

**Фонд «Институт
экономики города»**

Бюджетирование по услугам

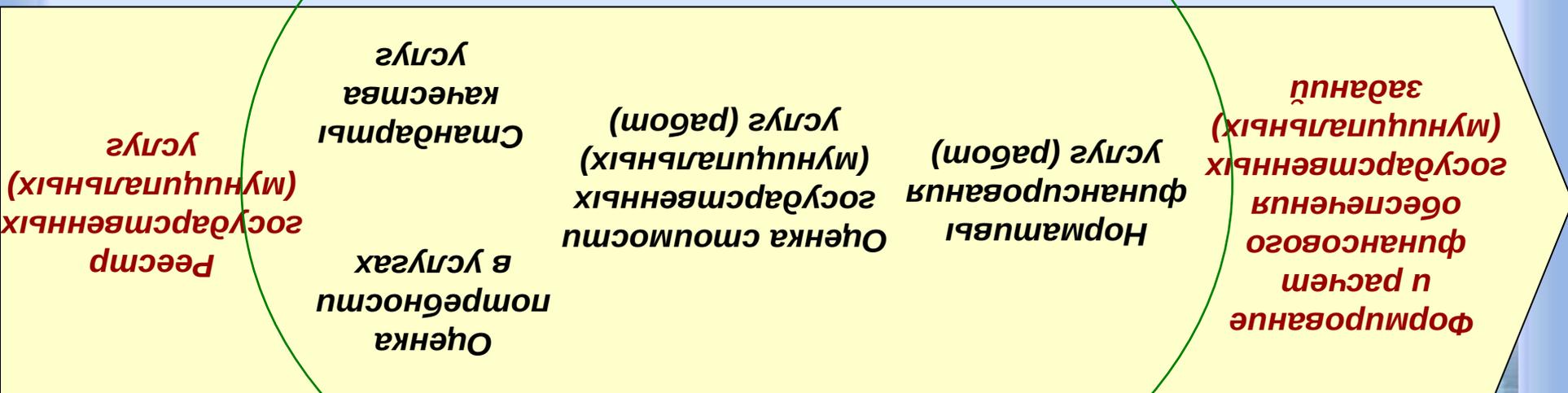
*стандарты качества
показатели качества
оценка потребности
оценка стоимости*

**г.Комсомольск-на-Амуре
1 декабря 2010 г.**



Бюджетирование по услугам

Государственные (муниципальные) услуги (работы) – фактически новая классификация расходов бюджетов (промежуточная между функциональной разбивкой и операциями сектора государственного управления)



Официальные методические рекомендации, определяющие принципы выделения государственных (муниципальных) услуг (работ), до настоящего времени не разработаны



Бюджетирование по услугам:

Стандарты качества услуг



Виды стандартов (показателей) услуг

1. Федеральные стандарты
2. Стандарт качества (требования к качеству) услуги - Программы реформирования общественных финансов
применение на местном уровне добровольно
3. Стандарт предоставления услуг – 210-ФЗ
должны быть сформированы по «административным» услугам к 2012 г.
4. Минимальные социальные стандарты - 184-ФЗ и 131-ФЗ
в настоящее время практически не применяются
5. Показатели качества государственного (муниципального) задания
обязательный элемент государственного (муниципального) задания



Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ

Административный регламент - нормативный правовой акт, устанавливающий порядок предоставления государственной или муниципальной услуги и **стандарт предоставления государственной или муниципальной услуги** (ст. 2).

Административные регламенты должны быть разработаны и приняты, а информация о них должна быть **включена в соответствующие реестры государственных услуг и реестры муниципальных услуг в течение двух лет** со дня вступления в силу настоящего Федерального закона.

Административные регламенты, принятые до дня вступления в силу настоящего Федерального закона, должны быть приведены в соответствие с положениями настоящего Федерального закона не позднее 1 июля 2012 года (ст. 29).



