USAID
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ

ПРОЕКТ USAID «МУНІЦИПАЛЬНА ЕНЕРГЕТИЧНА РЕФОРМА В УКРАЇНІ»

МЕТОДОЛОГІЯ МОНІТОРИНГУ ЯКОСТІ ПОСЛУГ У СФЕРАХ ТЕПЛОПОСТАЧАННЯ, ЦЕНТРАЛІЗОВАНОГО ВОДОПОСТАЧАННЯ ТА ВОДОВІДВЕДЕННЯ

Серпень 2016 р.
Цей документ розроблено для розгляду Агентством США з міжнародногорозвитку (USAID).
Підготовлено Проектом USAID «Муніципальнаенергетична реформа в Україні».

ПРОЕКТ USAID «МУНІЦИПАЛЬНА ЕНЕРГЕТИЧНА РЕФОРМА В УКРАЇНІ»

МЕТОДОЛОГІЯ МОНІТОРИНГУ ЯКОСТІ ПОСЛУГ У СФЕРАХ ТЕПЛОПОСТАЧАННЯ, ЦЕНТРАЛІЗОВАНОГО ВОДОПОСТАЧАННЯ ТА ВОДОВІДВЕДЕННЯ

Цей документ був підготовлений завдяки підтримці, наданій Агентством США з міжнародного розвитку (USAID).
Думки авторів, викладені у цій публікації, можуть не співпадати з позицією Агентства США з міжнародного розвитку чи Уряду Сполучених Штатів Америки.

ЗМІСТ

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ СКОРОЧЕНЬ 5

СПИСОК ВИЗНАЧЕНЬ ТА ПОНЯТЬ 7

EXECUTIVE SUMMARY 8

ВСТУП 12

1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ МОНІТОРИНГУ ЯКОСТІ КОМУНАЛЬНИХ ПОСЛУГ 15

1.1 Суть моніторoингу якості комунальних послуг та основні принципи його організації 15

1.2 Огляд міжнародного досвіду моніторингу якості комунальних послуг 18

1.3 Принципи та особливості формування інформаційного забезпечення моніторингу якості комунальних послуг 28

2. МЕТОДОЛОГІЧНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО РОЗРОБКИ ТА ЗАПРОВАДЖЕННЯ В НКРЕКП СИСТЕМИ МОНІТОРИНГУ ЯКОСТІ ПОСЛУГ 33

2.1 Огляд нормативно-правової бази щодо моніторингу якості комунальних послуг в Україні 33

2.1.1 Повноваження органів влади різного рівня щодо моніторингу якості комунальних послуг 33

2.1.2 Чинні нормативи/стандарти/норми щодо якості комунальних послуг у сферах тепло-, водопостачання та водовідведення в Україні 36

2.1.3 Досвід моніторингу якості комунальних послуг в Україні 41

2.2 Складові елементи методології моніторингу якості послуг та перелік відповідних дій 44

2.2.1 Об'єкти та цілі моніторингу 45

2.2.2 Система показників якості послуг 46

2.2.3 Способи отримання та обробки інформації, яка використовується для моніторингу 54

2.2.4 Схема та послідовність проведення моніторингу 55

2.2.5 Організаційні питання щодо створення та запровадження системи моніторингу 57

2.2.6 Розподіл обов'язків із проведення моніторингу 57

2.2.7 Використання інформації за результатами моніторингу58

2.3 Інструментарій для автоматизації моніторингу якості послуг 59

ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ 62

ДОДАТОК А 65

Основні етапи організації опитувань споживачів при вимірюванні якості комунальних послуг 65

ДОДАТОК Б 68

Анкета експертного опитування щодо основних характеристик якості послуг централізованого водопостачання та їх питомої ваги при визначенні загального рівня якості цих послуг 68

