

ПОКАЗНИКИ ЯКОСТІ В ОРГАНІЗАЦІЇ ФІНАНСУВАННЯ СУСПІЛЬНИХ ПОСЛУГ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

Проаналізовано досвід застосування індикативних показників якості в системі фінансування суспільних послуг в Україні та країнах Європейського Союзу за видами видатків. Запропоновано узагальнюючий алгоритм побудови індикативних показників якості та організаційні засади використання системи показників якості при визначенні видаткових потреб місцевих бюджетів. Визначено роль упровадження показників якості при переході на прогресивні методи бюджетування.

Ключові слова: індикативні показники якості, система фінансування суспільних послуг, стандарти надання суспільних послуг, видаткові потреби.

Постановка проблеми. Рівень якості суспільних послуг в Україні в значній мірі залишається незадовільним. Причина цього - недостатній рівень розвитку інфраструктури, відсутність конкуренції на ринку суспільних послуг, низька ефективність фінансування державних послуг, недостатня адресність суспільних послуг. Для підвищення якості суспільних послуг в Україні постає необхідність реформувати систему фінансового забезпечення суспільних послуг.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Організацію фінансового забезпечення суспільних послуг досліджували такі вчені, як: Р. Берд та Ф. Валіанкорт [1], Дж. Петчев [2], Ч. Тібу [3], У. Уотс [4], Проблеми підвищення якості суспільних послуг у своїх дослідженнях приділяли увагу Криворотько Ю. [5, с. 210-219], Н. Мочіда [6, с.

16], С. Синельников-Мурильов [7]. Якісний аспект у системі фінансування суспільних послуг став предметом дослідження таких вітчизняних учених: Кириленко О.П. [8, с. 4], Лібанова Е.М. [9], Павлюк К.В. [10], Полозенко Д.В. [11, с. 35], Скороход О.П. [12] та інших.

Постановка завдання. Мета статті полягає у проведенні аналізу застосування показників якості в Україні та країнах Європейського Союзу та визначенні ролі впровадження системи показників якості суспільних послуг при переході на прогресивні методи бюджетування, орієнтовані на результат.

Упроваджувати пріоритетні напрями реформування системи фінансування суспільних послуг доцільно за таким алгоритмом (рис. 1):



Рис. 1. Пріоритетні напрями реформування системи фінансування суспільних послуг

Визначення вартості суспільної послуги на основі соціальних стандартів використовується в середньостроковому бюджетуванні. Вартісне вираження бюджетної послуги є основою для прогнозування і планування видатків бюджетної установи та слугує для оцінки ефективності використання бюджетних коштів установою.

Визначення видаткових потреб на забезпечення суспільними послугами певного виду в базовому періоді здійснюється як добуток вихідних даних:

- вартості суспільної послуги певного виду. Вартість суспільної послуги формується в розрізі

категорій витрат, виходячи із натуральних нормативів споживання в розрахунку на одного жителя;

- чисельність і склад населення за соціальними групами;

- звітні дані про виконання плану за видатками за попередні три роки.

Фактичні видатки бюджетів на фінансування суспільних послуг приводяться у відповідність умовам року, наступного за базовим періодом. Основою для визначення видаткових потреб на наступний бюджетний період вислупають:

- експертна оцінка виконання плану за

видатками на наступний бюджетний період;
 - прогнозна оцінка чисельності населення відповідної адміністративної одиниці на наступний бюджетний період;
 - прогнозна оцінка рівня інфляції на наступний бюджетний період;
 - розрахунки до прогнозу соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальної одиниці на планові періоди. У складі вартості суспільної послуги витрати на оплату праці коригуються на індекс дефлятора росту споживчих цін, матеріальні витрати - на індекс дефлятора промисловості, а витрати, що не підлягають коригуванню на вказані індекси - на індекс дефлятора ВВП.

У процесі організації фінансування суспільних послуг важливим етапом виступає моніторинг якості їх надання. Для вимірювання якості результатів поставки суспільних послуг до обов'язкових умов договору треба вносити індикативні показники якості.

Індикатори якості суспільних послуг являють собою ретроспективні кількісні та якісні показники, що впливають із стандартів надання суспільних послуг. Приклади індикативних показників якості в освіті: рівень грамотності населення, відсоток учнів, що закінчують середньоосвітні навчальні заклади, відсоток учнів, що вступають до вищих навчальних закладів; в охороні здоров'я: відсоток вакцинованого населення, відсоток пацієнтів, що одужали після госпіталізації з діагнозом "інсульт".

