

Верните бюджетникам гордость

22

«Предоставление государственных услуг», «качество госуслуг», «стандарты качества услуг» – эти термины достаточно прочно вошли в жизнь российских госслужащих и бюджетников. Но до сих пор ответ на вопрос, для чего создано бюджетирование, ориентированное на результат, какова основная его цель, для многих министерств и ведомств остается загадкой. Нередко можно услышать ответ, в котором основная идея необходимости удовлетворения потребностей населения даже не прослеживается. Из-за этого в последнее время все активней ведутся разговоры о том, что качество оказания государственных и муниципальных услуг, мягко говоря, хромает. Одни отмечают, что до сих пор не разработаны четкие критерии определения качества, другие – что часто сталкиваются с невозможностью получить эти услуги. Из-за чего складывается такая ситуация?

Аналитики Центра исследований бюджетных отношений рассуждают о том, что мешает повышению качества госуслуг

Во-первых, вплоть до настоящего времени в российском законодательстве применяются различные определения государственных услуг. На сегодняшний день одним из наиболее системных определений государственной услуги можно назвать то, которое установлено в Бюджетном кодексе Российской Федерации (далее – БК РФ):

«Государственные (муниципальные) услуги – услуги, оказываемые физическим и юридическим лицам в соответствии с государственным (муниципальным) заданием органами государственной власти (органами местного самоуправления), бюджетными учреждениями, иными юридическими лицами безвозмездно или по ценам (тарифам), устанавливаемым в порядке, определенном органами государственной власти (органами местного самоуправления)».

Данное определение отражает важнейшие моменты выделения государственных услуг, такие как получатели услуги (физические и юридические лица), поставщики (органы власти, бюджетные учреждения, иные юридические лица), условия оказания услуги (цены и тарифы устанавливаются органами власти). Кроме того, в нем указано самое важное отличие: установлена связь оказания государственных услуг с выполнением государственного задания, а следовательно, с бюджетным финансированием, т. е. зафиксировано, что



Единственным инструментом анализа удовлетворенности потребителей является проведение социологических опросов населения

23

государственные услуги – это те услуги, которые предоставляются за бюджетные средства.

Вместе с тем до сих пор остается открытым вопрос о том, какова необходимая степень детализации, которую можно применить для выделения единичной госуслуги.

То есть что же на самом деле является «государственной услугой». Например, возьмем актуальную в настоящее время отрасль среднего образования. Что является единичной услугой: внутренние процедуры оказания услуги («организация питания школьников», «обеспечение безопасности пребывания детей в учреждениях», «проведение конкретных уроков») или в целом «предоставление среднего образования»? В данном случае сначала надо ответить на вопрос, зачем мы формируем перечень государственных услуг и выделяем единичную услугу. Можно говорить о двух основных причинах, которые, впрочем, нельзя рассматривать в отрыве друг от друга:

- оценка и контроль качества как со стороны вышестоящих организаций, так и со стороны потребителей услуг. Очень важно, чтобы у потребителей (и у проверяющих) были четкие критерии, по которым можно оценить, правильно ли была предоставлена услуга, надлежащего ли качества и т. д.;

- организация и финансирование государственных услуг должного качества. С 1 января 2008 года в соответствии с БК РФ (ст. 69.2) в государственном задании должны устанавливаться требования к объему, составу, качеству, условиям, порядку и результатам оказания госуслуг. Таким образом, при выделении конкретной услуги нужно учитывать особенности системы финансирования, например структуру бюджетных учреждений соответствующей сферы.

Население нельзя лишать возможности оценить и проверить качество услуг.

Это очень хорошо прослеживается и в отрасли образования (различные типы образовательных учреждений), и в отрасли культуры (отдельно следует рассматривать музеи, театры, кинотеатры, библиотеки), и т. п.

На самом деле в обоих случаях важны не столько отдельные детали, сколько общий результат: дети должны выйти из школы здоровыми и имеющими определенный набор знаний; у населения

должна быть возможность получать качественное медобслуживание.

Вместе с тем население нельзя лишать возможности оценить и проверить качество предоставления услуги на всех стадиях ее оказания. Поэтому на первый план выходит потребность не столько в детализации услуги, сколько в установлении четких критериев и требований к качеству ее оказания, и именно в системе таких критериев и требований должны быть заложены необходимые характеристики отдельных деталей процесса предоставления услуги.

В результате, по нашему мнению, наиболее приемлемым и, скажем, наиболее системным основанием для выделения единичной государственной услуги является перечень полномочий, закрепленных за соответствующим уровнем власти, с учетом вышеизложенной необходимости учета специфики финансирования. Например, в сфере культуры перечень государственных услуг для субъекта РФ может выглядеть следующим образом:

- организация концертного обслуживания населения государственными учреждениями;
- создание условий для занятия творческой деятельностью на непрофессиональной основе в учреждениях культуры;

- библиотечное обслуживание населения государственными библиотеками;
- услуги по обеспечению доступа населения к музейным ценностям;
- создание возможностей для доступа к памятникам истории и культуры регионального значения.