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ СКОРОЧЕНЬ

АМУ	Антимонопольне управління
ВООЗ	Всесвітня організація охорони здоров'я
ККД	Коефіцієнт корисної дії (ефективність)
КМУ	Кабінет Міністрів України
НКРЕКП	Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг
НКРЕ	Національна комісія регулювання електроенергетики України (до 2014 року)
ОМС	Органи місцевого самоврядування
Підприємство	Підприємство, що є виконавцем послуг з централізованого теплопостачання (включаючи діяльність з виробництва, транспортування та постачання теплової енергії) або централізованого водопостачання та/або централізованого водовідведення
ПК	Персональний комп'ютер
ПКМУ №151	Постанова КМУ від 17.02.2010 року №151 «Про затвердження Порядку проведення перерахунків розміру плати за надання послуг з централізованого опалення, постачання холодної та гарячої води і водовідведення в разі ненадання їх або надання не в повному обсязі, зниження якості»
ПКМУ №630	Постанова КМУ від 21 липня 2005 року №630 «Про затвердження Правил надання послуг з централізованого опалення, постачання холодної та гарячої води і водовідведення та типового договору про надання послуг з централізованого опалення, постачання холодної та гарячої води і водовідведення
ПКМУ №1198	Постанова КМУ від 03 жовтня.2007 р. №1198 «Про затвердження Правил користування тепловою енергією»
Постанова №1015	Постанова НКРЕ від 25.07.2013 №1015 «Про затвердження форм звітності №11-НКРЕ (квартальна) «Звіт щодо показників надійності електропостачання» та №12 - НКРЕ (квартальна) «Звіт щодо показників комерційної якості надання послуг» та інструкцій щодо їх заповнення»
Програма	Програма «Автоматизований моніторинг якості послуг централізованого водопостачання»
Проект USAID	Проект «Муніципальна енергетична реформа в Україні»
Регулятор	НКРЕКП або ОМС
СМ	Система моніторингу
ЦВП	Централізоване водопостачання
ЦВ	Централізоване водовідведення

ЦО	Централізоване опалення
ЦПГВ	Централізоване постачання гарячої води
ЦПХВ	Централізоване постачання холодної води
ЦТП	Централізоване теплопостачання
AWWA	American Water Wastewater Association /Асоціація з водопостачання та водовідведення США
DANUBIS	The DANUBIS Water Platform/ Водна платформа DANUBIS (Дунайського регіону)
ENS	Розрахунковий обсяг недовідпущеної електроенергії
ERSE	Регулятор з енергопостачання Португалії
IBNET	The International Benchmarking Network for Water and Sanitation Utilities/ Міжнародна мережа бенчмаркінгу підприємств водопостачання та водовідведення
OFGEM	Office of Gas and Electricity Markets/Управління по регулюванню ринку газу і електроенергії
OfWat	The economic regulator of the water sector in England and Wales /регулятор сектору водопостачання та водовідведення в Британії та Уельсі
SAIDI	System Average Interruption Duration Index/Індекс середньої тривалості довгих перерв в електропостачанні в системі
SAIFI	System Average Interruption Frequency Index/Індекс середньої частоти довгих перерв в електропостачанні в системі
SEAWUN	The Southeast Asian Water Utilities Network/ Мережа водоканалів Південно-Східної Азії
SIM	Service incentive mechanism/ Механізм стимулювання послуг
URSO	Urad pre regulaciu sietovych odvetvi (словацькою)/Управління з регулювання мережевих галузей
VKEKK	Valstybinės kainų ir energetikos kontrolės komisija (литовською)/ Національна комісія з питань контролю енергетики та цін Литви
WRA	Регулятор Албанії

СПИСОК ВИЗНАЧЕНЬ ТА ПОНЯТЬ

Ефективність	ступінь досягнення цілей розвитку з урахуванням їх пріоритетів
Ключові показники (індикатори) діяльності	найбільш вагомі параметри діяльності підприємств, які показують, наскільки ефективним є управління процесом або підприємством
Моніторинг якості	систематична діяльність з планомірного та регулярного вимірювання з належним рівнем надійності визначеної системи показників (індикаторів) якості
Централізоване водопостачання	господарська діяльність із забезпечення споживачів питною водою за допомогою комплексу об'єктів, споруд, розподільних водопровідних мереж, пов'язаних єдиним технологічним процесом виробництва та транспортування питної води[1]
Централізоване водовідведення	господарська діяльність із відведення та очищення комунальних та інших стічних вод за допомогою комплексу об'єктів, споруд, колекторів, трубопроводів, пов'язаних єдиним технологічним процесом[2]
Теплопостачання	господарська діяльність з виробництва, транспортування, постачання теплової енергії споживачам[3]
Якість комунальної послуги	Сукупність нормованих характеристик житлово-комунальної послуги, що визначає її здатність задовольняти встановлені або передбачувані потреби споживача відповідно до законодавства (Закон України «Про житлово-комунальні послуги»[4])

[1] Ст. 1 ЗУ «Про питну воду та питноводопостачання» від 10.01.2002 №2918-III.

