

О.О. Заріцька,  
магістр державного управління,  
помічник судді Апеляційного суду Донецької обл.

## **ОЦІНКА ЗАДОВОЛЕНОСТІ НАСЕЛЕННЯ НАДАНИМИ УПРАВЛІНСЬКИМИ ПОСЛУГАМИ**

*Розглянуто проблему визначення та вимірювання задоволеності населення послугами, отриманими від органів влади. Показано можливий вплив процедури вимірювання на діяльність органу влади, визначаються імовірні наслідки від цього.*

**Ключові слова:** управлінські послуги, органи влади, задоволеність послугами, оцінка задоволеності послугами.

Проблема підвищення якості надання управлінських послуг є дуже актуальною, про необхідність її вирішення постійно говорять державні та політичні діячі, засоби масової інформації, громадськість. На думку експертів Світового Банку [3], висока якість управлінських послуг впливає на поліпшення стандартів життя в країні та соціополітичну стабільність. Підвищення якості управлінських послуг є комплексною проблемою. Управління якістю еволюціонувало від звичайного «здорового глузду», яким керувалися в ХІХ ст., до побудови й аналізу складних систем наприкінці ХХ ст. Сьогодні для того, щоб надавати якісні управлінські послуги, органам влади необхідно докорінно переглянути свою діяльність, адаптувати нові управлінські практики, нові технології, впроваджувати інновації, розвивати партнерські відносини зі своїми клієнтами, налагоджувати співробітництво з організаціями приватного сектора.

Питанням надання якісних управлінських послуг присвячено праці таких зарубіжних вчених, як Д. Бітон, Р. Каплан, Д. Нортон, К. Томкінс, К. Талбот, М. Кейв, Е. Халачмі, Дж. Боукерт, К. Худ, Б. Хадсон, М. Хольцер, С. Роджерс, Е. Розен, М. Попович, М. Сандьєр, Дж. Слайтер та ін. Питання ефективності в державному управлінні знаходять відображення й у працях вітчизняних вчених В. Бакуменка, С. Білої, А. Гошко, В. Дзюндзюка, В. Лобаса, В. Мартиненка, Н. Нижник, Г. Одінцової, І. Розпутенка,

С. Серьогіна, В. Токовенко, , Ю. Шарова та ін.

Поруч з цим слід відзначити, що проблема підвищення якості надання управлінських послуг залишається недостатньо розробленою стосовно такого аспекту, як вимірювання та оцінка задоволеності населення наданими послугами. Тому метою даної статті є визначення особливостей побудови системи вимірювання такої задоволеності.

Існують два основних підходи до здійснення оцінки задоволеності населення наданими управлінськими послугами з боку органів влади [2]. Перший, «кількісний», підхід спирається на кількісні показники діяльності органів влади, – кількість звернень стосовно незадоволення наданими послугами. Даний підхід є формою соціального контролю і впливу на діяльність органів влади та для його реалізації видаються спеціальні законодавчі акти, що регламентують дії і громадян, і посадовців.

Якщо використовувати кількісний підхід, то задоволення населення наданими управлінськими послугами слід оцінювати через аналіз:

- змісту звернень, для того щоб виявити відносну кількість тих, що відображають незадоволення наданими управлінськими послугами. При цьому доцільним є визначення якоїсь оцінної шкали, припускаючи, що якщо жодне зі звернень не стосується незадоволення наданими управлінськими послугами, то задоволення населення є максимальним по визначеній шкалі, а якщо всі звернення стосуються незадоволення – мінімальним. Подібний аналіз можна проводити з різною періодичністю: щомісяця, раз на квартал, раз на півроку, щорічно;

- зростання чи зменшення абсолютної кількості звернень, що стосуються незадоволення наданими управлінськими послугами;

- тенденцій змінення оцінок задоволення наданими управлінськими послугами за певний період часу.

Безумовно, кількісний підхід є корисним і не дуже витратним, але він може не відображати реальної ситуації, оскільки далеко не завжди ті громадяни, що незадоволені наданими в органах влади послугами,

звертаються зі зверненнями. Тому його слід розгляди радше як «допоміжний». Більше ж ефективним є «соціальний» підхід, за якого задоволеність населення наданими управлінськими послугами слід розглядати через якісні показники, які визначаються за допомогою соціологічних методів дослідження.

