

УДК 338.46

## **Качество и эффективность услуг организаций общественного сектора экономики**

**В.Ю. Пашкус**

*Экономический факультет Санкт-Петербургского государственного университета, кафедра экономической теории и экономической политики*

**Аннотация.** Статья посвящена проблеме совершенствования понятийного аппарата качества и эффективности услуг общественного сектора экономики. Автор разделяет понятия качества и эффективности, что меняет подходы к их оценке. отождествление качества с двумя направлениями, реальным и воображаемым, позволяет более полно охватить все характеристики качества и учесть их влияние на конкурентоспособность организаций общественного сектора и эффективность государственной политики в общественном секторе экономики.

**Abstract.** The paper analyzes problems of improving the conceptual apparatus of service quality and efficiency of public sector. The author differentiates the concepts of quality and efficiency that changes approaches to their estimation. Identification of quality with two directions, real and imaginary, allows to cover all characteristics of quality more completely and to correlate them with their influence on competitiveness of public sector and efficiency of state policy in the public sector of economy.

**Ключевые слова:** качество услуг организации общественного сектора, эффективность, реальное качество услуги, воображаемое качество услуги

**Key words:** quality of public services sector, efficiency, real quality of service, imaginary quality of service

### **1. Введение**

В научной литературе понятия качества и эффективности часто рассматриваются как тождественные или очень близкие, и всегда понятие эффективности опирается на наличие высокого качества явления или процесса. Но в некоторых случаях эти составляющие объекта исследования не только не являются тождественными, но и могут прямо противоречить друг другу. Это затрудняет их правильную интерпретацию и негативно отражается на оценке. Особенно это проявляется в отношении качества и эффективности услуг организаций общественного сектора. В то же время, эти понятия определяют принципиально разные характеристики услуги и могут рассматриваться независимо друг от друга. Следовательно, совершенствование государственной политики в общественном секторе экономики и повышение его конкурентоспособности требует максимально полного изучения проблемы.

Цель данной статьи – развитие понятийного аппарата, применяющегося для определения качества и эффективности общественных услуг. В этой связи задачами исследования являются:

1. анализ сложившегося понятийного аппарата качества и эффективности;
2. разделение понятий качества и эффективности общественных услуг;
3. введение понятия реального и воображаемого качества услуги;
4. разработка нового понятийного комплекса, учитывающего взаимозависимость всех типов свойств услуги.

### **2. Качество и эффективность услуг общественного сектора**

Качество и эффективность предоставляемых общественных услуг – основные показатели их конкурентоспособности на рынке и одни из важнейших показателей потребительской предпочтительности услуг. При этом надо понимать, что качество и эффективность услуги является показателями потребительской предпочтительности только в том случае, когда потребитель в состоянии понять (Рубин, 2011), что они действительно высоки и влияют на ценность данной услуги. Степень влияния на ценность услуги необходимо рассматривать как с точки зрения потребителя, так и с точки зрения его вовлечения в формирование дальнейшей ценности услуги более высокого уровня.

Так, например, образовательные услуги представляют собой сложный для восприятия потребителя продукт, т.к. сам потребитель обычно не в состоянии выявить принципиальные отличия близких образовательных программ, не может самостоятельно оценить их качество и субъективно оценивает востребованность результатов реализации этих услуг на рынке труда. Фактически в системе образования существует прямой и косвенный потребитель образовательных услуг. При этом платит за

образование и осуществляет выбор образовательных услуг его косвенный потребитель – учащийся и его семья. Прямым же потребителем образовательных услуг выступает частный работодатель или государство как работодатель (Фокина, 2010). Частные работодатели вообще не включены в схему потребления, государство же включено в нее только опосредованно, через формирование государственного заказа для системы высшего образования.

В такой схеме возникает много заблуждений и неверных представлений одних групп потребителей о предпочтениях других групп потребителей, а также о свойствах самого образовательного продукта. В результате чего происходит подмена реальных качественных показателей услуги в сознании всех ее потребителей и видимых (воспринимаемых) ее качеств.

Потребитель скорее ориентируется на воспринимаемое качество общественной услуги (Флеминг, Асплунд, 2009), обращая внимание на ее имидж и престиж. Эти показатели могут совершенно не коррелировать с реальными показателями качества и эффективности услуг. Могут они не зависеть и от высокой ценности услуг для непосредственных и косвенных потребителей общественных услуг (например, работодателей для вузов, вузов для школ, больниц для поликлинических комплексов и т.п.).