[2] Ст. 1 ЗУ «Про питну воду та питноводопостачання» від 10.01.2002 №2918-III.

[3] Ст. 1 ЗУ «Про теплопостачання» від 02.06.2005 №2633-IV.

[4] Ст. 1 ЗУ Про житлово-комунальні послуги від 10.01.2002 р., № 2918-III.

EXECUTIVE SUMMARY

The Report "Methodology for monitoring the quality of district heating and centralized water supply and wastewater services" was prepared in 2015-2016 in the framework of the implementation of the USAID Municipal Energy Reform in Ukraine Project (USAID Project) in close coordination with the National Energy and Communal Services Regulatory Commission (NECSRC).

The first draft of Report was entitled "Methodology for monitoring the quality of district heating, centralized cold water and hot (tap) water supply and wastewater" and was produced in April 2015 in the framework of the execution of the Work Plan of cooperation between the USAID Project and the NECSRC (signed on February 12, 2015).

As a result of consideration of the NECSRC's comments on the first draft of Report (NECSRC letter #4952/13/61-15 dated 26 May 2015) and based on the discussion of the key sections of the Report with the NECSRC at the seminar "Assessment of quality of services in the heating, water and wastewater sectors" on June 24, 2015, the Report was revised and second draft prepared.

The Report was further revised during February – August 2016 based on the NECSRC's comments (NECSRC letter #1153/135/7-16 dated February 11, 2016). The need in another revision was determined by the fact that the NECSRC was preparing for testing of relevant service quality monitoring tools, in particular, regarding identification of proper service quality indicators, which, according to national legislation, the NECSRC is responsible for. The title of the Report was also revised - "Methodology for monitoring the quality of services in the district heating, centralized water supply and wastewater sectors".

The importance of development and implementation of the service quality monitoring methodology for the NECSRC results from the lack of sustainable practices for regular collection and utilization of the reliable information on actual quality of services provided by the licensees of the NECSRC operating in the district heating and centralized water supply and wastewater sectors, as well as information on consumer satisfaction with quality of services. This means that the NECSRC does not have the necessary information database and relevant methodologies for assessing quality of services and full-fledged fulfillment of its tasks regarding protection of consumers' rights to obtain goods and services of proper quality and in sufficient volume at economically justified prices as well as stimulating better quality services and satisfaction of consumers' demand in services.

It is well known that in most cases the utility companies who are providers of the irreplaceable electricity, water, heat energy, and gas supply services are monopolists. The fact that the consumers are in the situation when they cannot choose a provider of communal services and, consequently, lack of the competitive environment for utilities, is a series impediment to the implementation of service quality management systems at the utilities. This means that the regulatory bodies should pay special attention to monitoring quality of communal services provided by monopolists.

The purpose of service quality monitoring is to supply management of utility companies and the NECSRC with the reliable information on service quality, impact of relevant improvement measures, utilization of service quality assessment results for incentive based regulation of utilities, and ensuring that consumers are informed on quality of services.

During preparation of the given Report the following objectives were set:

- identify the theoretical methodological approaches to development of service quality monitoring methodology and discuss how such approaches can be used by the NECSRC;
- review relevant national legislation that determines and regulates quality of communal services;
- overview the international and national service quality monitoring practices;
- identify methodological specificities regarding the structure of service quality monitoring information, including modern approaches to assessment of the quality of information;
- determine a system of service quality indicators for measuring service quality and calculation algorithms.

This Report consists of two main chapters, conclusions and recommendations, and two annexes.