Але, по-перше, під час подібної оцінки задоволеності населення наданими управлінськими послугами доцільніше розглядати задоволеність не лише послугами, а діяльністю органу влади в цілому, оскільки таке поняття як «управлінські послуги» є не завжди зрозумілим для пересічного громадянина.

По-друге, постійна оцінка задоволеності забезпечує орган влади безліччю переваг, включаючи: генерацію тимчасових даних; ідентифікацію цілей для вдосконалення; делегування більшої оперативної відповідальності на більш низькі рівні управління; запобігання критичних або скрутних ситуацій; поліпшення аналізу взаємозв'язку між розподілом ресурсів і вирішенням поставлених завдань.

По-третє, безпосереднє вимірювання задоволеності діяльністю органу влади потребує розв'язання трьох взаємопов'язаних задач: опрацювання низки вимірювальних індикаторів (*проектування* вимірювальної системи); *аналізу і використання* інформації, отриманої за допомогою індикаторів (оцінка задоволеності); впливу (*ефекту*) вимірювання.

Таким чином, проектування, аналіз і використання та ефект є елементами організації функціонування вимірювальної системи. Існують кілька підходів до побудови вимірювальної системи. Перший, дзеркальний, підхід передбачає, що ефект вимірювань повинен бути нейтральним, вони лише відбивають дійсність подібно дзеркалу. Індикатори, які визначаються відповідно до таких критеріїв як точність, визначеність, вірогідність, надійність, не повинні впливати на якість надання послуг, інакше вони повинні бути виключені. Відповідно, і використання матиме технічний характер – інформація, отримана в результаті вимірів, розглядається як

додаткова, «підручна».

Другий, мотиваційний, підхід передбачає, що ефект вимірювань повинен мати характер плацебо, сам факт вимірювання може сприяти поліпшенню діяльності, підвищенню якості послуг, мотивуючи його. Тому до критеріїв проектування додається мотивація.

У цих двох підходах цілком ігнорується ідея стосовно того, що вимірювання самі по собі можуть викликати проблеми, виступати як перешкода на шляху покращення якості послуг. Тому більш доцільним є застосування третього, функціонального, підходу, на якому наголошує В. Дзюндзюк [1], з погляду якого вимірювання можуть і повинні впливати на діяльність організації, при цьому, природно, передбачається, що ефект повинен мати функціональний характер, тобто впливи повинні бути позитивними. Досягти цього можна шляхом додавання до принципів проектування співвіднесення вимірювальних індикаторів з цілями і завданнями організації [1].

Але ефект може бути і дисфункціональним, тобто негативно позначитися на діяльності організації, досягненні поставлених цілей і завдань. Дисфункціональні наслідки в результаті вимірювання виникають через те, що вимірювання чи вимірювальна система мають істотні недоліки, які наведено нижче.

*Неприйняття.* Неприйняття відбиває переконання в тому, що немає ніякої необхідності у вимірюванні якості діяльності органів влади, отже й задоволеності наданими послугами, оскільки в публічному секторі такої проблеми не існує. Тобто, з погляду неприйняття, робляться спроби виміряти щось, що не існує. Таке переконання, що має радше світоглядний характер, може, проте, здійснювати дисфункціональний вплив на діяльність організацій, оскільки припускає непотрібність вимірювання задоволеності управлінськими послугами через те, що наявна ситуація вважається досконалою. Якщо стати на цю позицію, то здається, що ті ресурси, котрі потребують вимірювання, є даремно витраченими, адже і так видно, що всі

організаційні одиниці й організація в цілому здійснюють свою діяльність максимально ефективно.

*Переконаність у неможливості вимірювання.* Припустимо, що вдалося перебороти прийняття і показати необхідність вимірювання задоволеності послугами. Але й за такого випадку можна зіштовхнутися з переконаністю в неможливості, з якої-небудь причини, розробки концепції та здійснення практики вимірювання в публічному секторі. Результатом такого переконання є недовірливе ставлення до будь-якої вимірювальної системи і проведення вимірювань, невіра в об'єктивність їхніх результатів.