Стандарты предоставления услуг (210-ФЗ)

Административный регламент =
порядок предоставления услуги + стандарт предоставления

Содержание стандарта согласно ст. 14 210-ФЗ:

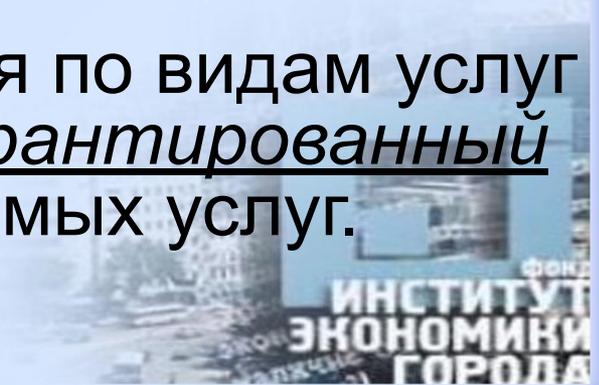
- размер платы, взимаемой с заявителя при предоставлении государственной, и способы ее взимания в случаях, предусмотренных федеральными законами, принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации,
- максимальный срок ожидания в очереди при подаче запроса о предоставлении государственной услуги и при получении результата предоставления государственной услуги;
- срок регистрации запроса заявителя о предоставлении государственной или муниципальной услуги;
- требования к помещениям, в которых предоставляются государственные и муниципальные услуги, к залу ожидания, местам для заполнения запросов о предоставлении государственной или муниципальной услуги, информационным стендам с образцами их заполнения и перечнем документов, необходимых для предоставления каждой государственной или муниципальной услуги;
- показатели доступности и качества государственных услуг;
- иные требования, в том числе учитывающие особенности предоставления государственных услуг в многофункциональных центрах и особенности предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме

Стандарт качества государственной (муниципальной) услуги

- утвержденный нормативно-правовым актом документ, содержащий описание состава, качества, условий и порядка предоставления услуг, позволяющий потребителю услуги получить четкое представление о своих правах на услугу и условиях её получения в рамках действующего законодательства (ИЭГ)

*применение на местном уровне добровольно
законодательные требования отсутствуют
федеральные методические рекомендации отсутствуют
органы местного самоуправления самостоятельно
определяют требования и функции стандарта*

Стандарты качества формируются по видам услуг и определяют минимальный гарантированный уровень качества предоставляемых услуг.



Стандарты качества государственных услуг позволяют обеспечить:

- 1. Единство требований к одинаковым услугам при составлении государственных заданий**
- 2. Переход на нормативно-целевое финансирование**
- 3. Возможность объективной оценки качества предоставляемых услуг, сопоставления качества услуг разных учреждений**
- 4. Информирования населения, о его правах при получении государственных услуг**
- 5. Привлечение населения к контролю за качеством предоставляемых услуг**
- 6. Возможность привлечения к оказанию услуг организаций частного сектора**



Примерное содержание стандартов качества услуг

Общие положения

- 1. Условия и порядок оказания услуг**
- 2. Соблюдение нормативов потребления материально-технических ресурсов при оказании услуг**
- 3. Соблюдение санитарно-гигиенических норм и требований безопасности**
- 4. Квалификационные требования к персоналу, оказывающему услугу**
- 5. Порядок информирования населения об услугах**



Стандарты качества услуг и финансовое обеспечение задания

Подходы к формированию стандартов

- Стандарты «ориентированные на потребителя» (в том числе стандарты менеджмента качества) - формализация требований к потребительским свойствам услуг, повышение прозрачности и контролируемости процесса (Братск, Казань, Ростов-на-Дону)
- Стандарты «ориентированные на поставщика» - основа для нормативно-методик финансирования (Пенза, Рязань)



Проблемы разработки стандартов качества услуг

- **Различия в качестве и стоимости фактически предоставляемых услуг**
- **Проблема стандартизации делегированных полномочий**
- **Выбор показателей качества услуги для стандарта**
- **Риск изменения возможностей (снижение бюджетных доходов и др.)**
- **Учет нормативных правовых актов федерального и регионального уровня, регламентирующих процесс предоставления услуг**
 - **отраслевые законы федерального и регионального уровня**
 - **постановления органов исполнительной власти**
 - **нормативные правовые акты, содержащие инструкции и нормативы потребления ресурсов**
 - **СанПиНы, СНиПы, ГОСТы**