Имидж и престиж могут создаваться по ряду внешних признаков услуги, которые вызывают определенные привлекательные ассоциации в сознании потребителя. Это может быть и красивое, звучное, загадочное название услуги (например, образовательной программы), и привлекательный внешний вид зданий и помещений, где они оказываются, количество и внешние признаки оборудования этих помещений; конкретные имиджевые личности, с которыми связывается данная услуга; привлекательная, яркая дополнительная деятельность общественного учреждения, в которую вовлечены непосредственные потребители и много других имиджевых показателей. Но все они прямо не связываются с качеством и эффективностью общественной услуги, которые могут оценить только специально подготовленные потребители или сами представители организаций общественного сектора и органов управления этими организациями.

Более того, даже работники всевозможных организаций и служб управления общественным сектором на разных уровнях не всегда могут отделить реально существующие показатели качества и эффективности от их воспринимаемых аналогов. Например, идеальный документооборот вуза ассоциируется с высоким качеством управления вузом и высоким качеством преподавания в вузе дисциплин. В то же время на практике он может свидетельствовать лишь об отлаженности бюрократической системы и полном соответствии заявленных программ (не обязательно полностью соответствующих реальным итоговым компетенциям выпускника) государственным стандартам и иным требованиям, предъявляемым к образовательным услугам. На практике отделить эти воспринимаемые характеристики от реальных бывает достаточно сложно.

Качество и эффективность общественных услуг обычно рассматривается как нечто единое и неразделимо присущее ей (Валевич, Пароля, 2008). В то же время, может быть реализована ситуация, когда услуга будет эффективной, но не будет качественной, или будет качественной, но неэффективной. Следовательно, необходимо ввести понятия качества и эффективности общественных услуг и исследовать различные подходы к их оценке.

**Качество общественных услуг** – это такой набор характеристик услуги, который обеспечивает:

- высокую ценность ее для потребителя;
- возможность участия потребителя общественной услуги в дальнейшей цепочке формирования ценностей;
- достижение высокой чистой отдачи общественного сектора экономики по выделенному кластеру услуг;
- низкие индивидуальные потребительские риски и риски целостности и эффективности функционирования общественной системы, определяющие высокий уровень качества жизни населения и обеспеченность всех секторов экономики человеческим капиталом надлежащего качества.

Однако надо отметить, что применительно к каждому сектору общественных услуг качество будет иметь свою специфику.

**Качество образовательной услуги** – это высокий уровень знаний и профессиональных навыков в итоговых компетенциях выпускника. Это развитие навыков самостоятельного принятия решений в конкретной профессиональной области и соответствие итоговых профессиональных компетенций, сформированных в ходе оказания образовательной услуги, реальным требованиям рынка труда и стратегическим приоритетам развития национальной экономики.

Таким образом, качество образовательной услуги определяет ее способность влиять на формирование человеческого капитала экономики и ее потенциал при переходе к новым экономическим условиям. С этой точки зрения образовательные услуги требуют наиболее тесной интеграции стейкхолдеров для обеспечения необходимого качества услуг, т.к. в данном случае учреждения

образования непосредственно связаны цепочкой формирования образовательных навыков и развития человеческих способностей.

**Качество медицинской услуги** – это высокий уровень профилактики и выздоровления пациентов без дальнейших рецидивов заболеваний, низкий уровень индивидуальных рисков потребителей, связанных с побочными эффектами лечения. Это высокая доступность медицинских услуг для всех слоев населения; высокий уровень профилактики тяжелых заболеваний, развития здорового образа жизни и медицинской культуры населения; высокая согласованность действий учреждений всех типов в своевременном и полноценном оказании медицинских услуг, обеспечивающих высокую продолжительность жизни и повышение границ трудоспособного возраста населения.

