

НЕОБХОДИМОСТЬ СОЗДАНИЯ СИСТЕМЫ УЧЕТА ПОТРЕБНОСТИ В ПРЕДОСТАВЛЕНИИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ

Муниципальная деятельность реализуется через систему муниципальных услуг, предоставление которых призвано обеспечивать составляющие качества жизни. Управление оказанием муниципальных услуг представляет собой важнейшую часть муниципального управления, именно поэтому вопрос о муниципальных услугах является ключевым для понимания социально-экономических процессов, которые происходят на местном уровне. [2]

Построение целостной системы управления муниципальными услугами представляет собой одно из важнейших направлений развития и совершенствования муниципального управления. При этом проводимая в последние годы политика направлена на повышение эффективности деятельности органов местного самоуправления, где основным моментом является необходимость перехода к модели управления результатами от модели управления затратами.

Смысл управления результатами состоит в том, что при планировании деятельности органов местного самоуправления ориентирами является достижение измеримых, конкретных социально значимых для муниципального образования результатов. В связи с этим для оценки результативности и эффективности деятельности была выделена единица измерения – муниципальная услуга (работа). [1]

Наиболее сложным считается управление муниципальными услугами в социально значимой сфере деятельности местного самоуправления – сфере предоставления социально-ориентированных муниципальных услуг. При этом необходимо учитывать, что предоставление общественных благ населению является составляющей социальной функции государства, а с точки зрения рыночной экономики муници-

* © Ермолина Л.В., 2013

палитет рассматривается с позиции производителя общественных благ (услуг), которые предоставляются населению бесплатно. [4]

В среднем количество муниципальных услуг (работ) при равных полномочиях, подлежащих реализации, колеблется от 24 до 46 услуг (работ), что определяется, прежде всего, сложившейся структурой и особенностями разделения функциональных обязанностей в структурных подразделениях органов местного самоуправления, а также степенью проработанности вопроса содержания услуги (работы).

Для муниципального управления, как и для любого сектора экономики характерны такие категории как спрос на услуги (работы) и предложение, но при этом необходимо отметить, что в этом секторе рыночные работают слабо механизмы, уравнивающие спрос и предложение. Как правило, муниципалитет, предоставляя услуги, не всегда учитывает потребности населения как в объеме, так и в качестве их оказания. [1]

Важность изучения мнения населения связана с тем, что ресурсы местных органов власти, как правило, ограничены, а население всегда ожидает получить необходимые ему услуги в достаточном количестве и высокого качества. Роль местных органов управления состоит в том, чтобы определить оптимальное соотношение набора услуг, их количества, качества и стоимости. При игнорировании потребностей и приоритетов населения имеющиеся ресурсы могут быть израсходованы нерационально. [5]

В этом случае необходимым представляется обеспечение ориентацию и муниципальных органов власти на потребности общества при решении конкретных социально-экономических проблем. Для достижения названной цели необходимо, во-первых, оценить потребность общества в тех или иных муниципальных услугах и, во-вторых, учесть результаты этой оценки в планировании деятельности органов местной власти, которая направлена на достижение конкретных и измеримых социально значимых результатов.

В научной литературе отмечается, что оценку потребности в муниципальных услугах можно определить как процесс измерения спроса населения на предоставляемые или планируемые к предостав-

лению муниципальные услуги [1]. Следует отметить, что в законодательстве Российской Федерации не закреплены нормы, обязывающие муниципалитеты проводить оценку потребности, не установлены сроки и порядок ее проведения. Но, при этом необходимость получения достоверной информации об услугах и прогнозирование потребности населения в них очевидна.

Оценивать потребность в муниципальных услугах можно в натуральном (количественном) выражении и в стоимостном выражении проводятся, которые в настоящий момент проводятся отдельно. Можно предположить, что оценка потребности в натуральном выражении позволяет получить информацию о необходимых объемах предоставления услуг, а в стоимостном – об объемах бюджетных средств, которые потребуются для оказания соответствующего количества услуг.

При оценке уровня потребности в предоставлении муниципальных услуг может использоваться информация, полученная посредством:

- опроса общественного мнения потребителей муниципальных услуг по вопросам номенклатуры, объема и качества предоставления муниципальных услуг;
- опроса населения об объемах неудовлетворенных потребностей населения;
- оценки востребованности муниципальных услуг;
- оценки показателей динамики спроса на муниципальные услуги.

