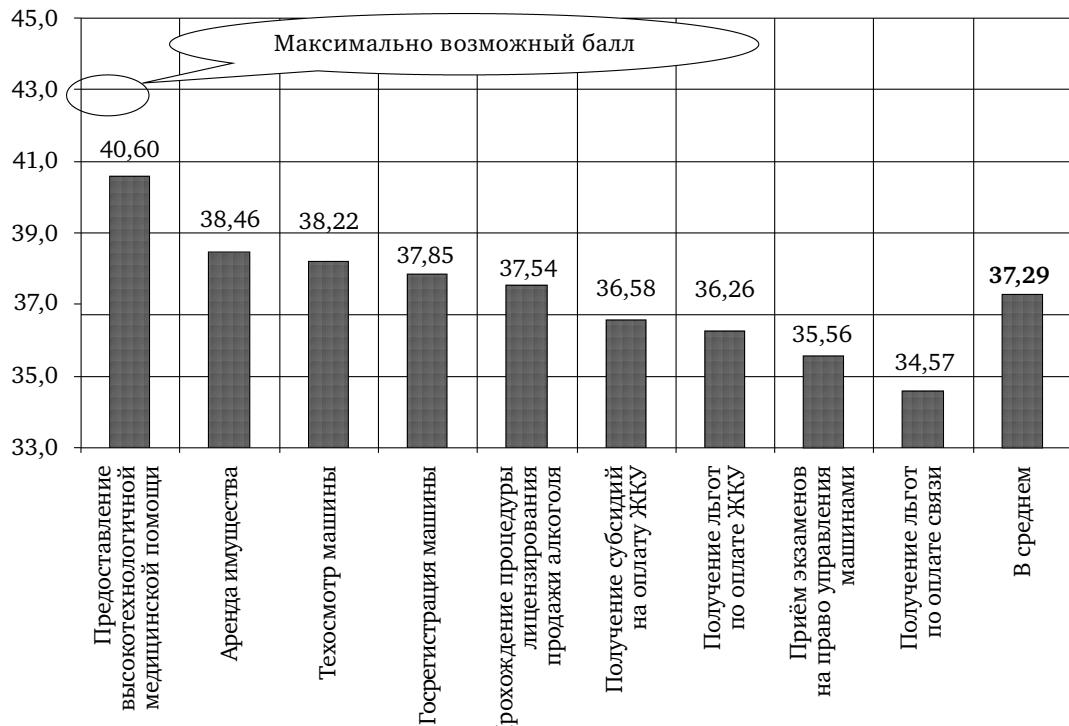


Таблица 8

Рейтинг услуг по качеству их оказания

| Место в рейтинге | Услуга |
|------------------|---|
| I | Направление на предоставление высокотехнологичной медицинской помощи |
| II | Предоставление государственного имущества Челябинской области в аренду |
| III | Государственный технический осмотр и регистрация залога тракторов, прицепов к ним, самоходных дорожно-строительных и иных машин |
| IV | Регистрация тракторов, прицепов к ним, самоходных дорожно-строительных и иных машин, а также выдача на них государственных регистрационных знаков |
| V | Выдача лицензий на розничную продажу алкогольной продукции |
| VI | Предоставление субсидий на оплату жилищно-коммунальных услуг |
| VII | Предоставление льгот по оплате жилищно-коммунальных услуг |
| VIII | Приём экзаменов на право управления самоходными машинами |
| IX | Предоставление льгот по оплате услуг связи |

Выявленные недостатки исследования и соображения по совершенствованию методологии

Анализ хода и итогов проведённого исследования позволяет сделать несколько существенных выводов относительно соответствия его методологии и фактологии принципам качества, выявлённым мировой практикой.

Так, в теории и мировой практике бенчмаркинга сложились определенные требования по обеспечению сравнимости объектов и наличию полной информации о существенных характеристиках объектов бенчмаркинга, не являющихся предметом анализа. В связи с этим достаточно серьёзным ограничением данного исследования является отсутствие структурированной информации о параметрах услуг, которые можно было бы считать экзогенными факторами, формирующими оптимальную модель инфраструктуры оказания услуги. Например, наличие формализованных данных о периодичности получения той или иной услуги (получают ли её заявители регулярно/в первый раз/не в первый раз) позволило бы с большей определённостью судить о потенциальной полезности того или иного источника справочной информации, а следовательно, более точно оценить разрыв между потенциальной и реальной полезностью.

Также следует отметить, что в мировой практике бенчмаркинг эффективности деятельности (в том числе на основе показателей удовлетворённости клиентов) зачастую используется как один из элементов «анализа издержек и эффективности» (cost-effectiveness). В частности, дополнив собранную и проанализированную выше информацию данными об издержках на представление каждой из услуг, исследователи и консультанты смогли бы сделать целый пласт новых, качественно обоснованных выводов о степени эффективности расходования бюджетных средств (как на услугу в целом, так и на отдельные её элементы, например на информирование клиентов).

Говоря о системе показателей, использованной в исследовании, можно утверждать, что для статического (как частный случай, однократного) бенчмаркинга в большей степени подходят показатели категории «качество параметров инфраструктуры, связанной с получением услуги» и «качество взаимодействия с поставщиком услуги». Наоборот, показатели категории «удовлетворенность процедурой получения услуги» целесообразно подробно анализировать и использовать для принятия решений только в динамике, в условиях итеративного, многократного бенчмаркинга.

