

М. Ф. Кіпенко,

аспірант, Національна академія державного управління при Президенті України, м. Київ

КРИТЕРІЇ ОЦІНЮВАННЯ РЕЗУЛЬТАТІВ РЕФОРМУВАННЯ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА УКРАЇНИ НА ОСНОВІ ПОКАЗНИКІВ ТА ІНДИКАТОРІВ ЗВІТНОСТІ

М. Kipenko,

postgraduate, the National Academy of Public Administration, the President of Ukraine, Kyiv

CRITERIA FOR EVALUATION OF REFORMING HOUSING AND COMMUNAL OF UKRAINE ON THE BASIS OF REPORTING AND INDICATORS

Проаналізовано існуючу систему звітності Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. Класифіковано індикатори моніторингу стану реформування і розвитку житлово-комунального господарства. Визначено етапи моніторингу та розроблено основні критерії оцінки реалізації Загальнодержавної програми реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2009—2014 роки. Обґрунтовано підходи до оцінювання результатів діяльності підприємств житлово-комунального господарства в частині реалізації програм розвитку галузі на основі впровадження сучасної інформаційно-аналітичної системи.

The existing reporting system of the Ministry of Regional Development, Construction and Housing and Communal Services of Ukraine. Classified indicators monitoring the reform of housing and communal services. Defined stages of monitoring and evaluation criteria developed the basic implementation of the national reform program and development of housing for 2009—2014. Approaches to evaluating the performance of public water management in the implementation of programs of field-based implementation of modern information-processing system.

Ключові слова: індикатори, система показників, критерії оцінювання, статистична звітність.

Key words: indicators, scorecard, evaluation criteria, statistical reporting.

ВСТУП

Загальнодержавною програмою реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2004—2010 роки із змінами та доповненнями, внесеними Законом України від 11 червня 2009 року № 1511-VI (далі — Програма реформування) передбачено проведення моніторингу виконання Програми реформування на базі даних державних і галузевих статистичних спостережень, спеціальних досліджень, вивчення громадської думки щодо рівня житлово-комунального обслуговування та стану реформування галузі [1].

Водночас доводиться констатувати, що в умовах сьогодення система вимірювання та оцінювання виконання Програми реформування не впроваджена, що негативно відображається на можливості прийняття адекватних рішень в напрямі реформування сфери житлово-комунального господарства.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Методологічні аспекти проведення моніторингу в системі державного управління відображені у працях таких науковців, як В. Бакуменка [2] та О. Титаренка

[3]. Низка учених зосередила увагу лише на окремих видах моніторингу, зокрема на мотиваційному — Г. Дмитренко, Е. Шарапова, Т. Максименко [4], екологічному — О. Марков [5], соціологічному — Є. Головаха [6].

НЕВИРІШЕНІ РАНІШЕ ЧАСТИНИ ЗАГАЛЬНОЇ ПРОБЛЕМИ

Проте вітчизняними науковцями недостатньо висвітлено питання визначення критеріїв оцінювання (вимірювання) результатів реформування житлово-комунального господарства.

ПОСТАНОВКА ЗАДАЧІ

Метою публікації є обґрунтування критеріїв оцінювання результатів реформування житлово-комунального господарства в Україні.

Для досягнення зазначеної мети були поставлені такі завдання:

— проаналізувати існуючу систему звітності Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України;

— класифікувати індикатори моніторингу стану реформування і розвитку житлово-комунального господарства;

— визначити етапи моніторингу стану реформування і розвитку житлово-комунального господарства;

— запропонувати та розкрити основні критерії оцінки реалізації Загальнодержавної програми реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2009—2014 роки;

— обґрунтувати підходи до оцінювання результатів реформування підприємств житлово-комунального господарства в частині реалізації програм розвитку галузі на основі впровадження сучасної інформаційно-аналітичної системи.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Загальнодержавною програмою реформування та розвитку житлово-комунального господарства на 2009-2014 роки, затвердженої Законом України від 11.06.09 № 1511-VI (далі — Програма реформування), передбачено, що центральний орган виконавчої влади з питань житлово-комунального господарства подає щороку Кабінету Міністрів України інформацію про хід виконання завдань, визначених Програмою.