Chapter 1 "Theoretical methodological background of service quality monitoring" presents the results of the analysis of service quality monitoring system, key issues and approaches to creation of the system for monitoring of quality of services provided by licensees of the NECSRC operating in the district heating and centralized water supply and wastewater sectors; overview of international practices regarding service quality monitoring, in particular, approaches to measuring service quality in water supply and wastewater, heat energy and gas supply, and electricity supply sectors. Relevant best practices of Baltic Countries, Bulgaria, Great Britain, Portugal, Slovakia and EU in whole were considered.

The analysis of relevant international experience proved that the main indicators for measuring quality of communal services should be:

- commercial quality of services, including consumer satisfaction, following the standards regarding relations with consumers (service provision terms);
- service reliability (continuity of supply), including interruptions, failures;
- affordability of communal services and first of all coverage of potential consumers;
- technical quality of services (quality of potable water, parameters of heat energy carrier, etc.).

Number of quality indicators for the above-listed indicators are different by type of services. Quality indicators should provide as full as possible picture on each quality property, describe important for consumers aspects regarding quality of services, and be manageable by utilities, Regulator and other stakeholders.

The international experience shows that Regulators monitor quality of communal services for the purpose of obtaining information to:

1) compare utilities' operations and create and promote the image and reputation of the utilities;

2) implement the incentive based regulation.

For the incentive-based regulation, as a rule, they use less service quality indicators.

Ukraine should learn from this practice by setting a wider list of quality indicators for the purpose of monitoring and comparative analysis (benchmarking) and less quality indicators which the Regulator will apply for the incentive-based regulation.

The results of the analysis of relevant European practices also showed the breakdown of responsibilities regarding regulation of quality of water supply and wastewater services between the regulator who as a rule is responsible for commercial quality of services and service

reliability, and other state power bodies such as environment or health protection ministries, state environmental services who are responsible for the technical quality of potable water and quality and safety of wastewater services. Such practice should also be taken into consideration in the course of development and implementation of the service quality monitoring system in Ukraine.

Specific attention in this chapter is paid to creation of the information database for service quality monitoring and key aspects regarding the quality of information. It is stated that such information database mainly consists of the data retrieved from the utilities' reports and is presented by service quality properties.

Chapter 2 of this Report "Methodological recommendations regarding development and implementation of service quality monitoring system at the NECSRC" discusses the results of the analysis of authorities of various power bodies regarding service quality monitoring, current norms and standards governing the quality of communal services in Ukraine, national experience regarding monitoring of quality of housing and communal services.

It is noted that the provisions found in the effective national normative legal acts create the situation when neither local self-governments nor various state power bodies, nor the bodies in charge of development and implementation of the national policy on housing and communal services and government regulation in this area, can ensure within their exclusive authority the comprehensive monitoring of quality of communal services.

It is concluded that special focus in the national normative legal acts is laid on the issues of service quality. At the same time, there is no system of indicators for determining the quality of some services; organizational issues regarding service quality monitoring and the tasks regarding service quality monitoring, as well as the principles according to which service quality indicators will be used by the regulator, are not determined. This requires this issue to be further studied and international experience adapted to the national environment, while already acquired by the NECSRC experience regarding monitoring of quality of power supply services should be taken into account.

Chapter 2 also discusses the specificities regarding the way the service quality monitoring system is organized with the NECSRC and its objectives at the level of the NECSRC and at the level of individual utilities.

It presents the methods to gather and process the information that is used within service quality monitoring system, order of main stages of monitoring, logistic issues, breakdown of responsibilities among the parties participating in monitoring. Special attention is paid to the use of the results of monitoring, including for the purpose of the incentive-based regulation.

It is suggested to use the hierarchical system of indicators, with the integral communal services quality index being on the top. Level two of aggregation includes generalized assessments by service measurement category which are determined on the basis of the relevant international experience and own experience of the NECSRC in this area; service measurement categories are: "Commercial quality of services", "Continuity (reliability) of services", "Technical quality of services", "Coverage and accessibility of services". On the third, the lowest level, service quality indicators are calculated.

Jointly with the NECSRC, as the example, the system of quality indicators for the centralized water supply service was developed. It includes 6 indicators of commercial quality of services, 5 indicators of service reliability, 2 indicators of technical quality, and 2 indicators of service affordability. There were developed the system of initial indicators necessary for determining the quality of services and algorithms for monitoring the initial indicators and calculating quality indicators based on the initial indicators.