Пример

стандарт качества услуги «Организация предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования»

- Работники учреждения должны иметь профессиональную квалификацию, соответствующую требованиям тарифно-квалификационной характеристики по должности и полученной специальности, подтвержденную соответствующими документами об уровне образования и (или) квалификации, обладать знаниями и опытом, необходимыми для выполнения возложенных на них обязанностей.
- К педагогической деятельности в учреждениях не допускаются лица, которым она запрещена приговором суда или по медицинским показаниям, а также лица, имеющие неснятую или непогашенную судимость...
- Виды персонала...
- Повышение квалификации....



Стандартизация услуг: перспективы

Город Тюмень: предметная проработка стандартов качества, оценка финансового обеспечения утвержденных стандартов

Город Братск: интеграция стандартов и заданий муниципальным учреждениям, применение при заключении муниципальных контрактов на выполнение работ по предоставлению услуг в сфере жилищно-коммунального хозяйства и транспорта



Стандарты качества услуг и муниципальные задания

1. Правовые акты, регулирующие взаимосвязь на федеральном уровне отсутствуют.
2. Соотношение стандарта и показателей качества муниципального задания:
 - отсутствие взаимосвязи
 - ~~в муниципальном задании~~ определяется необходимость соответствия стандарту
 - стандарт качества услуги определяет универсальные требования для всей сети, задание детализирует данные требования с учетом специфики учреждения



Бюджетирование по услугам:

Показатели качества услуг

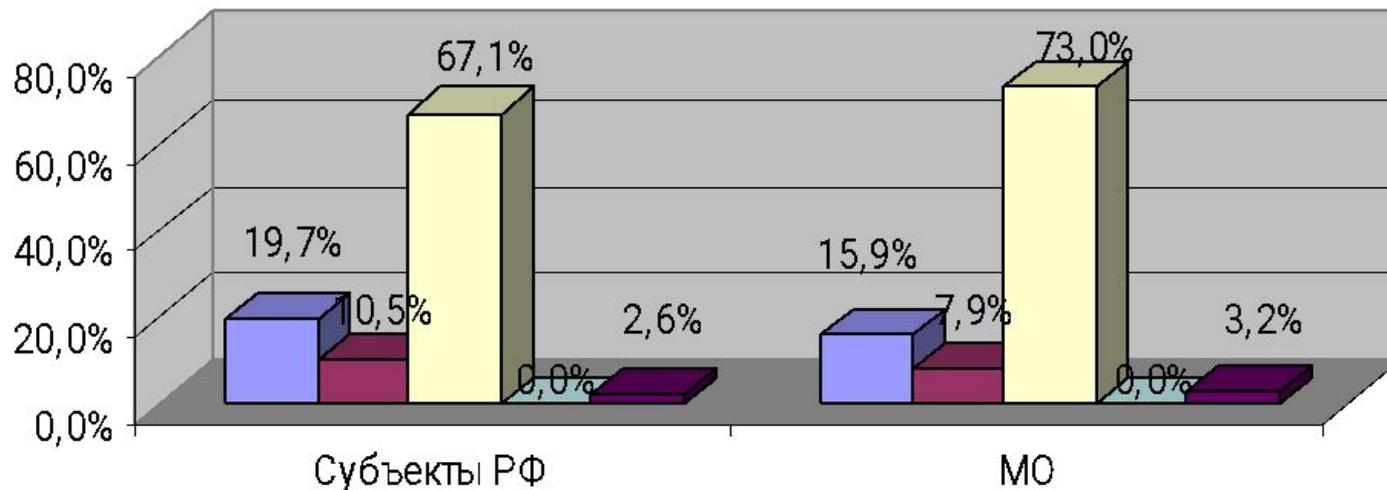


Показатели качества услуг: основание

Методические рекомендации по формированию государственных заданий федеральным государственным учреждениям и контролю за их выполнением (приказ Минфин-Минэкономразвития)

- Главные распорядителя средств федерального бюджета в отношении федеральных казенных учреждений, федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие функции и полномочия учредителя федеральных бюджетных или федеральных автономных учреждений после включения государственной услуги в ведомственный перечень государственных услуг (работ), вправе установить показатели, характеризующие качество государственной услуги (далее - показатели качества).
- Для каждой государственной услуги рекомендуется установить не менее 2-3, но не более 7-8 показателей качества, определить для каждого показателя единицы измерения и формулу расчет.
- В случае если в базовом перечне государственных услуг (работ) утверждены показатели качества для соответствующей государственной услуги, данные показатели могут быть детализированы.
- Значения показателей качества должны устанавливаться индивидуально для каждого учреждения в государственном задании.

