



НОВЫЕ
решения
для государственного
управления

Обзор методологий оценки качества государственных услуг

Александр Автушко-Сикорский

2023

Качество оказания государственных услуг является одной из важнейших предпосылок для перехода к устойчивому социальному и экономическому развитию. Существуют различные практики и системы оказания госуслуг в тех или иных странах, а также разные подходы к оценке их качества. От выбора релевантного способа измерения качества госуслуг, учитывающего особенности их оказания в конкретной стране, зависит то, в каком направлении будет продвигаться реформирование всей системы оказания госуслуг.

Целью исследования является определение подходящей методологии оценки качества госуслуг в Беларуси с учетом социально-политического контекста последних лет. Описание существующих методологий оценки качества госуслуг и их анализ составляет основную часть данной работы, в которой государственные услуги рассматриваются как любые услуги, оказываемые населению государственными учреждениями.

После жесткого подавления массовых протестов в Беларуси, последовавших за президентскими выборами 2020 года, и на фоне продолжающихся репрессий, изменился нарратив о взаимодействии общества и государства. Речь идет если не о полном разрыве социального контракта, то о его сокращении до формы, где насилие и/или его отсутствие определяет взаимоотношение общества и власти здесь и сейчас. В данной ситуации белорусское государство ничего больше не может предложить обществу в обмен на его лояльность.

Такой взгляд представляется несколько ограниченным, поскольку государство продолжает предоставлять населению целый ряд услуг. Однако, с учетом репрессий и экономической ситуации, условия предоставления этих услуг постоянно меняются, и чаще всего в сторону ухудшения. Таким образом, актуальная оценка взаимодействия населения с госучреждениями (в широком смысле) является приоритетной для понимания того, в какую сторону изменяется система оказания госуслуг

Следует добавить, что контекст репрессий и неудовлетворённость социально-экономической ситуацией могут оказаться теми условиями, которые и определяют отношения между обществом и государством, а качество оказания госуслуг – маркером, иллюстрирующим их состояние.

ОЦЕНКА КАЧЕСТВА ОКАЗАНИЯ ГОСУСЛУГ В БЕЛАРУСИ: АКТУАЛЬНАЯ СИТУАЦИЯ

На сегодняшний день в Беларуси не проводится независимая оценка качества оказания госуслуг. Государственными органами такая оценка также либо не проводится, либо является закрытой и не публикуется. Единственным инструментом оценки качества госуслуг в Беларуси является государственная система «качество-услуг.бел».

Эта система предлагает оценить весьма широкий спектр различных госуслуг по параметрам простоты и понятности процесса получения услуги, соблюдения установленного срока оказания госуслуги, доступности информации о госуслугах, а также вежливость и доброжелательность сотрудников. Оценка производится по пятибалльной шкале. Возможность оценки доступна гражданам после регистрации в системе.

В системе наблюдаются следующие противоречия:

1. Судя по промежутку времени, за который возможен доступ к данным системы, работать она начала только в июле 2022 года. При этом по истечении года заявляется, что в системе 13 542 зарегистрированных организаций, 432 349 заполненных анкет, и 98 229 зарегистрированных пользователей.
2. «Рейтинг удовлетворенности» представлен в процентном виде (формулируется как «X% – удовлетворены работой»). При этом нет описания, как пятибалльная шкала по нескольким показателям переводится в процентное соотношение, а средний процент удовлетворенности удивительно высок, и составляет 92.16%.
3. Наиболее высокие оценки получают такие сферы госуслуг, как правоохранительные органы, таможенное регулирование и судебная деятельность.

Вероятно, такие данные не являются накруткой, а представляют из себя так называемые *mocked data* (пре-генерированные данные), необходимые для тестирования системы.

На наш взгляд, возможности данного инструмента довольно ограничены и не позволяют получить объективную и исчерпывающую информацию об оценке населением Беларуси качества получаемых государственных услуг. В этой связи предлагаем обратиться к международному опыту в этой сфере.