Ефективний моніторинг виконання Програми неможливий без створення сучасної інформаційно-аналітичної системи. Проте створення регіональних інформаційних систем, навіть при сумісності із загальнодержавною не є раціональним, оскільки всі функції та задачі є уніфікованими, спільними і фактично вимагають дублювання:

— формування електронної бази даних про стан реалізації програми;

— планування заходів з реалізації програми;

— контроль за станом реалізації програми та розвитку житлово-комунального господарства;

— збір та узагальнення звітів про стан розвитку та реформування житлово-комунального господарства;

— підготовка інформації про стан реалізації Програми реформування в ЗМІ.

Найбільш ефективним є створення єдиної централізованої бази даних із можливістю доступу до неї всіх органів, причетних до реформування житлово-комунального господарства та використання її для моніторингу реалізації як Загальнодержавної, так і регіональних програм. Центральна база даних повинна включати функцію виділення регіонального фрагмента копії бази даних та повного набору функцій формування аналітичних звітів. Також має бути передбачена можливість виділення узагальнених даних по Україні та по регіонах з метою створення порівняльних оглядів.

Задача моніторингу реалізації Загальнодержавної Програми реформування і розвитку житлово-комунального господарства включає два головні завдання: створення інформаційно-аналітичної системи моніторингу та впровадження нових форм звітів. Тому впровадження системи моніторингу має виконуватись у два етапи:

1) автоматизація діючої системи звітності, створення центральної бази даних моніторингу;

2) створення нових форм звітів для забезпечення завдань моніторингу.

Такий підхід має ряд суттєвих переваг:

1) швидке впровадження сучасних інформаційних технологій у процес формування звітності;

2) зв'язок та наступність чинної і нової системи звітності;

3) можливість формування підсумкових аналітичних звітів вже на перших етапах впровадження системи моніторингу, а також здійснення моніторингу стану та розвитку житлово-комунального господарства за основними показниками;

4) спрощення системи формування звітів для підприємств галузі, що дозволить безболісно і

ефективно розширити та вдосконалити систему звітності.

Оскільки одночасний перехід на повну нову систему звітності може привести до втрати значної частини інформації через складність охоплення всіх підприємств галузі, навчання персоналу, неоднорідність технічного забезпечення, доцільно впровадження нової системи здійснювати паралельно із існуванням чинної системи формування і подачі звітів. Це дозволить, порівнюючи результати, оперативно вносити корективи у впровадження нової системи. Виключення проміжної ланки можливе лише після запровадження нової системи в повному обсязі і включення до неї всіх підприємств та організацій галузі.

Реалізація системи моніторингу передбачає:

— розробку індикаторів для оцінки ступеня досягнення цілей;

— розробку процедур проведення моніторингу, включаючи підготовку звітів за його результатами.

Індикатори (показники реалізації Програми).

Від індикаторів у значній мірі залежить об'єктивність та ефективність моніторингу. В якості індикаторів реалізації Програми відібрано кількісні показники, що характеризують відповідні цілі Програми, напрямки реформування і розвитку житлово-комунального господарства та заплановані результати. Це, як правило, узагальнені показники стану розвитку житлово-комунальної сфери. На наше переконання, індикатори мають містити як якісні, так і кількісні показники і можуть включати наступні їх групи:

— фінансові;

— техніко-економічні;

— інституційні;

— функціональні.

Індикатори моніторингу Програми повинні формуватись із врахуванням придатності для оцінювання, збалансованості, узгодженості, чіткості визначення та практичності під час збору показників, доступності, простоти та вимірюваності в часі.

Придатність для оцінювання результатів Програми. Відібрані нами індикатори мають забезпечити оцінювання соціальних та економічних результатів впровадження Програми.

Збалансованість. Як свідчить проведений аналіз, індикатори мають охоплювати всі сторони реформування і розвитку всіх підгалузей житлово-комунального господарства територіальної громади, бути збалансованими і узгоджуватись із загальнодержавними.

На нашу думку, індикатори моніторингу мають забезпечувати відповідність пріоритетам, напрямкам державної політики в сфері житлово-комунального господарства. Індикатори мають бути такими, щоб зводити до мінімуму адміністративне навантаження на працівників під час збору статистичних даних. Індикатори повинні бути доступними і простими для розуміння та максимально ефективними для аналізу і вимірюваними в часі.