Медицинские услуги теснее соотносятся с конкретным учреждением, поскольку такие учреждения лишь опосредованно связаны цепочкой сохранения здоровья индивидуума. Фактически действенной системы оказания медицинских услуг в настоящее время не существует, как и системы профилактики тяжелых заболеваний. Некоторые виды услуг учреждения медицины оказывают другим учреждениям медицины (например, выполнение заказа на проведение специфических анализов), т.е. учреждения могут работать на B2B секторе. Но большая часть услуг носит потребительский характер. Кроме того, ряд таких услуг направлены не столько на лечение, сколько на профилактику заболеваний, и в комплексе с лечебными услугами они оказывают прямое влияние на качество жизни населения и качество человеческого капитала: только здоровый человек может эффективно реализовывать свои трудовые функции и проявлять активную жизненную позицию, необходимую для преуспевания в новых экономических условиях.

**Качество услуг научных учреждений** – это высокий уровень доступности, признания и востребованности научных разработок как на внутреннем рынке, так и на глобальном, степень коммерциализации научных разработок. Это низкий уровень общественных рисков, ассоциируемых с продвижением научной разработки, и влияние научных разработок на скорость и качество инновационных процессов во всех отраслях экономики, а также качество жизни населения.

Научные учреждения так же, как и образовательные, имеют более тесные связи с другими научными структурами цепочкой формирования ценностей, хотя для них связи и более слабы. Но в силу особенностей научных учреждений, исследовательские организации вынуждены иметь тесные связи с опытно-конструкторскими и зачастую образовательными (особенно вузами) организациями, а кроме того, ориентироваться на различные группы потребителей (образовательные, производственные и опытно-конструкторские организации). В некотором роде научные учреждения, единственные в общественном секторе, работают исключительно на B2B секторе (в определенных случаях при реализации госзаказа на B2G секторе), т.е. только с корпоративными партнерами. Это делает влияние показателей научных услуг на качество жизни населения опосредованным, через внедрение научных разработок в образовании и производстве, а также создании на их основе новых технологий и качественно новых подходов к управлению экономическими единицами.

Необходимо при этом учитывать, что научной деятельностью занимаются не только специализированные учреждения, но и образовательные, а именно высшие учебные заведения. С одной стороны, осуществление научной деятельности считается неотъемлемой частью деятельности вуза, но с другой стороны, это направление деятельности вуза никоим образом не стимулируется и не финансируется. Более того, научной деятельностью в вузе, как правило, занимается существенная доля того же контактного персонала, задействованного в формировании образовательных услуг. По сути, к этому виду деятельности вузов необходимо применять те же требования, что и к деятельности научных организаций. Но, как показывает практика, качество этого вида деятельности вуза оценивается двояко – как опосредованно, через влияние на качество образовательных услуг и соответствие профессиональных компетенций выпускника требованиям рынка и перспективным требованиям инновационной экономики, так и через коммерциализацию результатов научной деятельности вуза и влияние научных результатов на все сферы экономики и жизни общества.

**Качество услуг учреждений культуры** – это высокий уровень культуры населения и доступности культурных ценностей и культурных мероприятий для потребителей различных социальных групп. Это степень развития бренда культурного учреждения и так называемого морального дохода работников учреждений культуры. Это низкий уровень культурных рисков индивидуума (воздействие уровня культуры на дальнейшую трудовую и личную жизнь человека) и общества в целом, непосредственно влияющих на качество жизни населения.

Учреждения культуры также не имеют четкой связи с цепочкой формирования ценностей, не имеют единой стратегии культурного развития населения и обеспечения прироста богатства общества по культурному признаку. Они могут объединяться по мере реализации конкретных культурных проектов, но непосредственно не связаны процессом оказания культурных услуг.

При всей общности понятий, различия в качественных характеристиках общественных услуг по секторам очень значимы. Они связаны как с особенностями взаимодействия учреждений общественного сектора в процессе оказания общественных услуг, так и с направленностью самих услуг.

В то же время эффективность общественных услуг имеет более четкую структуру.

**Эффективность общественных услуг** – это максимальный уровень отношения результативности услуги (способности достичь заявленных целей реализации общественной услуги) к затратам на ее создание и реализацию. Надо отметить, что данное соотношение должно быть реализовано при сохранении показателей функционирования учреждения общественного сектора в рамках заданных и принятых за нормальные пределы. Кроме того, эффективность услуги рассматривается при условии высокой степени удовлетворенности ею потребителей общественных услуг и общества в целом.