ОБЗОР МЕТОДОЛОГИЙ ОЦЕНКИ КАЧЕСТВА ОКАЗАНИЯ ГОСУСЛУГ

Ряд международных организаций и консалтинговых компаний имеют собственные разработанные методологии оценки качества работы госорганов населением. Мы провели анализ наиболее известных и доказавших свою эффективность, а также определили те из них, которые лучше подойдут для исследования взаимодействия населения с госучреждениями в Беларуси. При этом учитывался сложный социально-политический контекст и методологические трудности, такие как закрытость белорусской статистики, сложность при проведении опросов ("фактор страха").

1. Методология *McKinsey & Company*

McKinsey & Company - это международная консалтинговая компания, которая специализируется на решении задач стратегического управления. Сотрудничает с крупнейшими компаниями, некоммерческими организациями и органами государственного управления по всему миру. Методология McKinsey¹ формулирует свой подход к оценке качества госуслуг как «создание подхода к оказанию госуслуг, направленных на интересы граждан». Это подразумевает не только Данный подход подразумевает как оценку качества оказания госуслуг и разработку мер по его улучшению, так и оценку ожиданий и неинформированного восприятия граждан и как следствие разработку коммуникативных стратегий, направленных на информирование о преимуществах пользования госуслугами как таковыми.

Методология измерения качества оказания госуслуг McKinsey предполагает оценку следующих параметров:

- *общая удовлетворенность государственными услугами*
- *удовлетворенность конкретными услугами*
- *специфические характеристики оказания государственной услуги (скорость оказания и простота/доступность получения услуги)*

Сбор данных осуществляется методом опроса респондентов, которые оценивают каждый параметр по шкале от 1 до 10. Для каждого из показателей рассчитывается так называемый «Рейтинг удовлетворенности граждан» («Citizen Satisfaction Score», CSS):

$$CSS = \% \text{ высоко удовлетворенных} - \% \text{ неудовлетворенных},$$

¹ McKinsey Center for Government. 2014. [Putting citizens first: How to improve citizens' experience and satisfaction with government services.](#)

где «Процент высоко удовлетворенных» – это процент тех, кто поставил параметру оценку 8 и выше, а «Процент неудовлетворенных» – процент тех, кто поставил параметру оценку 4 и ниже. Респонденты, поставившие баллы 5, 6 и 7 не включаются в расчет рейтинга, потому что эти баллы считаются «нейтральными».

Такой подход с исключением нейтральных баллов позволяет четко видеть, какие из госуслуг предоставляются на исключительно высоком уровне, а какие значительно проседают в оценке результативности гражданами. В свою очередь опрос как метод исследования позволяет оценить социально-демографических разрез удовлетворенности услугами: как оценка удовлетворенности определенными услугами варьируется между различными группами граждан (возрастными, социальными, в профессиональном разрезе, географическом распределении, и так далее). Там, где это возможно, предлагается оценивать разницу между удовлетворенностью услугами, оказываемыми государством, и теми же услугами, которые оказываются частными компаниями.

Кроме того, для оценки удовлетворённости госуслугами эксперты McKinsey вводят специфический параметр – «пропасть восприятия», который является производным от измерения параметра CSS. Суть «пропасти восприятия» заключается в подсчете CSS, а затем в сравнении CSS респондентов, которые пользовались конкретной госуслугой в течение последнего года с теми, кто не пользовался ей больше года или не пользовался вообще. Таким образом:

$$\text{Пропасть восприятия} = \text{CSS(пользовавшихся)} - \text{CSS(не пользовавшихся)}.$$

Измерение «пропасти восприятия», во-первых, позволяет оценить разницу между фактической оценкой качества оказания госуслуг с некой ожидаемой или воображаемой оценкой. Во-вторых, это позволяет оценить ожидаемую оценку как таковую.

Конечной целью измерения «пропасти восприятия» является получение возможности для разработки коммуникативных политик государства для информирования населения о качестве госуслуг, возможности пользоваться ими, преимуществах пользования госуслугами с одновременной разработкой реформы по повышению качества определенных госуслуг (если это необходимо).

Таким образом, для оценки качества оказания госуслуг в рамках методологии McKinsey проводятся опросы населения по большому количеству вопросов (что обусловлено широким спектром изучаемых госуслуг). Опрос как метод исследования дополняется качественными методами: фокус-группами и интервью, проводимыми как среди населения, так и среди госслужащих. Результатом такого исследования является определение «отстающих» сфер и разработка рекомендаций по повышению качества оказания госуслуг.