Запропоновані автором індикатори частково знайшли своє відображення у наказі Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 16.12.2011 № 350 "Про моніторинг стану реформування житлово-комунального господарства у 2012 році" (зі змінами, внесеними наказом Мінрегіону від 24.05.2012 № 265) [7].

Періодичність та процедури моніторингу.

Здійснений аналіз засвідчив, що періодичність та порядок проведення (процедури) моніторингу реалізації Програми повинні бути спроектовані таким чином, щоб відповідати завданням моніторингу та критеріям дискретності, детермінованості в часі і систематизованості у завданнях.

Періодичність виконання процедури моніторингу залежить від специфіки поставлених завдань, часових

рамок реалізації проектів та завдань досягнення цілей. Застосовують можливі наступні варіанти періодичності процедур моніторингу: щоквартальний, щопіврічний, річний.

У результаті проведених досліджень встановлено, що традиційна процедура моніторингу включає такі етапи:

- збір та накопичення даних, ідентифікація потреб та проведення додаткових досліджень;
- аналіз накопичених даних, інтерпретація явищ та тенденцій;
- оцінка результатів та відхилень досягнутих результатів від запланованих у Програмі;
- аналіз причин відхилень та визначення заходів негайного втручання;
- розроблення коригувальних заходів, інструментів та процедур;
- підготовка звітів для їх подальшого обговорення та прийняття остаточного рішення щодо результатів моніторингу.

Щорічний аналітичний звіт за результатами моніторингу, згідно з визначеними критеріями оцінки реалізації Програми, має бути розглянутий та затверджений на засіданні Колегії Мінрегіону у встановлені терміни. Результати моніторингу мають бути оприлюднені в засобах масової інформації у порядку, встановленому органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади.

На переконання автора, до основних критеріїв оцінки реалізації Програми належать:

- ефективність;
- оцінка ступеню досягнення очікуваних результатів;
- соціально-економічні наслідки.

Оцінка реалізації Програми за цими критеріями вимагає застосування спеціального математичного апарату та наявності спеціально підготовленого висококваліфікованого персоналу, створення окремих підрозділів для моніторингу виконання програми. В іншому випадку можливе спрощення оцінки, різночитань та неоднозначних трактувань показників у регіонах.

У результаті проведення запропонованого нами моніторингу здійснюється оцінка ефективності і результативності реалізації Програми та можливих соціально-економічних наслідків.

Переконані, що на основі наявних звітів має бути впроваджена система вимірювання та оцінювання результатів реформування житлово-комунального господарства з використанням показників та індикаторів звітності.

Очевидною вбачається думка, що оцінювання результатів діяльності підприємств та організацій галузі житлово-комунального господарства має здійснюватися шляхом вимірювання як кількісних, так і якісних показників реалізації Загальнодержавної програми реформування і розвитку житлово-комунального господарства. Оцінювання здійснюється як у порівнянні з іншими підприємствами галузі та регіонами, так і у порівнянні з показниками підприємства, регіону за попередній період.

Проведений аналіз переконливо свідчить, що для оцінювання результатів реформування житлово-комунального господарства необхідно запровадити автоматизований механізм присвоєння балів по кожному із показників та індикаторів звітності. Вимірювання має здійснюватися як в абсолютних значеннях (досягнення певних показників, рівня охоплення послугами, якості заборгованості і т.д.), так і у відносних значеннях показників (порівняння з попередніми даними підприємства, регіону за цими ж показниками).

Вимірювання результатів виконання Програми повинна бути прозорою, мати можливість змінюватися

відповідно до запропонованих моделей оцінювання та бути доступною для користувачів відповідно до рівня повноважень.

Оцінка ефективності реалізації Програми.

Ефективність реалізації Програми визначається співвідношенням між витратами на її реалізацію та її результатами (вигодами). Для оцінки ефективності необхідно виконати аналіз вигід і витрат. Враховуючи, що не всі цілі можуть мати грошове вираження, а також неможливість порівняння їх між собою доцільно провести аналіз витрат і економічної ефективності.

Найбільш прийнятним методом для проведення аналізу витрат і ефективності є відомий в економічній науці метод "фіксованого бюджету" — обрання певного рівня витрат для реалізації кожної з обраних цілей і вишукування та планування необхідних заходів, які дадуть найбільший ефект (найбільшу вигоду).