Уже из определений видно, что эти показатели качества и эффективности отслеживают разные характеристики общественных услуг. Если качество, например, образовательной услуги – это показатель уровня знаний и практических способностей, их соответствие текущим и перспективным требованиям экономики на конкретном этапе развития экономической системы, то эффективность – это степень достижения поставленных целей при не превосходящих затратах на достижение этих результатов. Именно поэтому эффективность достижения поставленной цели может быть высокой при отсутствии действительного качества, т.к. цель услуги может быть иной. В то же время, может быть достигнуто высокое качество услуги, но ее эффективность как с точки зрения потребителей общественных услуг, так и с точки зрения общества, будет низкой или просто недопустимой.

Например, в Барнауле в конце 90-х гг. XX в. преподаватели Новосибирского университета и школьный учитель с харизматичной личностью поставили следующий эксперимент. В эксперименте участвовал класс обычной барнаульской школы, некоторые представители которого были из "проблемных" семей. Никакого специального отбора учащихся в этот класс не проводилось. В ходе эксперимента была поставлена цель высококачественной предметной подготовки выпускников школы и развития у них лидерских качеств, способствующих их дальнейшему карьерному росту.

Эксперимент удался: были получены уникальные педагогические результаты. Все выпускники из этого класса, в соответствии со своими предпочтениями, поступили в ведущие вузы страны с высочайшими баллами по вступительным испытаниям, выдержав при этом жесткий конкурсный отбор. Многие демонстрировали высочайшие научные и практические достижения. Более того, большинство выпускников демонстрировали уникальные практические способности к управлению различными социально-экономическими объектами и высокие предпринимательские способности. Фактически в ходе эксперимента у каждого из учащихся была создана искусственная личность, отвечающая за предпринимательские и управленческие качества. Эта личность автоматически "включалась" в сознании человека в момент сложных жизненных ситуаций, требующих быстрого принятия решений, что позволяло быстро и качественно достигать практических результатов.

Однако все участники эксперимента в будущем столкнулись с серьезными личностными проблемами, т.к. сформированная на уровне их подсознания искусственная личность отвечала лишь за решение профессиональных задач и реализацию предпринимательской деятельности, но не в состоянии была справиться с решением проблем личностных: возникали сложности психологической адаптации к типичным жизненным ситуациям, не требующим применения непосредственно предпринимательских навыков. Такая ситуация способствовала серьезному внутреннему конфликту и развитию некомпенсируемых стрессов, приводящих к негативным психологическим последствиям. Некоторым из участников эксперимента все-таки удалось разрешить внутренний конфликт, но для многих он стал фатальным, пагубно воздействовал на их личность и спровоцировал профессиональную и личностную апатию.

Методика данного эксперимента и реализованная на ее основе образовательная услуга безусловно обладают колоссальным качеством и результативностью, т.к. поставленные цели были достигнуты с превосходящими результатами. Вместе с тем, эффективность данного эксперимента не просто низка, но и в целом недопустима, т.к. создает серьезные психологические проблемы участникам, что снижает их качество жизни. Данный пример свидетельствует о необходимости разделения понятий качества образовательной услуги и ее эффективности, которые могут соответствовать друг другу лишь при условии четкого определения целей реализации.

Аналогичные примеры можно привести и для других сфер общественного сектора. Соответствие качества и эффективности общественной услуги возможно только при ее целевой ориентации на улучшение качества жизни в обществе и повышение благосостояния населения, формирование человеческого капитала, обеспечивающего экономический рост во всех отраслях экономики в

соответствии со стратегией приоритетного инновационного развития, с обязательной социальной ориентацией услуги.

Оценка этих показателей также встречает серьезные проблемы. Это связано с тем, что большинство результатов реализации общественных услуг носят качественный характер и не поддаются прямому количественному вычислению. При оценивании этих показателей приходится обращаться к специально разработанной для этой ситуации оценочной системе.

Способ оценивания будет зависеть от выбранной оценочной системы (Паукус, 2007), а выбор характеристик оценочной системы зависит от типа располагаемой информации о показателях той социально-экономической среды, в которой реализуется данная услуга.