2. Методология OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development)

Методология OECD основывается на OECD Trust Questionnaire² – большом опроснике, который оценивает широкий спектр взаимодействия граждан с государством: от качества госуслуг до степени вовлечения в политическую деятельность. Это новый инструмент измерения, который помогает правительствам ОЭСР укреплять демократические процессы, улучшать результаты управления в своих странах.

В контексте текущей работы интерес представляет раздел опросника под названием «Drivers of trust in institutions». Вопросы, собранные в этом разделе, позволяют оценить отношение граждан к тому, какой, по их мнению, должна быть работа государственных служащих, оценить качество их работы и работы госучреждений, а также оценить качество предоставляемых госуслуг и предполагаемое качество госуслуг (например, оценить восприятие граждан, будут ли готовы в достаточной степени госорганы к эпидемии заболеваний). Для изучения распределения вопросов по демографическому срезу респонденты классифицируются по группам исходя из их возраста, пола, и уровня образования.

Секция включает в себя тематические подсекции, каждая из которых содержит от 5 до 7 вопросов:

- *Честность (Integrity)*. Оценивает беспристрастность работы госслужащих: вероятность возникновения коррупционной составляющей (как petty, так и grand corruption), политическую независимость.
- *Реактивность (Responsiveness)*. Оценивает способность госинститутов к изменениям и улучшениям работы, а также к внедрению более эффективных решений и практик, которые позволяют повысить качество оказания госуслуг и скорость их предоставления (в том числе под давлением общества).
- *Надежность (Reliability)*. Оценивает способность госинститутов качественно выполнять свои обязанности в критических и непредвиденных ситуациях, а также степень предсказуемости законодательства, регулирующего оказание госуслуг, и надежность и предсказуемость практик и поведения госслужащих.
- *Открытость (Openness)*. Оценивает способность общества влиять на решения правительства и местных органов управления, открытость госаппарата к учету мнения общества, а также открытость информации, важной для общества при принятии государственными учреждениями тех или иных решений.

² OECD. 2022. Working Papers on Public Governance. Survey design and technical documentation supporting the 2021 OECD Survey on Drivers of Trust in Government Institutions. <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/6f6093c5-en.pdf?expires=1689876449&id=id&accname=guest&checksum=6F8265C5B0B3902C98289A384804DB83>

- *Справедливость (Fairness)*. Оценивает ощущение гарантии одинакового отношения к потребителям госуслуг со стороны госучреждений вне зависимости от социального положения потребителей, их расы, пола, материального положения, т.д.

Кроме того, опросник OECD Trust Questionnaire включает в себя краткую подсекцию оценки качества конкретных госуслуг гражданами. Эта подсекция включает в себя вопросы с просьбой оценить качество конкретной услуги по шкале от 0 до 10 (из определенного списка), и качество оказания госуслуг в целом. При этом дополнительно оценивается частота использования респондентом конкретной госуслуги в течение определенного периода времени.

3. Подход Development Research Centre on Citizenship, Participation and Accountability (DRC)

DRC - исследовательский центр, чья деятельность координировалась Institute of Development Studies (UK). Подход Development Research Centre³ представляет собой свод рекомендаций для доноров на основе концепции гражданства и существующих эмпирических исследований. На основе документа мы можем сделать выводы о том, как можно изучать взаимодействие граждан с госорганами – точнее, определить темы и вопросы для изучения.

- *Доступность госуслуг*. Этот параметр оценивает то, как лица, предоставляющие госуслуги, взаимодействуют с гражданами, которым они эти услуги предоставляют, а также то, как легко услуги оказываются: часы работы, присутствие сотрудников на местах, скорость оказания услуг, длительность приема, и т.д.
- *Типы взаимодействия с государством*. Документ обращает отдельное внимание на необходимость анализа того, через какие каналы происходит взаимодействие граждан с государством, и как они оценивают эффективность этого взаимодействия для решения проблем общества. Выделяются следующие каналы взаимодействия с государством:
 - а) государственные (круглые столы, общественные обсуждения, встречи с депутатами, и т.д.),
 - б) взаимодействие через НГО,
 - в) взаимодействие через низовую мобилизацию (стихийные собрания, собрания жильцов и т.д.),
 - г) взаимодействие через параллельные государственные структуры,
 - д) личное взаимодействие.