Показатели, характеризующие состав, качество и (или) объем (содержание) оказываемых государственных (муниципальных) услуг



- а) установлены как количественные индикаторы результата с конкретными числовыми значениями
- б) установлены как словесные описания требований, предъявляемых к оказанию государственных (муниципальных) услуг
- в) используются оба вышеуказанные варианты
- г) другое
- д) практика установления показателей не сформировалась

Рекомендации Минфина России

1) Показатели качества, характеризующие качество результата

- для государственной услуги «демонстрация музейной коллекции» - процент ежегодно экспонируемых музейных предметов и музейных коллекций;
- для государственной услуги «подготовка спортсменов к участию в соревнованиях» – количество призеров соревнований различного уровня;
- для всех государственных услуг - доля потребителей, удовлетворенных качеством оказания государственной услуги, определяемая на основе опросов потребителей государственной услуги



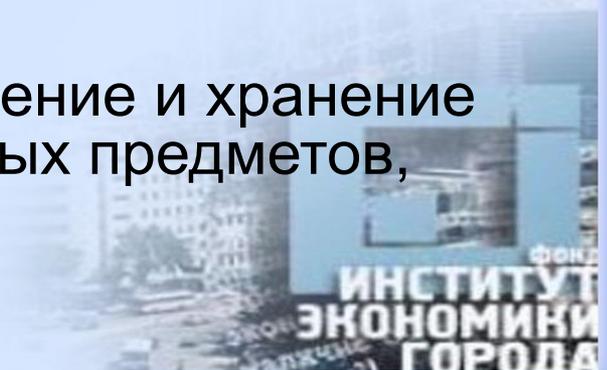
Рекомендации Минфина России

2) Показатели качества, характеризующие процесс

- требования к квалификации персонала;
- требования к качеству используемых в процессе оказания государственной услуги материальных запасов;
- требования к качеству оборудования, с использованием которого оказывается государственная услуга;
- требования к качеству зданий и сооружений, в которых осуществляется оказание государственной услуги.

Примерами таких показателей могут служить:

- для государственной услуги «организация досуговых мероприятий» - систематичность проведения мероприятий, сочетание познавательных и развлекательных игр;
- для государственной услуги «пополнение и хранение музейного фонда» – процент музейных предметов, внесенных в электронный каталог;



Показатели качества для театров

- Укомплектованность учреждения специалистами, работающими по профилю (без рабочих специальностей) (укомплектованность свыше 80% - задание выполнено, от 70% до 80% - в целом выполнено, ниже 70% - задание не выполнено)
- Средняя заполняемость зрительного зала (более 70% (0) - задание выполнено, менее 70% (1) - задание не выполнено)
- Наличие обоснованных претензий со стороны потребителей государственных услуг (отсутствие обоснованных претензий (0) - задание выполнено, единичные претензии (до 10) - в целом выполнено, свыше 10 - задание не выполнено)
- Число зрителей, посетивших мероприятия (концерты) в год
- Число мероприятий (спектаклей, концертов)
- Средняя наполняемость зала на стационаре в среднем на 1 спектакль (основная сцена)
- Средняя наполняемость зрительного зала на стационаре в среднем на 1 спектакль (малая сцена)
- Средняя посещаемость мероприятий во время выездных спектаклей в пределах области
- Средняя посещаемость мероприятий во время гастролей
- Процент потребителей, удовлетворенных качеством и доступностью услуг
- Процент обоснованных жалоб потребителей, по которым приняты меры
- Интенсивность обновления репертуара (новые постановки)