Как ни парадоксально, оценка качества и эффективности платной общественной услуги (например, образовательной) представляется более простой, если критерии оценки не преследуют глобальных целей достижения высокого качества и соответствия требованиям рынка. Если цель образовательной услуги – быть эффективно проданной, т.е. привлечь максимальное количество потребителей, которые останутся довольны этой покупкой, то можно подходить к оценке с точки зрения соотношения затрат на продвижение (создание имиджа и престижа услуги) и прибыли, полученной от ее реализации. Но здесь ни о каких позитивных эффектах для общества и стратегических приоритетах развития экономики речи нет, как нет и реального качества услуги. Есть продукт, который надо наилучшим образом продать, и к нему применяются те же маркетинговые подходы, которые применимы к любым другим подобным продуктам. Необходимо ориентироваться исключительно на воспринимаемое качество образовательной услуги и формирование нужных вузу ассоциаций с ней. В данном случае переход к прибыльным показателям значительно упрощает оценку, что позволяет избежать построения интегральных качественных систем оценивания.

Таким образом, качество и эффективность образовательных услуг не только оказываются не тождественными друг другу, но и демонстрируют серьезные отличия на понятийном уровне и уровне оценивания. Данные параметры образовательного продукта характеризуют его принципиально различные аспекты, хотя при определенных обстоятельствах действительно могут оказаться тождественными друг другу. Это может произойти в том случае, если цели реализации образовательных программ и, следовательно, их эффективность будут связаны с достижением высокого реального качества образовательного продукта и его соответствием текущим и перспективным требованиям рынка труда. В некоторых случаях это может наблюдаться и при концентрации на развитии имиджа вуза, при формировании его сильного бренда, когда эффективность в достижении поставленной цели, например, обеспечения имиджа вуза в качестве эксперта по конкретному профессиональному направлению, потребует от него обеспечения высокого реального качества образовательного продукта.

Реальное и воображаемое качество общественных услуг могут быть представлены в комплексе, а реализуемые услуги будут демонстрировать высокую эффективность. Однако чаще всего реализация таких ситуаций в общественном секторе экономики осуществляется ненамеренно. Обычно они характерны для организаций, являющихся признанными лидерами в своем классе, чей имидж сложился не вследствие специально осуществленных процедур по продвижению, а за счет потребительской оценки реального качества услуг этих организаций, сформировавшейся за длительный период. Хотя даже для таких организаций общественного сектора реальное качество услуг оценивается потребителем за длительный промежуток времени и экстраполируется на будущее без изменений, что представляется недопустимым: в динамике реальное качество услуг претерпевает значительные изменения.

### **3. Заключение**

Проведенный анализ показал, что понятия качества и эффективности имеют сущностные различия, а при определенных условиях могут противоречить друг другу.

При оценке уровня конкурентоспособности учреждений общественного сектора и при реализации программ продвижения общественных услуг, осуществляется ориентация, прежде всего, на воспринимаемое качество услуги и лишь отчасти – на ее эффективность. Государственная политика в области развития общественного сектора экономики определяет иные ориентиры – на достижение реального качества общественных услуг и связанную с реальным качеством их эффективность, в соответствии с перспективными требованиями инновационного развития экономики. Очевидна противоречивость ситуации. Следуя цели обеспечения своей конкурентоспособности и, следовательно, выживания, учреждения общественного сектора ориентируются на представления населения о качестве общественных услуг и прилагают усилия именно к формированию воспринимаемого качества услуг. Следуя же требованиям государства, они вынуждены ориентироваться на реальное качество и реальную эффективность услуг, однако не имеют к этому действенных стимулов.

В результате учреждения общественного сектора все более склонны имитировать достижение требований государства, и в конечном итоге действительного роста качества услуг общественного сектора не происходит. Такая ситуация наносит серьезный вред не только общественному сектору, но и в целом российской экономике и обществу, и требует преодоления.

#### **Литература**

- Валевич Р.П., Пароля О.Б.** Управление качеством товаров и услуг. Минск, Изд-во БГЭУ, 304 с., 2008.
- Пашкус Н.А.** Инновационность реформ образования в России: методология исследования, оценка эффективности и рисков. СПб., Тесса, 389 с., 2007.
- Рубин Ю.Б.** Высшее образование в России. Качество и конкурентоспособность. М., Изд-во Московской финансово-промышленной академии, 448 с., 2011.
- Флеминг Дж., Асплунд Дж.** Управление качеством услуг. Метод Human Sigma. М., Альпина Бизнес Букс, 224 с., 2009.
- Фокина В.В.** Проблемы управления качеством образовательных услуг в российской высшей школе. *Управленческое консультирование*, № 4, с.197-205, 2010.