³ [Building Effective States: Taking a Citizen's Perspective.](#)

- *Анализ законодательства, регулирующего взаимодействие общества с государственными институтами в широком смысле:* от правил взаимодействия с местными органами власти до регулирования возможностей влияния граждан и различных групп на принимаемые решения и изменения в законодательстве.
- *Анализ механизмов и законодательства, регулирующего возможности общества по контролю за деятельностью государственных институтов:* от прозрачности принятия решений до контроля за коррупцией.

4. Подход Еврокомиссии

Подход Еврокомиссии⁴ к оценке качества оказания госуслуг заключается в анализе тех областей, улучшения или изменения, в которых могут способствовать повышению качества оказываемых госуслуг. Тем самым, в дальнейшем мы можем перенести их в категорию анализа, представив как сферы, необходимые для изучения и понимания качества оказания госуслуг в Беларуси и возможных областей для улучшения.

- *Ясность и устойчивость законодательства.* Под этой категорией анализа подразумеваются консультации со стейкхолдерами относительно того, насколько понятным является для них законодательство, регулирующее отношения с государством (например, закупки), и насколько часто оно меняется. Под стейкхолдерами здесь понимается широкий набор акторов: от отдельных индивидов до бизнес-ассоциаций, или профсоюзов.
- *Доступ к критически важным услугам.* В эту категорию анализа входит оценка доступности критически важных услуг, такие как услуги связи, почты, транспорта, и т.д. Под доступностью здесь в первую очередь понимается «возможность позволить себе», то есть цены на критически важные услуги и соотношения цены и качества оказываемых услуг. При этом развитость определенной инфраструктуры также должна подвергаться оценке, поскольку определяет легкость доступа к услуге.
- *Равенство доступа.* В эту категорию анализа входит оценка того, насколько те или иные госуслуги являются в равной мере доступны и одинаковы по качеству для различных социальных групп, а также их доступность и одинаковость качества для населения в зависимости от места проживания, уровня доходов, и так далее. Также, в случае существования неких ограничений на равенство доступа (естественных или искусственных), предполагается оценка наличия программ или механизмов компенсации этих ограничений.

5. Подход European Policy Centre

⁴ European Commission. 2017. [Services of general interest.](#)

European Policy Centre (EPC) – это независимый некоммерческий аналитический центр, занимающийся продвижением европейской интеграции посредством анализа и дебатов, поддержки и стимулирования лиц, принимающих решения на всех уровнях, для принятия обоснованных решений на основе фактических данных и анализа, а также предоставления платформы для привлечения партнеров, заинтересованных сторон и граждан к разработке политики ЕС и в дебатах о будущем Европы.

Подход European Policy Centre⁵ сосредоточен на выделении следующих параметров, изучение которых необходимо для определения качества госуслуг и отслеживания их изменений:

- *Уровень доверия государственным институтам.* Этот показатель определяет склонность граждан к использованию услуг той или иной государственной институции. В свою очередь, меньший уровень пользования услугами не будет создавать стимулов для улучшения качества этих услуг со стороны государства. На высоком уровне необходимо изучение доверия к четырем категориям институтов: правительству в целом, местным властям, государственным институциям с разбивкой (милиция, исполкомы, и т.д.), и отдельно к органам судебной системы.
- *Наполняемость кадрами.* Недостаток квалифицированных кадров в госучреждениях, а также низкий приток новых кадров создают проблемы с качеством и скоростью оказания госуслуг, а также снижают потенциал государственных учреждений к повышению качества госуслуг за счет различных механизмов адаптации.
- *Уровень цифровизации госучреждений.* Внедрение цифровых технологий в процесс оказания госуслуг повышает скорость их оказания, снижает вероятность возникновения коррупции и снижает затраты на оказание госуслуг за счет возможности переключить рабочую силу на другие задачи. Кроме того, согласно ряду исследований, цифровизация госуслуг зачастую стимулирует граждан чаще пользоваться услугами государственных учреждений. При этом, в восприятии граждан высокий уровень цифровизации создает ощущение открытости и повышает доверие к государственным институциям.