Переконання про неможливість вимірювання ефективності може мати дисфункціональний характер, оскільки виставляє будь-яку спробу вимірювання в негативному світлі. Це веде до фаталістичної, у деякому сенсі, позиції, з погляду якої незалежно ні від чого неможливо проводити моніторинг зовнішнього середовища. Тому слід переборювати дане переконання, базуючись на контраргументації, наведеній вище.

*Недовіра.* Припустимо далі, що вдалося переконатися й переконати інших у необхідності і можливості вимірювання задоволеності послугами. Однак, це не є гарантією відсутності недовіри, – почуття того, що публічний сектор “гірше”, ніж приватний. Це більше, ніж комплекс неповноцінності. Недовіра навіть не допускає думки про те, що органи влади можуть здійснювати свою діяльність більш ефективно, ніж приватні організації. Дана ідея проектується і на вимірювання, мається на увазі, що вимірювання як інструмент у публічному секторі не може бути краще, ніж у приватному.

Така позиція є дисфункціональною, тому що вона негативно впливає на мотивацію. Переконаність, що незалежно від того, що б не здійснювалося в публічному секторі (в тому числі й вимірювання задоволеності послугами), це завжди буде гірше порівняно із приватним сектором, аж ніяк не впливає позитивно на діяльність публічних організацій.

*Технологічна невідповідність.* Вона означає відсутність в організації або необхідних технічних засобів, або фахівців, здатних розробити адекватну

вимірювальну систему чи здійснювати адекватні виміри. Така ситуація виникає, як правило, коли при першому впровадженні вимірювальної системи, котра може потребувати як більш потужних комп'ютерів і спеціального програмного забезпечення для обробки отриманої інформації, так і фахівців, в яких раніше не було потреби (напр., соціологів, маркетологів, системних аналітиків тощо), організація намагається обійтися “власними силами”, що призводить до неможливості отримання і аналізу в повному обсязі всієї необхідної інформації.

*Перекрученість результатів вимірювання.* Перекрученість означає невідповідність одного, декількох чи всіх отриманих результатів вимірювання до реального стану речей. Тому може виникати відчуття змін, що відбуваються, там, де цього немає, порушується механізм зворотного зв'язку, а, отже, дуже велика імовірність прийняття хибних управлінських рішень.

*Гіпертрофія.* Гіпертрофія означає перебільшення ролі вимірювального процесу, – подання результатів діяльності організації як наслідку їхнього вимірювання, тобто, наприклад, говориться про те, що вимірювання реального кінцевого продукту стимулює його виробництво, тому без вимірювання неможливе поліпшення його якості (збільшення обсягу тощо). Що цікаво, за такого підходу вимірювання дійсно здатне поліпшити якість (збільшити обсяг) кінцевого продукту, але це хибує розгортанням додаткової, в принципі непотрібної, активності. У цьому полягає дисфункціональний ефект гіпертрофії.

*Атрофія.* Атрофія в чомусь протилежна гіпертрофії, за неї дисфункціональний ефект виявляється в тому, що вимірювання негативно впливає на один чи кілька компонентів організаційного процесу, наприклад, кінцевий продукт, погіршуючи його якість чи зменшуючи його кількість, що відбувається через неправильну організацію вимірювального процесу. Так, спроби примусити працівників нижчого рівня в організації підвищити свою відповідальність за допомогою здійснення вимірювання якості послуг, що

ними надаються, можуть мати зворотний ефект, знизивши якість.

*Зайва деталізація.* Відомо, наприклад, що довжина берегової лінії є функцією деталізації мірила і чим більше деталізація, тим більшою буде довжина. Це пояснюється тим, що з підвищенням рівня деталізації зростає “ламаність” берегової лінії, – той її відрізок, що здавався прямим з відстані, наприклад, у п'ять кілометрів, уже не буде здаватися таким з відстані в сто метрів, – а, як відомо, довжина ламаної завжди більше довжини прямої на тому ж самому відрізку. Перенесення даної точки зору на вимірювання означає, що більша кількість вимірювальних точок буде більш детально відображати різні елементи чи аспекти організаційного процесу. Це дійсно так. Але при цьому часто забувається, що, по-перше, в реальності вони не змінюються, а по-друге, деталізація – це процес у принципі нескінченний.