А вот для установления детальных критериев и требований в российской практике был выбран путь утверждения соответствующих «стандартов качества государственных услуг». Вместе с тем и здесь все не так однозначно: начиная с того, что термин «стандарт» используется уже давно в сфере технического регулирования и имеет несколько другое значение, и заканчивая тем, что сейчас имеется огромное множество нормативов, санитарных норм и правил, типовых положений, ГОСТов и других требований. В итоге, когда речь заходит о стандартизации государственных услуг, возникает ситуация, когда практически все отдельные детали и процедуры процесса предоставления государственной услуги уже регламентированы (здесь стоит вспомнить и о требованиях к пожарной безопасности, различных нормативах в сфере здравоохранения и др.). Таким образом, возникает ряд вопросов: а что же должно быть написано в стандарте государственной услуги, каким образом соотносятся стандарты качества госуслуг и стандарты, принятые в соответствии с законодательством о регули-

ровании? Правовых ответов на поставленные вопросы в настоящее время нет, в результате чего в выборе подходов к стандартизации государственных услуг каждый уровень власти самостоятелен.

Серьезной проблемой на пути повышения качества государственных услуг является низкая степень заинтересованности специалистов в повышении эффективности своей деятельности.

Новые стандарты и старые правила

С нашей точки зрения, основным предметом стандартизации государственных услуг могут стать требования к материально-техническому обеспечению процесса предоставления услуги и к результату. Принципиальная разница будет заключаться в том, что в стандартах государственных

услуг следует отразить наиболее важные и актуальные в конкретное время требования к качеству предоставления услуги (даже если они дублируются с уже существующими нормативами). Например, в ряде регионов острой проблемой стоит проблема обеспечения пожарной безопасности в учреждениях образования, здравоохранения и соцподдержки. В такой ситуации для населения важно понимать, что органы власти работают с этой проблемой и пытаются ее решить, и одним из показателей такой активности может стать установление требований к пожарной безопасности в стандарте оказания госуслуг соответствующей отрасли. В таком случае именно эти требования станут предметом пристального внимания и проверяющих органов, и населения, причем тот факт, что нормы по пожарной безопасности давно утверждены в национальных нормах и правилах, не является основанием для отказа от дублирования их в региональном стандарте. Полагаем, что многие с нами согласятся, что, работая в том или ином учреждении на протяжении ряда лет, никто из нас (за исключением тех, кому это положено по должностным обязанностям) не сможет быстро сказать, в каком месте должны быть размещены тревожные кнопки, пожарный инструментарий и т. д. Именно поэтому наличие такой информации в региональном стандарте, который должен быть публичным, является крайне важным.

В общем виде схема стандарта качества госуслуги может выглядеть следующим образом

СПРАВКА «ДИРЕКТОРА»

В настоящее время стандарты качества государственных услуг по основным социальным отраслям (образование, здравоохранение, социальная политика и культура) приняты практически во всех субъектах Российской Федерации, участвующих в федеральном конкурсе на получение субсидий из Фонда реформирования региональных и муниципальных финансов, в том числе в Республике Алтай, Республике Марий Эл, Кировской, Омской, Смоленской, Томской, Ульяновской областях и др. Вместе с тем сейчас говорить о каких-либо результатах преждевременно: внедрение стандартов в практику является трудоемким процессом, и важно все здраво оценить (в первую очередь соотношение имеющихся финансовых ресурсов и устанавливаемых в стандарте требований), чтобы принятие таких стандартов стало не просто декларацией, а было реально направлено на улучшение качества жизни населения.

ОФИЦИАЛЬНО

Бюджетное послание Президента РФ Федеральному Собранию от 09.03.2007 «О бюджетной политике в 2008–2010 годах»:

«Основные задачи бюджетной стратегии... применение механизмов, стимулирующих бюджетные учреждения к повышению качества оказываемых ими услуг и повышению эффективности бюджетных расходов, расширение полномочий главных распорядителей бюджетных средств по определению форм финансового обеспечения оказания государственных услуг».

(см. схему на стр. 26), а вот конкретный набор требований должен отвечать потребностям и проблемам в регионе (муниципалитете).

