

СКЛАДОВІ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

Дацій Н.В.

Київський національний лінгвістичний університет

Встановлено, що підсумком реалізації концепції управління за результатами повинне стати підвищення ефективності адміністративних послуг, що надаються населенню. Враховуючи, що кожна послуга має певні характеристики, підвищення ефективності надання послуги повинне виражатися в удосконаленні цих характеристик. Зроблено висновок, що підвищення ефективності надання адміністративних послуг повинне визначитися такими його складовими, як: терміни задоволення вимог надання послуги (оперативність), доступність для усіх груп населення, ясність і прозорість процесу надання послуги, послідовність політики надання послуги, можливість без обмежень отримати доступ до необхідної достовірної інформації, забезпечення прав користувачів, надійність, обґрунтованість рішень, що приймаються, передбачуваність, рівень інформованості про зміни у процесі надання послуги, персональний підхід до клієнтів, якість культури обслуговування і загальнолюдська культура.

Ключові слова: Адміністративні послуги, державне управління, моніторинг, підвищення якості, реформа.

Постановка проблеми. Підвищення якості адміністративних послуг є завданням бюджетного реформування переходу від моделі управління витратами до моделі управління результатами. Витрати бюджету безпосередньо або побічно спрямовані на задоволення потреб населення, створення сприятливих умов проживання, тобто вони впливають безпосередньо на зміну стану цільової групи споживачів (юридичних і фізичних осіб). При цьому частенько незрозуміло, з якою метою здійснюються ті або інші бюджетні витрати і на забезпечення яких потреб населення і суспільства вони спрямовані. Модель управління результатами має на увазі планування діяльності органів публічної влади виходячи з того, що метою цієї діяльності має бути досягнення конкретних і вимірних соціально значимих результатів. Це положення вимагає чіткого виділення одиниці діяльності бюджетної установи як основи для оцінки результативності і ефективності вказаної діяльності.

Аналіз останніх наукових досліджень і публікацій. Дослідженню сфери послуг в цілому та окремими її галузям присвячені роботи вітчизняних та зарубіжних вчених, зокрема: Н. Аксьонової, О. Амосова, А. Дегтяря, Ю. Делія, Н. Дяченко, С. Луценко, В. Мельченко, О. Михайловської, М. Могилової, О. Половцева.

Теоретичні питання економіки, менеджменту та маркетингу сфери послуг розглянуто в наукових працях таких зарубіжних вчених, як Г. Армстронг, Б. Буземан, Ф. Котлер, Д. Коттс, К. Лавлок, Д. Сочдерс, А. Томпсон.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Результати досліджень стану системи державного управління свідчать про низьку ефективність державної

влади, корумпованість державного апарату, падіння довіри громадян до державних інститутів і державних службовців. Дані опитувань свідчать про негативну оцінку громадянами діяльності державних службовців щодо надання адміністративних послуг. Потрібне підвищення ефективності надання таких послуг, головною метою якого є скорочення витрат на виконання функцій органів виконавчої влади і здешевлення адміністративних послуг при рості задоволеності споживачів.

Мета статті. Дослідити логіку управління за результатами у сфері надання адміністративних послуг. Визначити проблеми використання методики «управління за результатами» у сфері адміністративних послуг.

Виклад основного матеріалу. Основні проблеми, пов'язані з використанням управління за результатами у сфері надання адміністративних послуг зводяться до наступних:

– системи управління результативністю передусім призначені для промислово-виробничої діяльності циклічного характеру, що складається з нескладних виробничих функцій і має очевидні, однозначні результати;

– більшість видів діяльності органів державної влади мають багатоцільовий характер, а багато найважливіших політичних завдань наприклад, захист суверенітету або підтримка почуття національної гордості в принципі не піддаються кількісному виміру і оцінці;

– причинно-наслідковий зв'язок між діяльністю і її результатом в надання адміністративних послуг, як правило, виражений досить слабо. Наслідки і результати, що дійсно визначають громадський інтерес, майже завжди залежать від ряду чинників, які знаходяться поза сферою прямого впливу органів державної влади;

– між власне процесом діяльності і отриманням запланованих результатів проходить дуже тривалий проміжок часу

– більшість показників результативності за своєю природою суб'єктивні, а їх оцінка пов'язана з високими витратами, в силу чого методи управління за результатами також не можуть бути абсолютно об'єктивними і нейтральними по своїх наслідках;

– не усі наочні, такі, що піддаються кількісному виміру, планові завдання або індикатори однозначно пов'язані з планованою сукупністю результатів діяльності, оскільки ми просто не маємо в розпорядженні таких методик управління, використання яких гарантувало б досягнення усіх чітко і ясно сформульованих цілей;

– орієнтація на кількісні планові завдання може викликати негативні ефекти, такі, наприклад, як виникнення обмеженого бачення проблеми; недооцінка значення якісних результатів; обмеження взаємодії з іншими організаціями (підрозділами), працюючими над рішенням аналогічних завдань;

– безпосередня ув'язка планових завдань з матеріальними ресурсами і винагородою здатна стимулювати прямий обман;

– розробка якісних адміністративно-управлінських структур, а також їх грамотне практичне використання є справою дуже дорогою.