*Інфляція.* Інфляція стосується не одного вимірювання, а серії вимірювань, і вона може виникнути тоді, коли вимірювальний процес не контролюється особами, що не задіяні в ньому. Інфляція означає, що кількість і тривалість вимірювань не виправдано збільшуються, а це призводить до залучення додаткових ресурсів, закупівлі додаткового обладнання, створення дорогих інформаційних систем тощо, що здійснює дисфункціональний ефект на діяльність організації.

*Нав'язування.* Це, мабуть, найпоширеніший недолік, що характеризується розробкою вимірювальної системи ззовні організації та/або її директивним упровадженням керівництвом для нижчестоящих рівнів. Можливий дисфункціональний ефект нав'язування очевидний. Співробітники організації сприймають нав'язану систему насторожено, не розуміючи цілком її ідеології та цілей, їхня мотивація знижується, оскільки в них створюється враження, що вони ніяк не впливають на результати вимірювань. Нарешті, рядові співробітники організації займають “оборонну позицію”, збільшуючи розділову смугу між собою і керівництвом.

*Короткостроковість.* При короткостроковості акцент у вимірюваннях робиться на невеликих часових періодах діяльності організації

(не більше одного року), при цьому упускаються більш тривалі періоди, що пов'язано, у першу чергу, з однорічним бюджетним циклом в організаціях. Такий підхід є дисфункціональним, оскільки організація існує тривалий період часу, а її діяльність за даний період не еквівалентна просто сумі діяльності за короткострокові періоди.

*Мінливість.* Мінливість щодо вимірювань означає їхню невідповідність до цілей і завдань організації, а оскільки вимірювання здатне впливати на діяльність, то в цьому випадку воно може “відхиляти” діяльність від цілей і завдань, – співробітники організації починають фокусуватися на результатах вимірювань, а не на цілях і завданнях. Це, безсумнівно, має наслідком дисфункціональний ефект, оскільки діяльність починає набувати у певному сенсі мінливого характеру, перестає корелювати з цілями і завданнями.

Таким чином, усі розглянуті недоліки створення і запровадження вимірювальної системи та здійснення вимірювань виникають, в основному, з двох причин. Перша полягає в усе ще сильній вірі в кількісні виміри в організаціях, відповідно, неприйнятті до уваги їхнього якісного аспекту, – можливості впливати, позитивно чи негативно, на діяльність організації. Друга – в тому, що критерії для вибору вимірювань протягом тривалого часу були технічними, можна навіть сказати механістичними, – вимірювання вибиралися відповідно до встановлених вимог, що згадувалися вище, і процедур. При цьому було неважливим, наскільки вони відповідають практичним потребам організації. Вимірювання ж повинні бути практичними інструментами в діяльності організацій, використання яких впливає на мотивацію, поведінку співробітників, відносини в колективі й інші аспекти діяльності організації. Особливо це характерно для органів влади, тому для них недопущення дисфункціонального ефекту вимірювань має стати основним принципом під час розробки та впровадження системи вимірювання ефективності. Визначення необхідного для цього механізму має стати подальшим напрямком досліджень з цієї проблематики.



**Список використаних джерел:**

1. Дзюндзюк В. Б. Ефективність діяльності публічних організацій: [монографія] / В. Б. Дзюндзюк. – Х. : Вид-во ХарПІ УАДУ “Магістр”, 2003. – 236 с.
2. Grizzl G. Measuring State and Local Government Performance: Issues to Resolve Before Implementing a Performance Measuring System / G. Grizzl // State and Local Government Review. – 1999. – № 74(3). – P. 132–136.
3. World Bank. Annual Report. – Washington, D.C. : World Bank, 2001. – 678 p.

***Zaritska O.O. Evaluation of population satisfaction with received management services.***

The article is devoted to the problem of defining and measuring of population satisfaction with services received from authority organs. Possible influence of measure procedure on an authority organ activity is shown, probable consequences of this are defined.

**Key words:** managerial services, authority organs, services satisfaction, services satisfaction evaluation.

***Зарицкая О.А. Оценка удовлетворенности населения оказанными управленческими услугами.***

Рассмотрена проблема определения и измерения удовлетворенности населения услугами, полученными от органов власти. Показано возможное влияние процедуры измерения на деятельность органа власти, определяются вероятные последствия этого.

**Ключевые слова:** управленческие услуги, органы власти, удовлетворенность услугами, оценка удовлетворенности услугами.