Для получения информации необходим мониторинг потребности в муниципальных услугах, который следует проводить отдельно по каждой муниципальной услуге в разрезе утвержденного перечня натуральных показателей по текущей и перспективной потребности. Результатом мониторинга потребности в услугах является сводный отчет об оценке потребности в муниципальных услугах.

К текущей потребности в муниципальной услуге относится потребность в оказании муниципальной услуги, которую можно удовлетворить в краткосрочном периоде при использовании существующих мощностей и с учетом действующих бюджетных ограничений. К перспективной потребности в муниципальной услуге относится потреб-

ность в оказании муниципальной услуги, для удовлетворения которой требуется введение дополнительных мощностей учреждений, осуществление целевых финансовых и капитальных вложений. [1]

Оценка потребности в муниципальных услугах имеет отраслевую специфику, которая выражается в используемых показателях и учитываемых факторах влияния, а также в самой технологии проведения оценки. Показатели, используемые для оценки потребности в услугах социальной сферы, можно классифицировать в три группы:

1. показатели, характеризующие фактический натуральный объем предоставления услуги в различных единицах в зависимости от специфики конкретной услуги, например, численность учащихся образовательных школ и т.д.;

2. показатели, характеризующие доступность услуги. Непосредственные данные о доступности услуг в существующей системе сбора и учета административной информации (размер очереди в детские дошкольные учреждения, количество так называемых коридорных больных в стационарных медицинских учреждениях и т.д.), как правило, не фиксируются или фиксируются неточно, поэтому во многих случаях применяются косвенные показатели. В частности, в качестве таких показателей используются соотношения между фактическими и плановыми объемами предоставления услуги. Плановые объемы предоставления услуги определяются на основании мощности учреждений (рабочего времени специалистов) и существующих нормативов по оказанию услуг (нормативов по времени приема больных, наполняемости тренировочных групп в спортивных учреждениях и т.п.). Предполагается, что превышение фактических объемов услуги над плановыми (то есть над мощностью) с большой степенью вероятности может свидетельствовать о недостаточной доступности услуги;

3. показатели, характеризующие качество услуг. Состав показателей, включенных в данную группу, самый сложный для определения и варьирует в зависимости от отрасли и специфики предоставления услуг.

В качестве унифицированного показателя можно назвать, например, степень соответствия стандартам качества предоставления услуги. При оценке качества оказания услуг также необходимо учитывать:

- требования населения к процессу (к размещению и режиму работы учреждений);
- техническое оснащение учреждений, обеспечение кадрами и их квалификации;
- технологию оказания услуги;
- информационное сопровождение деятельности учреждений и требования к результатам работы.

К основным показателям, характеризующим качество оказания муниципальной услуги можно отнести, например, в сфере здравоохранения – материально-техническую оснащенность, безопасность пребывания, оперативность выезда участкового врача на дом, состояние здоровья после проведения лечения; в сфере образования – уровень получаемых знаний, готовность детей-дошкольников к обучению в школах и т.п.

Говоря о качестве услуги, необходимо также отметить, что это категория специфическая. В определенном случае оказания какой-либо услуги индикаторы качества могут быть различными. Это зависит от назначения и сущности услуг, а также от местоположения учреждения, материально-технического обеспечения, кадрового состава, от категории потребителей. Доступность является также важной составляющей качества и характеризуется степенью удобства получения услуг в рамках взаимодействия с лицами и организациями, занимающимися оказанием услуг (с точки простоты телефонной связи, зрения территориальной доступности, простоты подачи необходимых документов, удобства графика работы и т. д.). [5]

К основным методам оценки потребности в оказании муниципальных услуг можно отнести:

- математическое моделирование (формализованный подход);
- использование экспертных оценок (неформализованный субъективный подход);

- оценка на основе сопоставления показателей доступности и фактического объема оказанных услуг (комбинированный подход);
- метод социологического опроса.