Показники результативності діяльності суб'єктів бюджетного планування у багатьох випадках такі, що стосовно них досить складно, якщо взагалі можливо адекватно виділити бюджетні витрати, що забезпечують їх досягнення. Таким чином, підрахунок показників ефективності як співвідношення витрат і результатів або взагалі неможливий, або його результати не є адекватним вимірником діяльності суб'єкта бюджетного планування. Проблеми з визначенням показників ефективності в доповідях про результати і основні напрями діяльності багато в чому відбивають низьку якість цього інструменту в цілому, неповноту і спотворене відображення в ній реальної діяльності суб'єкта бюджетного планування.

Очевидно, що цілі і завдання суб'єктів бюджетного планування в значній частині реалізуються не безпосередньо органом управління, а тими структурами, які здійснюють надання адміністративних послуг споживачам. Тому організація взаємодії суб'єкта бюджетного планування з постачальниками послуг є невід'ємною частиною реалізації принципів управління і бюджетування, орієнтованих на результат. Нині переважає більшість адміністративних послуг соціального характеру надаються бюджетними установами, які фінансуються по кошторису. У зв'язку з цим організація, результативно-

орієнтованого управління цими установами представляє значні труднощі.

У Бюджетному кодексі вводиться такий інструмент орієнтації постачальників бюджетних послуг на результат, як державні (муніципальні) завдання, встановлення яких для бюджетних установ є обов'язковим. Відповідно до Бюджетного кодексу державне завдання повинне включати:

– виписку з реєстру витратних зобов'язань по зобов'язаннях, виконання яких потрібне для виконання завдання;

– визначення категорій споживачів відповідних послуг;

– показники, що характеризують якість і (чи) об'єм (склад) послуг, що надаються;

– порядок надання послуг;

– при необхідності – граничні ціни на оплату послуг або порядок їх встановлення;

– порядок контролю за виконанням завдання, у тому числі умови і порядок його дострокового припинення;

– вимоги до звітності про виконання завдання.

Очевидно, що з точки зору результативно-орієнтованого управління при встановленні державного завдання найбільш важливо визначити підходи до вибору показників об'єму і якості послуг, а також механізми звітності і контролю за їх виконанням.

Що стосується встановлення об'ємних і якісних показників, то тут в принципі можуть використовуватися два основні підходи. З одного боку, можна встановлювати показники для кожної бюджетної установи виходячи з цілей і завдань суб'єкта бюджетного планування і можливостей відповідної установи.

В цьому випадку показники мають індивідуальний характер. З іншого боку, при визначенні показників можна орієнтуватися на єдині стандарти надання послуг. Очевидно, що кожен з підходів має свої достоїнства і недоліки [2; 3; 4; 6; 7].

У рамках першого підходу показники результативності суб'єкта бюджетного планування дезагрегуються до рівня бюджетних установ, внаслідок чого забезпечується безпосередній зв'язок управління за результатами на рівні суб'єкта бюджетного планування і бюджетної установи, з'являється можливість визначити вклад (як позитивний, так і негативний) кожної бюджетної установи в загальні результати діяльності. Разом з показниками результативності у вимоги до звітності про виконання державного (муніципального) завдання можна включити показники ефективності досягнення як безпосередніх, так і кінцевих результатів.

Подібна інформація може використовуватися в декількох напрямках. Так, на її основі можливе проведення аналізу того, які досягнення постачальників послуг пов'язані

з їх об'єктивними відмінностями, а які – з суб'єктивними чинниками, в першу чергу з рівнем менеджменту. Стосовно суб'єктивних чинників може бути організований процес, що отримав в міжнародній практиці найменування «benchmarking», а саме порівняння кожної бюджетної установи з кращими зразками і поширення на цій основі прикладів кращої практики. Крім того, інформація про показники результативності і ефективності діяльності бюджетних установ повинна активно використовуватися для ухвалення рішень про реструктуризацію бюджетної мережі.

В той же час очевидно, що подібний підхід пов'язаний з певними ризиками. По-перше, він не орієнтує бюджетні установи на виконання чітко певних зобов'язань перед споживачем. По-друге, індивідуалізація завдань несе в собі ризики необ'єктивності і суб'єктивізму, може обмежити конкуренцію за споживача і пов'язані з цим стимули до підвищення якості надання послуг.