Має бути проведений аналіз ефективності за обраними цілями або напрямками реформування, визначеними Загальнодержавною програмою реформування і розвитку житлово-комунального господарства.

При оцінці ефективності необхідно враховувати, що не всі заходи реформування та розвитку матимуть економічний ефект, оскільки деякі з них спрямовані на створення передумов виконання наступних, дійсно високо-ефективних заходів (проектів), а інші являтимуть собою важливі соціальні проекти, виконання яких конче необхідне за будь-яких умов.

Оцінка ступеня досягнення очікуваних результатів.

Результативність реалізації Програми визначається ступенем досягнення очікуваних результатів. Для прогнозування результативності реалізації Програми обираються показники, які характеризують не лише господарську діяльність у сфері житлово-комунального господарства, а й загальний стан галузі, стан основних фондів:

- узагальнений стан (знос) житлового фонду та основних фондів житлово-комунального господарства по підгалузях;
- інтегральний показник питомих витрат паливно-енергетичних ресурсів;
- узагальнена собівартість послуг;
- узагальнена прибутковість (відношення прибутку до доходу) тощо.

Очікувані результати можуть бути оцінені за показниками, наведеними нижче, з врахуванням майбутніх змін у разі виконання запланованих Програмою заходів. Планові показники можуть визначатися за розрахунками, або за експертними оцінками (про що слід вказати). Для встановлення фактичних значень показників запроваджується моніторинг стану реформування і розвитку житлово-комунального господарства.

Організація ефективного управління та належного використання майнових комплексів у сфері виробництва і надання житлово-комунальних послуг:

- середня чисельність персоналу підприємств у розрахунку на тисячу споживачів послуг;
- частка загальної площі багатоквартирного житлового фонду, що перебуває в управлінні;
- частка загальної площі багатоквартирного житлового фонду, що перебуває в господарському віданні підприємств (відомче житло).

Поглиблення демонополізації житлово-комунального господарства, створення конкурентного середовища на ринку житлово-комунальних послуг:

- частка загальної площі багатоквартирного житлового фонду, що утримується приватними підприємствами;
- частка загальної площі комунального багатоквартирного житлового фонду, що утримується на конкурсних засадах.

Забезпечення беззбиткового функціонування підприємств житлово-комунального господарства:

- рівень оплати населенням послуг;
- рівень відшкодування доходами витрат на виробництво послуг;
- середня собівартість послуг.

Технічне переоснащення житлово-комунального господарства:

- знос житлового фонду;
- знос основних фондів житлово-комунального господарства, що використовуються для надання послуг;

- питомі витрати умовного палива на виробництво 1 Гкал теплової енергії;

- питомі витрати електроенергії на 1 куб. м реалізованої питної води;

- питомі витрати електроенергії на очищення і транспортування 1 куб. м стічних вод;

- втрати води (% від піднятої);
- втрати теплової енергії;

- частка населення, що не має доступу до централізованого питного водопостачання;

- частка ветхого та аварійного житла у загальній площі багатоквартирного житлового фонду;

- частка ветхих і аварійних водопровідно-каналізаційних мереж у загальній протяжності мереж;

- частка ветхих і аварійних теплових мереж у загальній протяжності мереж;

- обладнання багатоквартирних будинків приладами обліку води та теплової енергії;

- протяжність/ площа вулично-дорожньої мережі з твердим покриттям, що відповідає нормам;

- площа зелених насаджень, у т. ч. загального користування;

- протяжність мереж зовнішнього освітлення.

Оцінка соціально-економічних наслідків.

Оскільки програми розробляються задля реалізації державної політики, вони, зрештою, мають бути спрямованими на досягнення соціально справедливих результатів та унеможливити соціально негативні наслідки.

Соціально-економічні наслідки можуть бути оцінені за такими показниками:

- частка, яку у споживчому кошику становить плата пересічного громадянина за споживання мінімально необхідного обсягу житлово-комунальних послуг встановленої якості та в межах визначених норм;

- видатки з бюджету на субсидії та пільги населенню з оплати житлово-комунальних послуг;

- видатки з бюджету на місцеві програми соціальної підтримки малозабезпечених верств населення (у сфері житлово-комунального господарства);

- рівень задоволення населення якістю послуг (за даними опитування).