⁵ European Policy Centre. 2021. [Well-performing public services for a fair and resilient European society](#).

МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ВОПРОСЫ ИЗУЧЕНИЯ КАЧЕСТВА ОКАЗАНИЯ ГОСУСЛУГ В БЕЛАРУСИ

Отсутствие в Беларуси регулярных исследований оценок качества оказания госуслуг является стимулом для разработки консолидированной методологии на основе описанных выше подходов, и проведения на ее основе регулярных исследований.

Важно, что при изучении качества оказания госуслуг в Беларуси необходимо рассматривать не только наиболее подходящую методологию или подход, но также трудности, связанные со сбором данных.

Сбор и анализ данных

Как видно из описаний методологий исследования качества оказания госуслуг основным методом сбора данных в них являются социологические опросы, иногда дополненные фокус-группами. Методы кабинетного анализа, такие, как анализ законодательства, также применяются, однако гораздо реже.

При этом проведение социологических опросов на социально-политические темы в Беларуси на сегодняшний день практически невозможно с учетом политической обстановки и особенностей законодательства, регулирующего проведение опросов. Тем самым, наиболее релевантным методом исследования нам представляется Computer Assisted Web Interview (CAWI), представляющий собой по факту опрос участников онлайн-панели. Метод CAWI успешно применяется в ряде текущих исследований социально-политических тем в Беларуси (см., например, Беларусский трекер перемен, 2023⁶ и исследование Chatham House⁷), а также используется в исследованиях качества оказания госуслуг OECD.

Однако, в случае Беларуси этот метод имеет ряд ограничений. Так, с учетом необходимости доступа к интернету для участия в опросе, в выборку в большей степени будут попадать жители городов, а также граждане с более высоким уровнем образования и дохода. Методология OECD, к примеру, отдельно указывает, что CAWI используется исключительно для стран с высоким распространением интернета – по этой причине в ряде стран Латинской Америки OECD используются исключительно face-to-face опросы.

Таким образом, CAWI как метод сбора данных является наиболее подходящим методом, однако, при условии оговорки, что выборка репрезентативна городскому населению, либо репрезентативна онлайн-панели. При этом необходима разбивка опрошенных по полу, возрасту, уровню образования, доходу и размеру населенного пункта, где проживает респондент.

⁶ Беларусский трекер перемен. 2023.

⁷ Chatham House. 2023. [Результаты четырнадцатой волны исследования.](#)

Фактор страха

Частым аргументом критики валидности данных социологических опросов, проводимых в Беларуси, является так называемый «фактор страха». Под этим подразумевается нежелание респондентов отвечать на чувствительные социально-политические вопросы. Изучение вариаций ответов в других исследованиях, проведенных в Беларуси, показало, что влияние «фактора страха» на социально-политические вопросы незначительно, и составляет 8-9 процентных пункта согласно другому исследованию Chatham House⁸. При исследовании отношения к качеству оказания госуслуг в Беларуси мы ожидаем более низкое влияние фактора страха из-за меньшей сенситивности вопросов (вопросы о госучреждениях вместо доверия президенту или отношения к войне, и т.д.).

Методологии анализа

Для изучения оценки белорусским населением деятельности различных органов госуправления и качества предоставляемых госуслуг лучше всего подходят методологии OECD и McKinsey. Они содержат в себе достаточные и полные методологические инструменты для определения оценки качества и деятельности органов управления.

Так, методология McKinsey позволяет:

- получить оценку качества оказания конкретных госуслуг гражданами, а также общую удовлетворенность качеством оказания госуслуг
- определить те госуслуги, где наиболее необходима реформа процедуры их оказания.

В свою очередь, методика OECD позволяет дополнить полученные данные разбивкой на более детальные характеристики качества оказания госуслуг, такими как, например, открытость и надежность. Еще одной важной составляющей, которую необходимо заимствовать из методики OECD является предполагаемое качество оказания госуслуг. На наш взгляд, параметр предполагаемого качества оказания госуслуг (т.е. «Каким будет качество оказания госуслуги, если бы вы ей воспользовались?») является более релевантным, нежели «пропасть восприятия» в методике McKinsey, поскольку включает в опрос тех, кто пользуется конкретной госуслугой, и либо не пользовался ею, либо пользовался давно.