Другий підхід – встановлення завдань на основі стандартів послуг також має певні достоїнства. Він підводить під завдання об'єктивну базу, дозволяючи встановити єдиний критерій для порівняння постачальників послуг. В умовах фіксації характеристик результату діяльності бюджетних установ особливу роль починає грати оцінка ефективності їх діяльності, тут також можуть застосовуватися інструменти «benchmarking».

Крім того, стандарти послуг можуть грати позитивну роль в системі управління, що дозволяє вирішувати наступні завдання:

- забезпечити визначеність зобов'язань влади перед населенням і його окремими групами (бізнесом, громадськими організаціями) за рахунок бюджетних коштів, а також сформулювати інструмент управління цими зобов'язаннями;

- забезпечити відділення безкоштовної послуги від платної;

- створити передумови для вдосконалення механізмів поточного і перспективного бюджетного планування як на рівні регіональних/муніципальних бюджетів в цілому, так і на рівні установ.

Безпосередня ув'язка державного завдання зі встановленими стандартами дозволяє якнайповніше реалізувати ці позитивні управлінські результати.

В той же час подібний підхід до встановлення завдань також пов'язаний з певними проблемами і ризиками, основні з яких можна звести до наступних. По-перше, обмеження оцінки результативності бюджетної установи виконанням стандартів не дозволяє з повній мірі пов'язати цілі на рівні суб'єкта бюджетного планування з діяльністю бюджетної установи. По-друге, використання єдиного підходу до оцінки результативнос-

ті діяльності різних за об'єктивними характеристиками постачальників послуг може привести до істотних спотворень. По-третє, використання стандартів висуває підвищені вимоги до процесу бюджетного планування, які не завжди можуть бути реалізовані на практиці [1; 5].

Нааявність першої проблеми пов'язана з тим, що цілі і завдання на рівні суб'єкта бюджетного планування не зводяться до забезпечення стандартів надання послуг. Вони можуть включати, наприклад, впровадження нових технологій надання послуг, формування позитивного іміджу відповідного відомства в очах споживачів послуг і тому подібне. Відповідно, якщо завдання бюджетним установам орієнтуються тільки на забезпечення стандартів послуг, бюджетні установи виявляться не задіяними в реалізації безпосередньо не пов'язаних з цим цілей і завдань суб'єкта бюджетного планування. Це може обмежити можливості суб'єкта бюджетного планування використати усі резерви підвищення результативності і ефективності власної діяльності.

Друга проблема пов'язана з тим, що єдині вимоги до об'єму і якості надання однорідних послуг вступають в протиріччя з реальним розкидом результатів діяльності бюджетних установ. У цій ситуації:

- або стандарт (і відповідно завдання) повинен орієнтуватися на самий нижчий з наявних у бюджетних установах рівень якості і ефективності (проте такий стандарт не здатний зіграти ніякої позитивної ролі);

- або мають бути виділені великі одноразові інвестиції для доведення умов діяльності усіх бюджетних установ до рівня, який потрібний для реалізації стандарту (проте на практиці такі об'єми бюджетних коштів навряд чи можна мобілізувати);

- або стандарт матиме тенденцію до перетворення на декларацію, а на практиці відповідність послуг, що фактично надаються, стандарту не буде предметом спеціального моніторингу (тим більше що подібний моніторинг сам по собі – досить складне і дороге завдання).

Очевидно, що особливо гостро ці протиріччя проявляються у тому випадку, якщо стандарт прагне фіксувати не лише об'ємні, але і якісні характеристики послуги.

Досвід зарубіжних країн вказує на наполегливу необхідність розробки систем управління бюджетними послугами, заснованою на ретельно розроблених методиках визначення індикаторів ефективності і результативності послуг, що надаються.

Висновки і пропозиції. Таким чином, ґрунтуючись на досвіді зарубіжних країн у напрямі підвищення міри задоволення населення отримуваними послугами, в якості

основних напрямів підвищення результативності надання адміністративних послуг, можна виділити наступні.

У частині організації надання:

1. Регламентация порядку визначення виконавців адміністративних послуг в особі державних органів, підвідомчих організацій, підприємств, комерційних структур. Вибір конкретного виконавця адміністративних послуг потрібно будувати враховуючи соціальну значущість послуги, її відповідність функціональним обов'язкам міністерств і відомств, наявність у виконавця послуг кадрових, технічних і фінансових ресурсів, необхідних для надання послуги, можливостей виконавця по якісному і ефективному наданню послуги. Процедура вибору виконавця має бути не лише обґрунтованою, але і відкритою.