Что касается границ применения агрегированной оценки и рейтинга качества услуг, то здесь нужно отметить следующее.

Первое. С точки зрения теории эффективности сводных индикаторов бенчмаркинга может быть скорректирован принцип расчёта агрегированной оценки качества оказания услуг. Использование арифметической суммы оценок по индикаторам, тесно коррелирующим друг с другом («удовлетворённость» и «качество инфраструктуры»), является очевидным исказением и должно быть устранено в следующих итерациях бенчмаркинга, в том числе за счёт расширения объёма и более чёткой группировки индикаторов качества.

Второе. Сопоставимость объектов является ключевым фактором успешности использования бенчмаркинга результативности. В данной работе в ряде случаев применялись понятия, позволяющие идентифицировать в числе девяти анализируемых услуг такие совокупности, которые обладают общими эндогенными характеристиками («социальные услуги», «деловые услуги», «услуги, включающие объективно сложные процедуры»). Несомненно, при расширении объектов бенчмаркинга (больше услуг, больше точек их предоставления) следует ориентироваться на приоритетность не общего сравнения всех услуг по параметрам качества, а группировки услуг по категориям и «внутрикластерного» бенчмаркинга, в том числе завершающегося построением нескольких рейтингов (по кластерам).

ПРИМЕЧАНИЯ

- ¹ Практика показала, что полные наименования государственных услуг являются слишком громоздкими и непонятными для их получателей. Соответственно, в ходе опроса респондентам озвучивались короткие эквиваленты. Например, вместо наименования «регистрация тракторов, прицепов к ним, самоходных дорожно-строительных и иных машин, а также выдача на них государственных регистрационных знаков» использовалось краткое «госрегистрация машины». В целях читабельности текста и таблиц в них также используются подобные краткие наименования.
- ² Выделение категории «соседи» из более общей категории «коллеги, знакомые, родственники» оправдано тем, что по многим услугам информация, полученная от первой категории («соседи»), обладает большей валидностью для заявителя. Это, в свою очередь, связано с тем, что у каждого из «поставщиков» государственной услуги есть свои особенности (могут различаться время работы, интенсивность и распределение потока заявителей и т.д.), в то время как соседи (в отличие от обычных знакомых и родственников) обладают опытом получения услуги именно у того «поставщика», к которому территориально привязан и респондент-заявитель.
- ³ Следует сделать два частных замечания по интерпретации опросных данных о приоритетности источников информации. Первое из этих замечаний касается вопроса более объективного определения важности, необходимости различных информационных источников. Несмотря на то что бенчмаркинг предполагает сопоставительный анализ (т.е. сравнение процессов оказания услуг между собой), существует и проблема установления объективных «координат качества» для каждой услуги или для кластеров услуг. Для получения таких объективных координат вопрос о необходимости источников информации следует задавать не только клиентам, но и специалистам органов власти и/или независимым экспертам.
Второе - определённо можно утверждать, что качество НПА, регулирующего процесс предоставления услуги, а также количество таких НПА влияет на принятие

заявителем решения обратиться к данному источнику справочной информации. Таким образом, увеличение доли обратившихся именно к НПА может наилучшим образом свидетельствовать о качестве административных регламентов предоставления данных государственных услуг и достаточности информационной поддержки их внедрения.

⁴ Здесь и далее приведены данные, полученные авторами в результате обработки формализованных личных интервью в местах оказания данных услуг, проведенных в рамках реализации Программы проведения административной реформы в Челябинской области в 2006 г.

⁵ Для услуги «направление на предоставление ВМП» нельзя исключать того, что в качестве «сотрудника органа власти» респондентами может восприниматься лечащий врач.

⁶ Здесь и далее в подобных ситуациях используется четырехбалльная шкала оценивания, так как предполагалось четыре варианта ответов на вопросы данного типа: вполне доволен; скорее доволен, чем недоволен; скорее недоволен, чем доволен; совершенно не доволен.

⁷ Данное заключение сделано на основе ответов респондентов на вопрос о существовании очередей при предоставлении услуг (цифры характеризуют процент респондентов, столкнувшихся с очередями при предоставлении услуг).

⁸ «Н.Д.» – нет данных, значение показателя было рассчитано как среднее значение показателей остальных семи услуг.

⁹ Стоит отметить, что, хотя респондентам можно было отмечать и высказывать все пожелания, они этого не сделали и предпочитали описывать небольшой перечень, содержащий самое необходимое.

¹⁰ Данную оценочную категорию следует отличать от другой, фонетически схожей категории «длительность процедуры оказания услуги». На практике эти категории несопоставимы. Например, если длительность процедуры оказания услуги по лицензированию может составлять один или несколько часов, то временные затраты на получение результата (лицензии) составляют, как правило, несколько недель или месяцев.

¹¹ «Н.Д.» – нет данных.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Fernandez S., Rainey H.G. Managing Successful Organizational Change in the Public Sector // Public Administration Review. March/April 2006, p. 168–176.*
2. *Maire J.-L., Bronet V., Pillet M. A typology of «best practices» for a benchmarking process // Benchmarking, 2005, Vol. 12(1), p. 45 (16).*
3. *Poister, Theodore H. Measuring performance in public and non-profit organizations // Jossey-Bass (The Jossey-Bass non-profit and public management series). 2003.*