Узагальнена формула індикативного показника якості суспільної послуги має вигляд:

$$P_i = \frac{n_i}{N_i}$$

де, P_i - індикативний показник якості суспільної послуги;

n_i - чисельник індикативного показника. Чисельник становить деяку підмножину знаменника для забезпечення відповідності типів досліджуваних об'єктів. Виокремлення чисельника із знаменника можливе двома

методами: експертним та автоматизованим (за допомогою формальних алгоритмів);

N_i - досліджувана множина об'єктів. Інформаційним джерелом для визначення знаменника мають слугувати первинні реєстраційні документи, що містять суттєву, по відношенню до якості суспільної послуги, інформацію. У сфері охорони здоров'я досліджуваною множиною об'єктів може бути: кількість закладів охорони здоров'я, кількість хворих, кількість госпіталізацій; у сфері освіти: кількість учнів, кількість навчальних закладів певного рівня акредитації, кількість педагогічних працівників тощо.

Інтерпретація значень індикативних показників може здійснюватися за допомогою таблиць інтерпретації. У таблицях інтервали значень відповідатимуть конкретному рівню якості суспільних послуг. З метою уникнення необґрунтованих оцінок результатів, таблиці інтерпретації значень індикативних показників повинні містити чіткий опис відповідного рівня якості суспільної послуги.

Належне використання індикаторів дає можливість порівнювати якість надання аналогічних суспільних послуг в різних закладах та адміністративно-територіальних одиницях між собою та відносно національних стандартів. Об'єктивна оцінка якості суспільних послуг можлива лише за умови комплексного застосування індикаторів якості. Прямі одиничні порівняння не висвітлюють конкретних аспектів якості суспільної послуги.

Для уникнення адміністративного тиску застосування індикаторів якості має проводитись з метою ідентифікації проблем і можливостей у поліпшенні якості надання суспільних послуг, а не з метою оцінки діяльності установ.

На сучасному етапі впровадження програмно-цільового методу бюджетування в Україні окремі індикативні показники якості суспільних послуг використовуються при розробці бюджетних програм в ролі результативних показників якості.

Таблиця 1

Розподіл показників якості бюджетних програм у розрізі галузей

Галузі бюджетних послуг	Кількість показників якості
Державне управління	8
Освіта	24
Охорона здоров'я	23
Соціальний захист та соціальне забезпечення	38
Соціальний захист сім'ї, дітей та молоді	27
Фізична культура і спорт	25
Культура	32

Джерело: складено автором за наказами Міністерства фінансів України та відповідних профільних міністерств про затвердження типових переліків бюджетних програм та результативних показників їх виконання для місцевих бюджетів у відповідних галузях

Показники якості бюджетних програм призначені для визначення рівня якості конкретного виду суспільної послуги. Вони не згруповані в єдину систему, на відміну від індикативних показників якості суспільних послуг, що використовуються в країнах Європейського Союзу. Європейські системи індикаторів якості комплексно характеризують рівень якості суспільних послуг за галузевою ознакою. Ступінь

охоплення досліджуваних параметрів значно вищий ніж при використанні лише показників якості бюджетних програм. Приміром, якість освіти в країнах ЄС визначають за 95 показниками [13], в Україні - за 24 показниками; якість охорони здоров'я в країнах ЄС визначають за 461 показником, в Україні - лише за 23 показниками (табл. 2, 3).

Таблиця 2

Розподіл показників якості бюджетних програм у галузі "Охорона здоров'я"