2. Побудова ефективної системи матеріальної винагороди працівників, що надають адміністративні послуги з урахуванням мотиваційної складової (наявність стабільності і соціальних гарантій). Як наслідок, співвідношення різних частин системи оплати праці повинно будуватися на суттєвій долі сталих окладів, величина яких значною мірою має залежати від функціонально-цільової відповідності працівника займаній посаді.

3. Обов'язковим елементом оцінки праці чиновників, які надають платні послуги повинне стати введення механізму відповідальності за неякісне виконання послуги.

4. Відкриття спеціалізованих служб допомоги населенню, які надають консультаційні послуги з питань надання адміністративних послуг.

5. Створення електронної системи надання послуг, що полягає в розміщенні на офіційному сайті міністерств правил, вимог, порядку надання відповідних послуг, необхідних електронних бланків і інших супутніх документів.

6. Створення зовнішньої служби контролю якості послуг, повноваженнями якої стали б: опитування населення, постійний моніторинг міри задоволеності населення послугами, що надаються, розробка і вдосконалення систем індикаторів оцінки якості послуг, аудит і розробка рекомендацій для підзвітних відомств.

У частині оцінки ефективності і якості адміністративних послуг:

1. Дослідження і аналіз функцій і безпосередньої діяльності кожного органу виконавчої влади.

2. Розробка показників якості виконання функцій і результату надання послуг, яка дозволить оцінювати виконавців за допомогою цих показників.

3. Стимулювання праці службовців має бути пов'язано з точністю і коректністю виконання правил надання послуг та обов'язково передбачати механізм обліку думки споживачів послуг про процедуру і якість їх надання.

Список літератури:

1. Бричук К. Г. Тенденції розвитку організаційно-правового забезпечення адміністративних послуг в Україні / Т. О. Буренко // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. ОРІДУ НАДУ. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2010. – Вип 4(44). – С. 14–18.
2. Войтович Р. В. Ідеологія, технологія та стиль у державному управлінні: навч.-метод. посіб. – К.: Вид-во НАДУ, 2003. – 192 с.
3. Головна методологічна проблема державного регулювання: втручатися чи не втручатися в дію ринкових механізмів у сфері малого і середнього підприємництва [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.academia.org.ua> – Назва з екрану.
4. Горбатюк В. І. Поняття, призначення та сутність державних механізмів управління / В. І. Горбатюк // Економіка та держава. – 2011. – № 1, січень. – С. 148–150.
5. Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право / В. Б. Авер'янов, В. А. Дерезь, А. М. Школик та ін. за заг ред. В. Б. Авер'янова. – К.: Юстініан, 2007. – 288 с.
6. Сороко В. М. Впровадження системи управління якістю в органах державної влади: Пріоритет у сфері організації надання державних послуг / В. М. Сороко // Стратегічні пріоритети. – 2007. – № 3(4). – С. 5–11.
7. Фурсін О. О. Правове забезпечення функціонування механізмів соціально-орієнтованого державного управління / О. О. Фурсін // Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії. – 2012. – № 49. – С. 177–190.

Даций Н.В.

Киевский национальный лингвистический университет

СОСТАВЛЯЮЩИЕ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ УСЛУГ

Аннотация

Установлено, что итогом реализации концепции управления по результатам должно стать повышение эффективности административных услуг населению. Учитывая, что каждая услуга имеет определенные характеристики, повышение эффективности оказания услуги должно выражаться в совершенствовании этих характеристик. Сделан вывод, что повышение эффективности предоставления административных услуг должно определиться такими его составляющими, как: сроки удовлетворения требований предоставления услуги (оперативность), доступность для всех групп населения, ясность и прозрачность процесса предоставления услуги, последовательность политики предоставления услуги, возможность без ограничений получить доступ к необходимой достоверной информации, обеспечения прав пользователей, надежность, обоснованность принимаемых решений, предсказуемость, уровень информированности об изменениях в процессе оказания услуги, персональный подход к клиентам, качество культуры обслуживания и общечеловеческая культура. **Ключевые слова:** административные услуги, государственное управление, мониторинг, повышение качества, реформа.

Datsiy N.V.

Kyiv National Linguistic University

COMPONENTS OF IMPROVING THE EFFICIENCY OF ADMINISTRATIVE SERVICES

Summary

Established that the result of implementing the concept of management by results should be improving the efficiency of administrative services to the population. Given that each service has certain characteristics, improving the efficiency of the service should be reflected in the improvement of these characteristics. It is concluded that improving the efficiency of administrative services should define its components such as: satisfaction of the terms of service (speed), accessibility for all population groups, clarity and transparency of service delivery, consistency of service policy, the possibility of unrestricted access to the necessary accurate information, personal approach to clients, quality service culture.

Keywords: administrative services, public administration, monitoring, public satisfaction, quality, reform.