Система автоматизації повинна також включати функції моделювання розвитку житлово-комунального господарства на основі наявної інформаційної бази з використанням прогнозних даних щодо змін вартості енергоресурсів, стану мереж, впровадження державних програм, зміни обсягів фінансування галузі.

РЕЗУЛЬТАТИ

Проведений аналіз дозволяє зробити такий висновок — для забезпечення органів державної влади та органів місцевого самоврядування повною, своєчасною та достовірною інформацією стосовно процесів, які відбуваються в житлово-комунальному господарстві для повноцінного аналізу та прийняття обґрунтованих управлінських рішень, виникає об'єктивна необхідність визначення критеріїв оцінювання результатів розвитку житлово-комунального господарства, розроблення нової системи звітності на основі уніфікованих показників та індикаторів. У зв'язку з цим, нами запропоновано здійснювати оцінку реалізації Загальнодержавної програми реформування і розвитку житло-

во-комунального господарства за такими основними критеріями як ефективність, оцінка ступеню досягнення очікуваних результатів, соціально-економічні наслідки.

Перспективи подальших розвідок пов'язані з необхідністю поглибленого дослідження прикладних аспектів запровадження комплексної системи показників діяльності підприємств житлово-комунального господарства.

Література:

1. Про Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2009-2014 роки: Закон України від 24.06.2004 № 1869-IV [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1869-15>

2. Бакуменко В.Д. Прийняття рішень в державному управлінні: навч. посіб. [у 2-х ч.] / В.Д. Бакуменко // Ч. I. Теоретико-методологічні засади; Ч. II. Науково-прикладні аспекти. — К.: ВПЦ АМУ, 2010. — 276 с.

3. Титаренко О.М. Формування системи моніторингу малого підприємництва органами місцевого самоврядування: дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.04 / О.М. Титаренко // Укр. Акад. держ. упр. при Президенті України. — К., 2003. — 201 с.

4. Дмитренко Г.А. Мотивація и оценка персонала: учеб. пособие / Г.А. Дмитренко, Е.А. Шарапова, Т.М. Максименко. — К.: МАУП, 2002. — 248 с.

5. Марков О.С. Регіональний моніторинг як механізм реалізації державної регіональної політики: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.02 "Механізми державного управління" / О.С. Марков. — Одеса, 2009. — 20 с.

6. Головаха Є.І. Українське суспільство 1992—2008: Соціологічний моніторинг / Є.І. Головаха, Н.В. Паніна. — К.: ІС НАНУ, 2008. — 85 с.

7. Про моніторинг стану реформування житлово-комунального господарства у 2012 році: наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 16.12.2011 № 350.

References:

1. The Verkhovna Rada of Ukraine (2013), The Law of Ukraine "Pro Zahal'noderzhavnu prohramu reformuvannia i rozvytku zhytlovo-komunal'noho hospodarstva na 2009-2014 roky", available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1869-15> (Accessed 21 September 2013).

2. Bakumenko, V. D. (2010), Pryjniattia rishen' v derzhanomu upravlinni [Decision-making in the management of state], VPTs AMU, Kyiv, Ukraine.

3. Titarenko, O.M. (2003), "Formation of monitoring small business local government", Abstract of Ph.D. dissertation, public administration, Ukrainian Academy of Public Administration under the President of Ukraine, Kyiv, Ukraine.

4. Dmytrenko, H.A., Sharapova, E.A. and Maksymenko, T.M. (2002), Motyvatsiya u otsenka personala [Motivation and evaluation of staff], MAUP, Kyiv, Ukraine.

5. Markov, O.S. (2009), "Regional monitoring as a mechanism for the implementation of regional policy", Ph.D. Thesis, public administration, Odessa Regional Institute of National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, Odessa, Ukraine.

6. Holovakha, Ye.I. and Panina, N.V. (2008), Ukrain's'ke suspil'stvo 1992—2008: Sotsiolohichnyy monitorynh [Ukrainian Society 1992—2008: Sotsiolohichnyy monitoring], IS NANU, Kyiv, Ukraine.

7. The Ministry of Regional Development, Construction and Housing and Communal Services of Ukraine (2011), order of the Ministry "On the monitoring of reforming housing and communal services in 2012", available at: <http://minregion.gov.ua> (Accessed 12 August 2013).

Стаття надійшла до редакції 12.12.2013 р.