It is worth mentioning that as a rule the data obtained from the standard regulatory reports on utilities' operations is not enough for the NECSRC for proper service quality monitoring. This means that it is necessary to develop and introduce additional reports to collect and analyze the reliable data that would be adequately describing the quality of services. The NECSRC should develop and approve such reporting forms and instructive materials on the forms and ensure that they are completed. Such reports should be collected on a regular basis (quarterly, annually).

It is a common practice to monitor quality of services annually. The results of monitoring should be published as standard reports on service quality and in media. As experience proves, publicizing information on quality of services is a very strong regulatory tool.

It is emphasized in the Report that special focus should be laid on informing consumers on quality of services and service quality improvement actions, service quality standards, rules for obtaining compensations for low-quality services, including amounts, templates of complaints, etc. This should be done on a regular basis and various tools should be used: on-line services, specialized media, booklets and leaflets. For example, many European regulators place the information on service quality standards and relevant explanatory materials, templates and rules regarding complaints.

It is recommended to automate as many procedures implemented during monitoring as possible, due to the need to make many calculations and considering the number of providers of communal services, unified manner of data collection, and periodic standard calculations. This will significantly reduce error rate, save time on data processing and preparation of materials on the results of service quality monitoring.

USAID Projects developed the tools for automated monitoring of quality of centralized water supply services and relevant instructions and guidelines for users. The tools can be applied at the level of the NECSRC and at the level of utilities. The automated tools are called the Program "Automated monitoring of quality of centralized water supply services" and consist of two components: component 1 – level of utility, component 2 – level of the NECSRC. At the level of the utility, initial data is input and checked, quality indicators and integral indicators are estimated based on quality properties and integral evaluation of overall quality of water supply, data archives are created, data storage is organized, data packages are created for further submission to the NECSRC. At the level of the NECSRC, data obtained from the utilities is integrated, utilities are compared by integral quality indicators, variations of the indicators in time are assessed.

Next steps in creation of the service quality monitoring system, as planned by the USAID Project, will be:

- testing methodological rules for service quality monitoring and automated tools for monitoring of quality of centralized water supply service with the NECSRC; further improvement of the methodological rules and automated tools based on the results of testing; development of relevant instructions and guidelines for users;
- development and testing of the list of service quality indicators applicable to the areas of district heating and centralized wastewater;
- development and testing of the tools for automated monitoring of quality of district heating and centralized wastewater services; development of relevant instructions and guidelines for users;
- assistance to the NECSRC to develop and test special reporting forms on quality of district heating and centralized wastewater services and to develop instructive materials on the forms.

ВСТУП

Цей звіт підготовлено впродовж 2015-2016 рр. у рамках виконання Проекту USAID «Муніципальна енергетична реформа в Україні» (далі - Проект USAID) у тісній співпраці з фахівцями Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг (далі – НКРЕКП).

Першу версію Звіту - «Методологія моніторингу якості послуг з *централізованого опалення, постачання холодної та гарячої води, водовідведення*» - було підготовлено у квітні 2015 року на виконання п. 5.2 Робочого плану співпраці між НКРЕКП та Проектом USAID, який було підписано 12 лютого 2015 року.

Враховуючи зауваження та побажання НКРЕКП, що надійшли листом № 4952/13/61-15 від 26.05.2015 р., а також з урахуванням результатів обговорення основних положень Звіту під час семінару-наради з фахівцями НКРЕКП «Оцінка якості послуг у сферах водо-, теплопостачання та водовідведення (необхідність, методологія, технічне забезпечення, можливості практичного застосування)», який відбувся 24 червня 2015 року, звіт було доопрацьовано та підготовлено його другу версію.

Подальше вдосконалення основних положень Звіту відбувалося протягом лютого-серпня 2016 року у відповідності до зауважень НКРЕКП, наданих у листі № 1153/135/7-16 від 11 02.2016 р. Необхідність часткового перегляду другої версії Звіту була зумовлена результатами його опрацювання фахівцями НКРЕКП у контексті підготовки до апробації відповідного інструментарію, зокрема, в частині визначення релевантних показників якості послуг, що відповідно до законодавства належать до сфери впливу НКРЕКП. Саме тому, зокрема, було уточнено і назву Звіту - «Методологія моніторингу якості послуг *у сферах теплопостачання, централізованого водопостачання та водовідведення*». При доопрацюванні документу були також враховані зауваження та пропозиції керівництва Проекту USAID.