Выбор того или иного метода осуществляется исходя из характера оцениваемых услуг (измеримость, простота выделения целевой группы получателей услуги, степень нормативно-правового регулирования и др.), качества статистического учета, а также материальных и кадровых возможностей муниципального образования. При этом в литературе отмечается, что при оценке качества предоставления услуги, оптимальным является метод проведения социологического опроса населения, при котором изучается степень удовлетворения населения качеством оказания муниципальных услуг. Данный метод приобретает особую актуальность по той причине, что потребности людей, проживающих в сообществе, достаточно разнообразны. Ведь большинство жизненных потребностей человека удовлетворяется на уровне той местности, в которой он проживает. Поэтому планирование развития местных сообществ должно ориентироваться на удовлетворение выявленных потребностей. [5]

Более того, существенным недостатком в работе муниципальных органов власти является отсутствие оценки результативности предоставления муниципальных услуг по сравнению с затратами на их оказание – нет ясности в том, каких результатов удастся добиться органу местного самоуправления в муниципальном образовании. [2]

Как результат, при оценке потребности в муниципальных услугах выявляются три группы проблем, решение которых отличаются по сущности:

1. отдельные услуги предоставляются на уровне, недостаточном для удовлетворения существующих потребностей населения муниципального образования и ресурсы местного бюджета не позволяют увеличить объемы предоставления данных услуг, в том числе за счет сокращения финансового обеспечения предоставления других услуг, так как это приведет к серьезным социальным последствиям. В этом случае следует переоценить бюджетные приоритеты муниципального

образования и проводить мероприятия по оптимизации расходов на оказание услуг;

2. некоторые услуги предоставляются на уровне, недостаточном для удовлетворения существующих потребностей населения муниципального образования, а в существующем объеме других услуг население не нуждается. Требуется перераспределение бюджетных ресурсов с одних услуг в пользу других. В этом случае оценка потребности является основой для разработки программ реструктуризации бюджетной сети на муниципальном уровне. Если спрос на конкретные услуги со стороны населения муниципалитета сокращается, то муниципальные органы власти должны проводить мероприятия по высвобождению средства и направление их на увеличение объемов оказания тех муниципальных услуг, потребность в которых возрастает;

3. отдельные услуги предоставляются на достаточном уровне по объему, но недостаточным является качество или доступность предоставления отдельных услуг. В этом случае при отсутствии существенных бюджетных ограничений требуется направление дополнительных финансовых ресурсов или перераспределение финансовых ресурсов в соответствии с бюджетными приоритетами и приоритетами стратегии развития муниципального образования на программы, прежде всего, инвестиционного характера (приобретение оборудования, проведения реконструкций, строительство и т.п.).

Таким образом, можно сделать вывод о том, что влияние оценки потребности в услугах отражается не столько на эффективности формирования доходов и расходов бюджета, сколько на эффективности принятия решений, приводящих к перераспределению бюджетных средств путем сокращения расходов на услуги, потребность в которых снижается, и изменения объемов расходов бюджета в пользу увеличения расходов на оказание услуг, потребность в которых в перспективе возрастает за счет повышения требования к качеству и доступности.

Целью деятельности органов муниципальной власти на перспективу при этом является достижение социального эффекта, который

можно рассматривать как повышение степени удовлетворения населения от оказываемых услуг, что предопределяет качество жизни общества. Для повышения бюджетной и социальной результативности в условиях среднесрочного планирования социально-экономического развития муниципальных образований необходимо создание системы учета потребности в предоставлении муниципальных услуг как исходного элемента муниципального управления, ориентированного на результат.

Библиографический список

1. Гришанова О.А., Голосова С.В. Оценка потребности в муниципальных услугах: экономический, социальный, бюджетный аспект // Наука и экономика, 2012. №2. С.5-11.
2. Кирсанов С.А. Муниципальные услуги как вид публичных услуг // Управленческое консультирование, 2008. №4. С.30-42.
3. Панова А.Г. Проблемы контроля и оценки качества предоставления государственных и муниципальных услуг // Сервис в России и за рубежом, 2011, Т.25. №6. С.116-123.
4. Лушин С. Бюджетная реформа [Электронный ресурс]. <http://www.mgimo.ru>. Дата обращения: 27.03.2013.
5. Хайдаров Р.Р. Муниципальный услуги: сравнительный анализ // Власть, 2008. №8. С.48-52.