Програма та код тимчасової класифікації видатків та кредитування місцевих бюджетів (КТКВК)	Кількість показників якості
Багатопрофільна стаціонарна медична допомога населенню 080101	4
Багатопрофільна медична допомога населенню, що надається територіальними медичними об'єднаннями 080102	3
Спеціалізована стаціонарна медична допомога населенню 080201	2
Діагностика і лікування у клініках науково-дослідних інститутів 080202	2
Лікарсько-акушерська допомога вагітним, породіллям та новонародженим 080203	2
Санаторне лікування хворих на туберкульоз 080204	1
Санаторне лікування дітей та підлітків із соматичними захворюваннями (крім туберкульозу) 080205	1
Санаторно-реабілітаційна допомога населенню 080206	1
Медико-соціальний захист дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування 080207	-
Створення банків крові та її компонентів 080208	2
Надання швидкої та невідкладної медичної допомоги населенню 080209	1
Амбулаторно-поліклінічна допомога населенню 080300	1
Спеціалізована амбулаторно-поліклінічна допомога населенню 080400	1
Надання стоматологічної допомоги населенню 080500	-
Первинна медико-санітарна допомога 080600	1
Заходи по боротьбі з епідеміями 080703	-
Інформаційно-методичне та просвітницьке забезпечення в галузі охорони здоров'я 080704	1
Проведення належної медико-соціальної експертизи (МСЕК) 081001	-
Інші заходи в галузі охорони здоров'я 081002	-
Служби технічного нагляду за будівництвом та капітальним ремонтом 081003	-
Централізований бухгалтерський та фінансовий облік закладів охорони здоров'я 081004	-
Господарське обслуговування закладів охорони здоров'я 081005	-
Забезпечення централізованих заходів з лікування хворих на цукровий та нецукровий діабет 081009	-
Програми і централізовані заходи з імунопрофілактики 081006	-
Програми і централізовані заходи боротьби з туберкульозом 081007	-
Програми і централізовані заходи профілактики ВІЛ-інфекції/СНІДу 081008	-
Централізовані заходи з лікування онкологічних хворих 081010	-
Всього показників якості	23

Джерело: складено автором за наказом Міністерства фінансів України та Міністерства охорони здоров'я України "Про затвердження Типового переліку бюджетних програм та результативних показників їх виконання для місцевих бюджетів у галузі "Охорона здоров'я" від 26 травня 2010 року № 283/437

Для ширшого охоплення параметрів якості суспільних послуг потрібно розробити систему індикативних показників якості у кожній сфері, яка б комплексно відображала рівень якості суспільних послуг, а не лише за конкретною бюджетною програмою.

Перехід на систему бюджетування,

зорієнтовану на результат, передбачає фінансування установ, що надають суспільні послуги, на основі договорів про надання певного виду суспільних послуг населенню. Договір укладається між замовником і надавачем суспільних послуг. Замовником може виступати головний розпорядник бюджетних коштів або

Розподіл індикативних показників якості в системі охорони здоров'я країн Європейського Союзу

Категорії показників	Кількість індикаторів
Онкологія	56
Серцево-судинні захворювання	60
Охорона сім'ї, дитинства та материнства	9
Інфекційні захворювання	34
Тривалість перебігу хвороб	33
Психічне здоров'я	17
Смертність	69
Досвід пацієнтів	58
Обстановка, в якій знаходяться пацієнти	32
Безпека пацієнтів	39
Повторна госпіталізація	30
Оперативні втручання	17
Своєчасність допомоги	7
Разом	461

Джерело: складено автором за даними Національної служби охорони здоров'я Великої Британії [14]

розпорядник бюджетних коштів нижчого рівня, надавач - одержувач бюджетних коштів. Взаємовідносини між державою й організаціями, уповноваженими на поставку відповідних суспільних послуг населенню, являють собою агентські відносини: держава доручає організації виконання певних функцій держави.

Одержувачем бюджетних коштів може виступати як бюджетна установа, так і приватна організація. У країнах ЄС вибір організаційно-правової форми власності надавача суспільних послуг обумовлений здатністю установи одночасно якісно надавати суспільні послуги населенню та ефективно використовувати бюджетні кошти. Завдяки конкуренції на ринку суспільних послуг приватні установи мотивовані надавати якісні послуги за нижчою вартістю. При цьому держава не може безпосередньо контролювати діяльність приватної установи, як у випадку з державними організаціями. А приватні установи мають можливість здійснювати дії, що не відповідають очікуванням держави, або навпаки, не здійснювати очікуваних від них дій.

Для розв'язання цієї проблеми держава повинна встановити межі майнових прав та відповідальності організації в майнових відносинах з іншими суб'єктами. Також повинні бути встановлені механізми контролю відповідності дій організації державним пріоритетам. Міра прав, відповідальності та спосіб контролю залежать від характеру державних пріоритетів і зовнішніх умов, у яких організація здійснює свою діяльність. Суттєвою умовою діяльності організації виступає вплив держави на отримання, розподіл і використання організацією фінансових ресурсів.