Актуальність розробки та впровадження методології моніторингу якості комунальних послуг для використання в системі НКРЕКП обумовлена відсутністю на сьогодні практики збору та використання на регулярній основі достовірної інформації щодо якості послуг, які надаються підприємствами-ліцензіатами НКРЕКП у сферах теплопостачання, централізованого водопостачання та водовідведення, а також інформації щодо ступеня задоволеності споживачів їх якістю. А це означає, що у НКРЕКП відсутня необхідна інформаційна база, відповідні методики для оцінки якості послуг та повноцінного виконання своїх завдань щодо захисту прав споживачів у частині отримання ними товарів і послуг належної якості та в достатньому обсязі за економічно обґрунтованими цінами, а також стимулювання підвищення їх якості і задоволення попиту на них.

Водночас слід зазначити, що НКРЕКП має значний досвід у проведенні моніторингу якості послуг з передачі електричної енергії місцевими (локальними) електричними мережами (зокрема, і на основі інформації спеціально створених кол-центрів) та використання цієї інформації для покращення якості послуг. Зазначений досвід НКРЕКП певним чином враховано при підготовці цього звіту.

Метою моніторингу якості комунальних послуг є забезпечення менеджменту підприємств та НКРЕКП достовірною інформацією щодо якості послуг, результатів виконання заходів із її покращення, використання оцінок якості послуг при реалізації механізмів стимулюючого регулювання діяльності підприємств, забезпечення можливості інформування користувачів щодо якості послуг та ін.

Основними завданнями, що розв'язувались при підготовці цього звіту, є такі:

- визначення теоретико-методологічних підходів до розробки системи моніторингу якості послуг та їх використання;
- огляд чинної в Україні нормативно-правової бази, що визначає та регулює якість комунальних послуг;
- огляд міжнародного та національного досвіду моніторингу якості комунальних послуг;
- встановлення методологічних особливостей формування інформаційного забезпечення моніторингу якості послуг з урахуванням сучасних підходів до оцінки якості інформації;
- формування системи показників для вимірювання якості послуг та алгоритмів їх розрахунку тощо.

Звіт складається із двох основних розділів, висновків та рекомендацій, а також двох додатків.

У розділі 1 «Теоретико-методологічні засади організації моніторингу якості комунальних послуг» проаналізовано сутність системи моніторингу, основні положення та актуальні підходи щодо створення систем моніторингу якості послуг у сферах теплопостачання, централізованого водопостачання та водовідведення, які надаються ліцензіатами НКРЕКП.

Здійснено огляд міжнародного досвіду щодо організації моніторингу якості комунальних послуг. Зокрема, розглянуто підходи до вимірювання якості послуг при постачанні електроенергії, у сферах водопостачання та водовідведення, тепло - та газопостачання. При цьому враховано досвід Прибалтійських країн, Болгарії, Великобританії, Португалії, Словаччини, а також ЄС у цілому.

Визначено основні етапи формування інформаційного забезпечення моніторингу якості комунальних послуг та надано характеристику важливим аспектам якості інформаційного забезпечення. Встановлено також, що інформаційна база для моніторингу якості комунальних послуг базується, головним чином, на використанні даних звітності підприємств, що надають послуги, в розрізі визначених характеристик якості послуг.

Наголошено на тому, що для організації належного моніторингу якості послуг на рівні НКРЕКП даних стандартної регуляторної звітності щодо діяльності підприємств, як правило, недостатньо. А це означає, що існує потреба у розробці та впровадженні додаткової звітності з метою збору та аналізу надійних даних, які би адекватно відображали рівень якості послуг. Така звітність має подаватися ліцензіатами на регулярній основі (щоквартально, щорічно).

У розділі 2 «Методологічні рекомендації щодо розробки та запровадження в НКРЕКП системи моніторингу якості комунальних послуг» проаналізовано повноваження органів влади різного рівня щодо моніторингу якості послуг, здійснено огляд нормативно-правової бази щодо чинних норм/стандартів/нормативів, якими визначається якість комунальних послуг в Україні, а також досліджено національний досвід з організації та проведення моніторингу якості послуг у сфері ЖКП.