Нельзя не отметить и еще одной важной проблемы стандартизации госуслуг. В последние десятилетия лейтмотивом формирования системы критериев и требований к качеству госуслуг была идея разработки единых для всех регионов стандартов на федеральном уровне. С нашей точки зрения, такой подход был бы не совсем верным. Ведь федеральное законодательство сейчас напрямую говорит о том, что если это полномочия определенного уровня власти, то и все решения по реализации этих полномочий должны принимать органы власти соответствующего уровня. Кроме того, установление таких требований на федеральном уровне являлось бы «наведенными расходами», с чем осуществлялась ожесточенная борьба в рамках реформы разграничения полномочий. Конечно, в данном споре могут возникнуть такие аргументы, как различная бюджетная обеспеченность регионов России, что может повлечь различия в качестве предоставляемых услуг, то есть население страны окажется в неравных условиях. В ответ можно сказать только следующее: во-первых, все же выравнивание бюджетной обеспеченности регионов осуществляется федеральным центром в ходе распределения дотаций из фонда финансовой поддержки, а во-вторых, качество услуги не всегда зависит только от количества потраченных финансовых ресурсов – важно, каким образом они были потрачены, на какие мероприятия, решались ли актуальные проблемы или финансирование осуществлялось «по привычке», то есть так же, как и последние 10 лет, с поправками на инфляцию.

Доска почета забыта напрасно

Во-вторых, серьезной проблемой на пути повышения качества государственных услуг является низкая степень заинтересованности специалистов бюджетных учреждений и государственных (муниципальных) служащих в повышении эффективности своей деятельности. Как правило, система мотивации труда сводится к материальным благам, то есть к выплате премий и повышению зарплаты. Несомненно, такая ситуация связана в первую очередь с низким уровнем оплаты труда работ-

ников бюджетной сферы. Вместе с тем нельзя не заметить, что из виду упущен ряд важных факторов мотивации, например:

- максимизация и развитие способностей сотрудников, в том числе за счет создания возможностей для обучения и карьерного роста;
- оценка и вознаграждение людей по результатам деятельности;
- формирование имиджа и престижности профессии, система нематериального стимулирования;
- учет мнения потребителей (например, с точки зрения выбора лучших работников).

Ведь как бы мы ни критиковали такие пережитки советского прошлого, как, например, Доска почета, любому сотруднику приятно осознавать, что руководство и потребители ценят его работу и выражают это публично. Как показывает мировой опыт, именно это стимулирует работников быть лояльными к организации, «болеть душой» за результаты работы и повышать эффективность деятельности.

Вместе с тем нельзя забывать и о том, что за невыполнение установленных стандартов качества (с учетом реального объема предоставленных финансовых ресурсов) должны быть приняты соответствующие меры ответственности к сотрудникам учреждения или органа власти, и в первую очередь к руководству.

А что думает народ?

В-третьих, в настоящее время отсутствуют подходы к мониторингу качества предоставляемых государственных услуг, а в условиях наличия стандартов услуг – подходы к оценке соответствия фактически предоставляемых услуг принятым стандартам качества. При этом такой мониторинг следует рассматривать с двух позиций. Во-первых, важный элемент повышения качества предоставляемых услуг – это контроль соблюдения технологий, норм, правил и других требований к процессу и результату. Вторая позиция является не менее важной – учет мнения потребителей.

Практически единственным инструментом анализа удовлетворенности потребителей является проведение социологических опросов населения. Именно недовольство потребителей позволяет найти слабые места в системе предоставления государственных услуг. Кроме того, опросы потребителей могут проводиться и с точки зрения выявления актуальных направлений развития: например, возможно не просто определять степень удовлетворенности существующими услугами, но и узнавать, какие еще услуги потребителям хотелось бы получать (это актуально, например, для таких услуг, как предоставление дополнительного образования).

В-четвертых, следует также отметить проблему неэффективности бюджетной сети, осуществляющей предоставление государственных услуг. В настоящее время на первый план выходит новый вид некоммерческих организаций – автономные учреждения. Однако и данный тип государственных учреждений не сможет решить проблему повышения качества предоставления услуг, если не будут решены вопросы обеспечения должного материально-технического оснащения, мотивации персонала, взаимодействия с потребителями.

В заключение хотелось бы сказать, что при реализации мер по повышению эффективности качества предоставления услуг необходимо ориентироваться в первую очередь на реальные потребности потребителей. Разработка стандартов должна не стать формальностью, а быть реально направлена на повышение качества услуг и оптимизацию бюджетных расходов. Конечно, большинство бюджетных учреждений и органов власти в ответ могут сказать, что стандарты стандартами, а финансовых ресурсов все равно нет. В этой ситуации важно понимать, что стандарт – это заданный вектор для улучшения качества, т. е. структурирование расходов учреждения и органа власти в настоящее время должно быть ориентировано на решение наиболее насущных проблем, а в будущем – на максимально полное выполнение стандартов качества.

Екатерина ВАКОВА,
старший аналитик Центра исследования
бюджетных отношений, к.э.н.

Дарья ПОДГОРНОВА,
аналитик Центра исследования
бюджетных отношений

Схема стандарта качества государственной услуги