Передбачити умови взаємодії держави та надавача суспільних послуг дають можливість договірні відносини. Договірні відносини, на протилежну кошторисному фінансуванню спрямовані на результат, що є ознакою прогресивних методів бюджетування.

Стандарти надання суспільних послуг в країнах ЄС розробляються відповідно до принципів якості обслуговування клієнтів (Quality Customer Service) [15]. Принципи якості обслуговування клієнтів розроблені профільним урядовим Департаментом навколишнього середовища, культурної спадщини та місцевого самоврядування і являють собою систему загальних положень, якими мають керуватися надавачі суспільних послуг:

1. Стандарти якості обслуговування. Необхідно публікувати положення, що описують характер та якість суспільної послуги. Стандарти якості мають використовуватися в методиці визначення видаткових потреб територіальних громад.

2. Принцип рівності та різноманітності. Необхідно забезпечити право на рівне відношення до всіх споживачів, встановлене законодавством про рівність прав. Враховувати різноманітність споживачів, щоб забезпечити реальну рівність для груп, відмітних за статтю, віком, сімейним становищем, сексуальною орієнтацією, релігійними переконаннями, фізичними можливостями, расовою належністю. Виявляти та ліквідувати бар'єри в доступі до послуг тим групам населення, які перебувають у важкому матеріальному становищі, та споживачам, що стикаються з територіальними перешкодами в

отриманні послуг.

3. Фізична доступність послуг. Надавати приміщення, що дають можливість реалізовувати право на недоторканість особистого життя, відповідають стандартам техніки безпеки. Зокрема, забезпечувати доступ до послуг особам з обмеженими фізичними можливостями та тим особам, які мають специфічні потреби.

4. Інформаційність. Надавати чітку, своєчасну та точну інформацію, доступну у всіх пунктах взаємодії відвідувачів з персоналом, що відповідає вимогам споживачів зі специфічними потребами. Повністю використовувати можливості інформаційних технологій, розміщувати інформацію на відкритих веб-сайтах, дотримуючись правил підготовки відповідних публікацій. Продовжувати спрощення правил, інструкцій, форм, інформаційних проспектів і процедур.

5. Своєчасність і пунктуальність. Надавати якісні послуги пунктуально, з мінімальними затримками, сприяючи створенню атмосфери взаємоповаги між надавачем і споживачем послуги.

6. Скарги. Установити просту у використанні, прозору та доступну для ознайомлення відвідувачів систему звернення зі скаргами відносно якості наданих послуг.

7. Апеляція. За аналогією до попереднього принципу, встановити формалізовану, просту у використанні, прозору та доступну для ознайомлення систему апеляції/запитів для тих споживачів, які залишилися незадоволеними наданими послугами.

8. Консультація й оцінка. Забезпечити надання консультацій зі споживачами та їх участь в оцінці послуг.

9. Вибір. Забезпечити споживачеві, вибір способу отримання послуги, включаючи спосіб оплати, розміщення пунктів контакту з персоналом, час отримання послуги. Використовувати існуючі та нові технології для забезпечення максимальних можливостей доступу, вибору та якості послуги.

10. Рівність офіційних мов. Якісно надавати послуги всіма офіційними мовами, визнаними такими на відповідній території, та інформувати відвідувачів про їх право вибрати ту чи іншу мову взаємодії з персоналом.

11. Ліпша координація. Забезпечити більш скоординований та комплексний підхід до надання суспільних послуг.

12. Внутрішні споживачі. Надавати працівникам організацій, що розглядаються як внутрішні споживачі, повну підтримку та необхідну консультацію в отриманні послуг.

Дотримання принципів якості обслуговування

клієнтів у зазначеній послідовності дає можливість розробити високоякісний стандарт надання суспільної послуги.

Отже, з метою підвищення рівня якості суспільних послуг в Україні необхідно:

- відмовитися від фінансування державних установ за принципом "утримання" на користь договірних відносин;

- при визначенні видаткових потреб на фінансування суспільних послуг використовувати за основу вартісне вираження суспільної послуги;

- здійснювати моніторинг якості надання суспільних послуг як обов'язковий етап методів бюджетування, зорієнтованих на результат;

- використовувати єдину методику розробки індикативних показників якості суспільних послуг;

- розробити комплексну систему індикаторів якості суспільних послуг у розрізі кожної галузі.