Окремим блоком розглянуто особливості організації системи моніторингу якості комунальних послуг в НКРЕКП та цілі її впровадження як на рівні НКРЕКП, так і на рівні окремих підприємств. Запропоновано використання ієрархічної системи показників, де на найвищому рівні агрегації визначається інтегральний індекс якості комунальних послуг, на другому рівні агрегації обраховуються узагальнюючі оцінки за вимірами якості послуг, визначеними на основі міжнародного досвіду моніторингу якості послуг та досвіду НКРЕКП у цій сфері, а саме: «Комерційна якість послуг», «Безперервність (надійність) надання послуг», «Технічна якість послуг», «Охоплення та доступність послуг». На третьому – найнижчому рівні агрегації розраховуються показники якості послуг.

Розроблено у тестовому режимі систему показників якості послуг централізованого *водопостачання*. Складено перелік первинних даних для їх визначення та відповідні алгоритми розрахунків.

Розглянуто способи отримання та обробки інформації, що використовується в системі моніторингу якості послуг, послідовність основних етапів моніторингу, особливості його організації, розподіл обов'язків учасників моніторингу. Певна увага приділена особливостям використання результатів моніторингу, в тому числі і з метою стимулюючого регулювання діяльності підприємств.

Окремими блоком представлено характеристику розробленого в рамках Проекту USAID пілотного варіанту інструментарію для автоматизації процесу моніторингу якості послуг централізованого *водопостачання* на рівні підприємств та НКРЕКП.

Сформульовано висновки та рекомендації щодо методологічних та прикладних аспектів створення уніфікованої системи моніторингу якості комунальних послуг в НКРЕКП.

Наступними кроками у створенні системи моніторингу якості комунальних послуг згідно з планами Проекту USAID стануть:

- апробація методологічних положень та інструментарію автоматизації моніторингу якості послуг централізованого *водопостачання* в системі НКРЕКП та їх доопрацювання за результатами апробації; розробка відповідних інструктивних матеріалів для користувачів;
- розробка та апробація переліку показників якості послуг у сферах *теплопостачання* та централізованого *водовідведення*;
- розробка та практична апробація інструментарію для автоматизації процесу моніторингу якості послуг у сферах *теплопостачання* та централізованого *водовідведення*; підготовка відповідних інструктивних матералів для користувачів;
- допомога НКРЕКП у розробці та тестуванні спеціальних форм звітності щодо якості послуг у сферах *теплопостачання* та централізованого *водовідведення* та підготовка необхідних інструкцій щодо їх заповнення.

Звіт підготовлено консультантами Проекту USAID Володимиром Саріогло, Мариною Огай та Альоною Нич. Загальне керівництво роботою за цим завданням здійснила Ольга Романюк.

1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ МОНІТОРИНГУ ЯКОСТІ КОМУНАЛЬНИХ ПОСЛУГ

1.1 СУТЬ МОНІТОРОИНГУ ЯКОСТІ КОМУНАЛЬНИХ ПОСЛУГ ТА ОСНОВНІ ПРИНЦИПИ ЙОГО ОРГАНІЗАЦІЇ

У контексті проблеми вимірювання та оцінки якості комунальних послуг під *моніторингом якості* слід розуміти систематичну діяльність з планомірного та регулярного вимірювання з належним рівнем надійності визначеної системи показників (індикаторів) якості.

Моніторинг якості комунальних послуг має бути невід'ємною частиною діяльності з надання послуг і, відповідно, система моніторингу є складовою системи надання комунальних послуг.

Окрім того, моніторинг якості послуг є важливим елементом системи управління за досягнутими результатами. Наявність систематичних моніторингових даних є важливою передумовою якісного та надійного коротко- та середньострокового прогнозування діяльності підприємств із надання послуг та належного сприйняття якості послуг населенням.