⁸ Chatham House. 2023. [Фактор страха при исследованиях на социально-политическую тематику в Беларуси](#).

В дополнение к методологиям McKinsey и OECD мы считаем релевантным добавить часть из подхода European Policy Centre: точнее, вопрос, касающийся доверия различным институтам. Это даст возможность получить полную картину оценки «деятельности/качества/доверие» гражданами по отношению к качеству оказания госуслуг и государственным институтам, которые их оказывают.

Для оценки процесса взаимодействия белорусов с различными органами госуправления и чиновниками разного уровня после 2020 года необходимы синтетические методы из разных подходов. Так, нам кажется релевантным:

1. Development Research Centre - «Типы взаимодействия с государством» и «Анализ законодательства, регулирующего взаимодействие общества с государственными институтами». Осуществив анализ по этим частям, мы сможем получить ответ на то, через какие каналы осуществляется взаимодействие граждан с государством и как это взаимодействие регулируется.
2. Еврокомиссия - «Ясность и устойчивость законодательства». Для получения данных для оценки ясности и устойчивости законодательства необходим опрос стейкхолдеров (например, от бизнеса – полный список должен быть определен непосредственно в методологии будущего исследования) с ответами по шкале Ликерта.

Список госуслуг для анализа

Для определения списка госуслуг для оценки качества их оказания нельзя ориентироваться на уже существующие страновые исследования. Большинство исследований в формате case study, посвященных исследованию оценки качества оказания госуслуг населением включают в себя следующие госуслуги (см. сноску⁹). Однако, такой список госуслуг представляется нам чрезмерным, плюс, большинство перечисленных в нем госуслуг не предполагают непосредственного контакта с представителями государственных органов и/или служб.

⁹ Список заимствован из обзора в [Romero-Subia et al., 2022](#).

Список госуслуг: 1) городское планирование и зонирование, 2) дороги и пешеходная инфраструктура, 3) организация дорожного движения, 4) система общественного транспорта, 5) система парковок, 6) адресная информация 7) транспортные услуги, 8) качество питьевой воды, 9) канализация и ливнестоки, 10) вывоз мусора и уборка городской территории, 11) обустройство парков, 12) уличное освещение, 13) сохранение исторического и культурного наследия, 14) культурные мероприятия, 15) инфраструктура для проведения культурных и социальных мероприятий, 16) похоронные услуги, 17) пожарные службы, 18) полицейские службы, 19) спортивные услуги, 20) ветеринарные услуги, 21) социальные услуги.



Новые
решения
для государственного
управления

Исходя из этого, предлагается изучения оценки населением качества оказания госуслуг в следующих областях:

- 1) жилищно-коммунальные услуги,
- 2) образование,
- 3) медицинские услуги,
- 4) правоохранительные органы

При этом стоит отметить, что список госуслуг, приведенный выше, является рамочным, и может быть разбит на более детализированный при составлении методологии исследования качества оказания госуслуг.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Политический кризис в Беларуси, начавшийся в 2020 году, изменил отношения между обществом и государством в Беларуси. Тем не менее, регулярное взаимодействие общества и государственных институций так или иначе осуществляется – как минимум, в сфере оказания госуслуг населению. Оценка этого взаимодействия населением, однако, могла сильно измениться – как из-за нестабильной социально-политической обстановки, так и из-за ряда законодательных инициатив, потенциально негативно влияющих на отношение общества к государственным институтам и органам.

В данной работе были рассмотрены основные методики и подходы, которые используются консалтинговыми организациями и международными институциями для оценки качества оказания государственных услуг. Целью такого обзора является выбор наиболее релевантных методик для оценки качества оказания госуслуг, которые будут использованы непосредственно в самом исследовании для Беларуси.

В результате оценки применимости описанных методик к исследовательским вопросам, которые необходимы для последующего исследования качества оказания госуслуг в Беларуси, в качестве методик оценки были выбраны несколько – методики McKinsey, OECD, European Policy Centre, Development Research Center и Еврокомиссии. В качестве наиболее релевантных методов сбора данных – CAWI и экспертные опросы.