Список літератури

1. Francois Vaillancourt, Richard M. Bird Expenditure-Based Equalization Transfers // International Tax Program Paper 0512, Institute for International Business (University of Toronto), June 2005.

2. Jeff Petchey and Sophia Levtchenkova. A model for Public Infrastructure. Equalization in Transitional Economies

3. Tiebout C. An Economic Theory of Fiscal Decentralization / Public Finances: Needs, Sources and Utilization. - Princeton, N.J., 1961. - P. 79-96.

4. Oates W. Fiscal Federalism. N. Y.: Harcourt, Brace, Jovanovich, 1972

5. Криворотько Ю.В. Финансовые инструменты регионального и местного управления в Беларуси и в постсоциалистических странах / Ю.В. Криворотько//. - Минск: Мисанта, 2008. - 331 с.

6. Nobuki Mochida. Measuring Fiscal Needs: Japan's Experiences. The University of Tokyo, Japan, September, 2007. - P. 19 [Електронний ресурс] / - Режим доступу : <http://www.e.u-tokyo.ac.jp>

7. Проблемы моделирования воздействия межбюджетных трансфертов на фискальное поведение субнациональных властей / П. Кадочников, С. Синельников-Мурылев, И. Трунин // Вопросы экономики. - 2002. - №5.

8. Кириленко О.П., Малиняк Б.С. Бюджетні видатки на розвиток інфраструктури держави: теоретичне обґрунтування, вітчизняний досвід / О.П. Кириленко, Б.С. Малиняк // Фінанси України. - 2008. - № 7. - С. 3-16.

9. Лібанова Е.М. Соціальна орієнтація ринкової економіки як передумова консолідації суспільства / Е.М. Лібанова // Вісн. НАН України. - 2010. - №8. - С. 3-14.

10. Павлюк К.В. Розвиток системи надання державних соціальних послуг вразливим

верствам населення та їх фінансове забезпечення / К.В. Павлюк // Наука й економіка. - 2010. - №3 (19). - С. 138-147

11. Полозенко Д.В. Видатки державного бюджету на соціальний захист сільського населення / Д.В. Полозенко // Фінанси України. - 2011. - № 6. - С. 33-44

12. Скороход О.П. Надання суспільних послуг населенню органами місцевого самоврядування як пріоритет діяльності місцевої громади / О.П. Скороход // Стратегічні пріоритети. - 2010. - №1. - С. 41-46

13. EACEA/Eurydice, 2012. Key Data on Education in Europe 2012. Brussels: EACEA P9 Eurydice [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/key_data_series/134EN.pdf

14. Офіційний портал Національної служби охорони здоров'я Великої Британії - National Health Service (NHS) Quality Improvement Scotland (QIS) [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.clinicalgovernance.scot.nhs.uk/section1/clinicalindicators.asp>

15. Офіційний сайт Департаменту навколишнього середовища, культурної спадщини та місцевого самоврядування - Department of the Environment, Heritage and Local Government [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.environment.ie/en/Publications/CSAP%202009%20-%202011/pages/principles-of-quality-customer-service-en.html>

Анотація

Ольга Пукач

ПОКАЗАТЕЛИ КАЧЕСТВА В ОРГАНИЗАЦИИ ФИНАНСИРОВАНИЯ ОБЩЕСТВЕННЫХ УСЛУГ НА МЕСТНОМ УРОВНЕ

Проанализирован опыт применения индикативных показателей качества в системе финансирования общественных услуг в Украине и странах Европейского Союза по видам расходов. Предложен обобщающий алгоритм построения индикативных показателей качества и организационные основы использования системы показателей качества при определении расходных потребностей местных бюджетов. Определена роль внедрения показателей качества при переходе на прогрессивные методы бюджетирования.

Ключевые слова: индикативные показатели качества, система финансирования общественных услуг, стандарты предоставления общественных услуг, расходные потребности.

Summary

Olga Pukach

INDICATORS OF QUALITY IN THE FINANCING PUBLIC SERVICE IN THE LOCAL LEVEL

There was analyzed the experience applying indicators of quality in the system of financing public services in Ukraine and the European Union by type of expenditure.

There was proposed the general algorithm for constructing indicators of quality and organizational principles of the use of system indicators of quality in determining expenditure needs of local governments. It was defined the role of implementation indicators of quality in the transition to advanced methods of budgeting.

Keywords: indicators of quality, the system of financing public services, standards of assignment public services, expenditure needs.