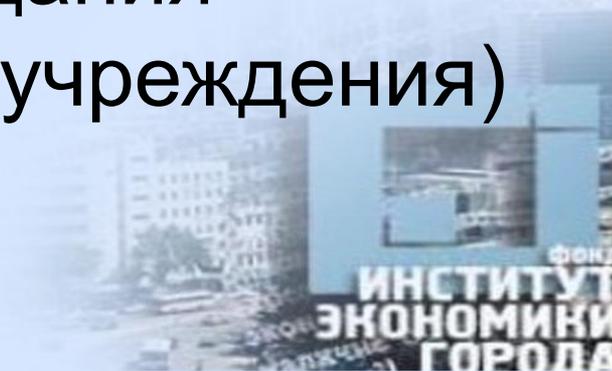
Бюджетирование по услугам

Оценка потребности

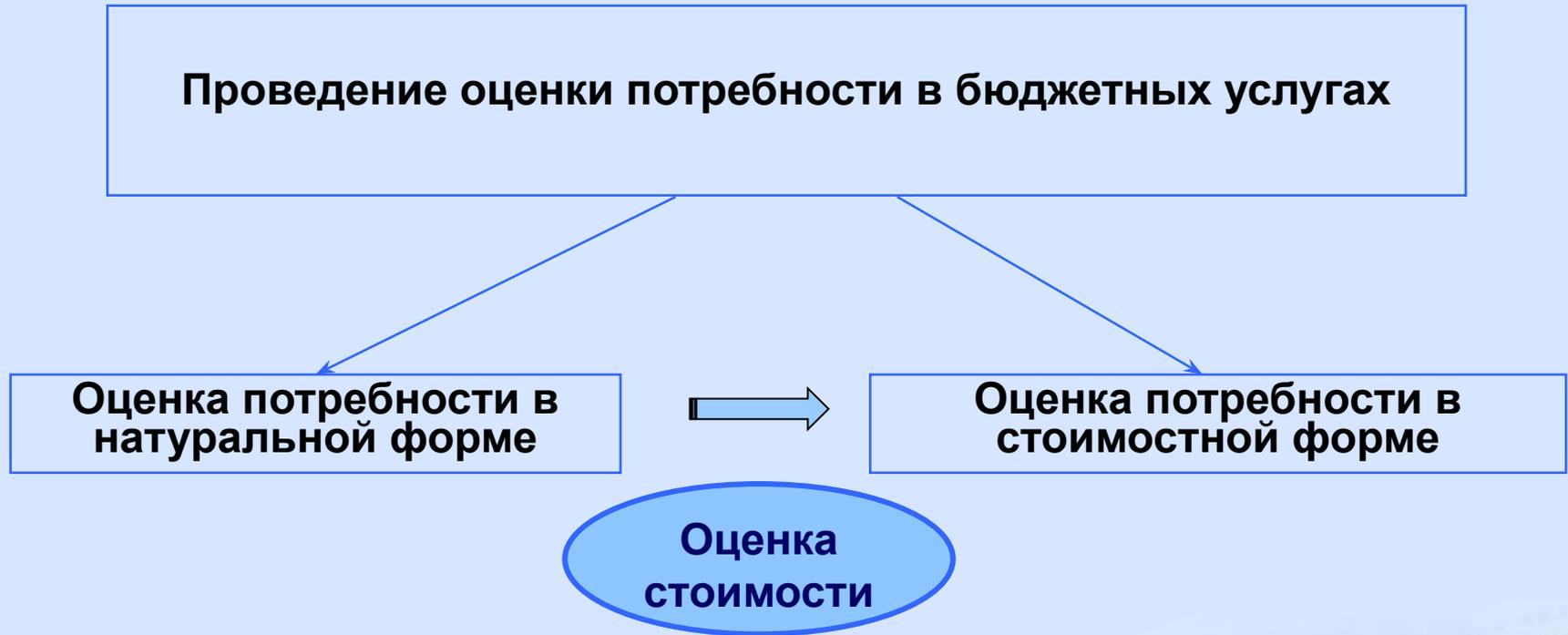


Зачем нужно проводить оценку потребности в услугах?

1. Определение необходимых объемов оказания каждой услуги
2. Информация об объемах услуг для установления задания учреждению
3. Основа для определения объективной стоимости выполнения задания (объема финансирования учреждения)



Оценка потребности: основные понятия



Проведение оценки потребности требует:

- **четкого выделения единицы услуги**
- **основы для проведения стоимостной оценки потребности (стандарты, нормативы, и т.п.)**



Форма таблицы для оценки потребности в государственных (муниципальных) услугах

| Вид услуг | Наименование услуги | Ед. изм. | Фактические объемы предоставления услуги в отчетном периоде | | | Оценка потребности и фактического объема предоставления услуги в текущем году (2009 г.) | | Оценка потребности в предоставлении услуги в плановом периоде | | |
|-----------|---------------------|----------|-------------------------------------------------------------|---------|---------|-----------------------------------------------------------------------------------------|-------------|---------------------------------------------------------------|---------|---------|
| | | | 2006 г. | 2007 г. | 2008 г. | Оценка | Потребность | 2010 г. | 2011 г. | 2012 г. |
| | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | |

Уровень проведения оценки потребности

В зависимости от характера предоставляемых услуг оценка потребности в государственных (муниципальных) услугах может осуществляться на уровне отдельного учреждения (и в дальнейшем суммироваться) и на уровне отрасли социальной сферы в целом

На уровне учреждения (с последующим суммированием)

- высокая мера специфичности учреждений бюджетных услуг
- высокая роль пешеходной доступности для потребителей

Отрасли, в которых оценка потребности проводится преимущественно на уровне учреждений

- дошкольные образовательные учреждения
- деятельность в сфере культуры и спорта
- дополнительное образование

На уровне отрасли

- большая часть услуг коллективного пользования
- относительно однородные по содержанию услуги
- жизненно важные для потребителей услуги

Отрасли, в которых оценка потребности проводится преимущественно на уровне отрасли

- медицинская помощь
- социальная защита



Основные методы оценки потребности в услугах

- Математическое моделирование (экстраполяция с учетом факторов влияния)
- Сопоставление показателей доступности и фактического объема оказанных услуг
- Прямые экспертные оценки



Пример математической экстраполяции с учетом факторов влияния

Социальный патронаж и профилактика безнадзорности

В экстраполяционной модели численность группы получателей услуги, предоставляемой муниципальным учреждением социальной защиты населения, определялась по формуле:

$$П_{N+1} = П_N \cdot K_1 \cdot K_2$$

$П_{N+1}$ – численность группы получателей услуги, предоставляемой муниципальным учреждением социальной защиты населения, в периоде N+1;

$П_N$ – численность группы получателей услуги, предоставляемой муниципальным учреждением социальной защиты населения, в периоде N;

K_1 – коэффициент спроса, вычисляемый как среднее изменение спроса на услугу со стороны получателей услуги за отчетный период с 2005 по 2007 год;

K_2 – демографический коэффициент, вычисляемый как изменение численности группы населения соответствующей для данной группы получателей услуги в период (N,N+1).

Бюджетирование по услугам

Оценка стоимости



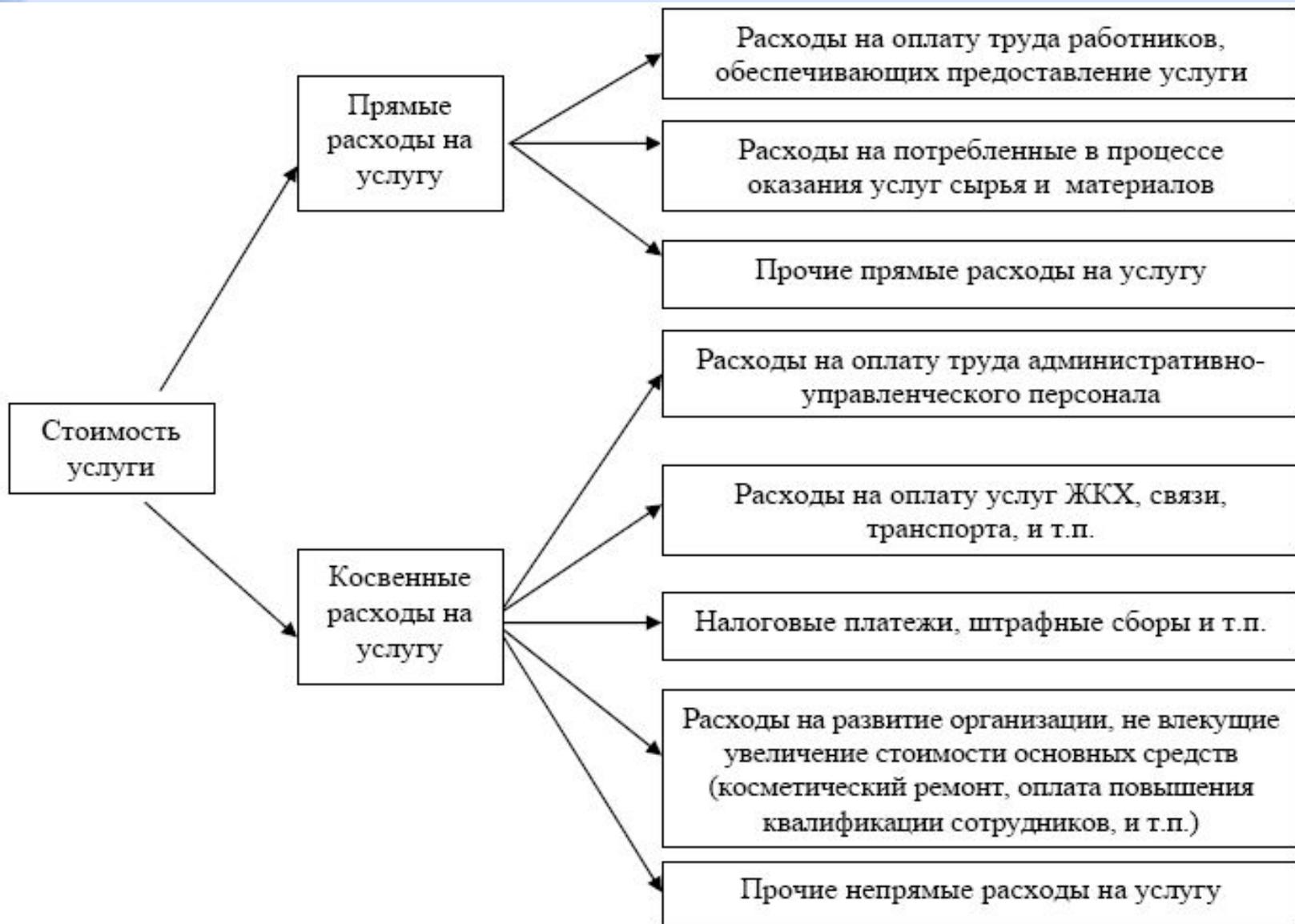
Оценка стоимости предоставления услуг

Закон от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ создает механизм оптимизации и повышения эффективности предоставления услуг.

Однако для его реализации требуется законодательно определить и «обсчитать» государственные (муниципальные) услуги.



Структура стоимости государственной (муниципальной) услуги



Группировка расходов учреждения

Вся совокупность расходов учреждения разбивается на три составляющие:

- ПРЯМЫЕ расходы – средства, которые непосредственно передаются потребителю в виде услуги
- ПРЯМЫЕ АДМИНИСТРАТИВНЫЕ расходы – средства, которые можно отнести к предоставлению конкретной услуги
- КОСВЕННЫЕ расходы – средства, которые нельзя отнести к предоставлению конкретной услуги



Бюджетирование по услугам: резюме

- Единственным обязательным инструментом бюджетирования по услугам («бюджетным услугам») является муниципальное задание
- Действующее законодательство, регулирующее бюджетирование по услугам, расплывчато, что вынуждает регионы и муниципальные образования формировать собственные методические подходы
- Внедрение стандартов качества, механизмов оценки потребности и оценки стоимости должно предваряться анализом оценки достаточности финансовых ресурсов