Основною *метою* моніторингу якості комунальних послуг є забезпечення менеджменту Регулятора та підприємств, інших зацікавлених сторін інформацією про те, якою є якість послуг, наскільки успішно виконуються заходи з її покращення, якою мірою досягаються відповідні цілі та як використовуються ресурси, виділені на забезпечення встановленого рівня якості.[5]

Показники якості комунальних послуг, за якими має здійснюватися моніторинг, мають розроблятися експертами у цій галузі, окремо по кожному виду послуг. Система показників повинна адекватно відображати всі найважливіші аспекти досягнутого рівня якості послуг, а також за необхідності - її динаміку.

Загалом під час організації та практичної реалізації моніторингу виникає необхідність вирішення таких питань:

- визначення системи показників (індикаторів), які необхідно вимірювати;
- оптимізація частоти спостережень;

[5] Evaluation and Aid Effectiveness.– No. 6. – Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management 2002, Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Paris. – p. 11.

- забезпечення комплексності моніторингу з урахуванням різних напрямів використання його результатів (у регуляторній діяльності, з метою порівняльного аналізу, інформування населення тощо);
- контроль якості інформаційного забезпечення;
- визначення основних завдань аналізу результатів моніторингу;
- задоволення потреб споживачів в інформації, що отримується за результатами моніторингу (з урахуванням того, що ці потреби змінюються) та ін.

На практиці методологія моніторингу якості комунальних послуг реалізується шляхом розробки та впровадження *спеціалізованої системи моніторингу*. Важливими складовими частинами такої системи моніторингу (далі − СМ) мають бути підсистеми взаємодії з інформаційним забезпеченням, візуалізації даних, розрахунку показників, аналізу, представлення вхідної і вихідної інформації та документування.

Ефективне використання СМ можливе лише за умови її належної адаптації до специфічних потреб конкретного користувача, який приймає управлінські рішення (до конкретного рівня менеджменту). Таким чином, виникає нагальна потреба визначення оптимального співвідношення між ступенем проблемної та предметної орієнтованості СМ, щоб зберегти достатній рівень її типовості, а разом з тим – забезпечити її ефективну адаптацію до потреб конкретного споживача.

На основі існуючих методологічних розробок доцільно сформулювати такі основні положення щодо створення СМ якості комунальних послуг:

1) *система моніторингу якості комунальних послуг розробляється як типова система багаторівневого (для різних рівнів менеджменту) моніторингу*. Це означає, насамперед, що створюється типова структура інформаційної бази та ядро системи і проблемно-орієнтована «оболонка» ядра. Ядро системи включає типові процедури обробки та аналізу даних, а оболонка ядра − процеси вимірювання та аналізу конкретних характеристик певних послуг. Основними рівнями менеджменту для СМ якості комунальних послуг у даному звіті вважаються рівень менеджменту підприємства та рівень менеджменту Регулятора.

2) *користувачі СМ якості комунальних послуг не тільки працюють із результатами моніторингу, але й мають спеціальні знання у галузі якості послуг*. Це дуже важливий фактор актуальності, доцільності та ефективності використання створюваної системи моніторингу.

3) *з урахуванням проблематичності повного попереднього визначення всіх задач, що розв'язуються за допомогою СМ якості комунальних послуг, система має створюватись послідовним нарощуванням функцій*. Зокрема, на першому етапі реалізується система збору, обробки та збереження даних. Після цього здійснюється послідовна інтелектуалізація технологій опрацювання даних. Далі реалізуються підсистеми аналізу даних, експертні системи тощо.

4) *система моніторингу якості комунальних послуг має створюватись як відкрита система* в декількох відношеннях. По-перше, будь-які інформаційні ресурси, що використовуються у СМ, мають бути доступними для користувачів так само, як і результати моніторингу. По-друге, мають бути передбачені можливості нарощування інструментальних процедур, що використовуються в СМ, їхня модифікація.

5) *складність і обсяги інформаційного забезпечення призводять до необхідності використання складної структури зберігання даних:* архів (на магнітних (або оптичних) носіях), зовнішня пам'ять тощо.

Будь-яка СМ по суті являє собою складну систему, тому для неї актуальними є принципи, за якими розробляються складні технічні та інформаційні системи, а саме:

1) адекватність можливостей СМ цілям та задачам моніторингу в конкретній предметній області. Тобто система моніторингу повинна забезпечити кінцевого користувача певним набором аналітичного інструментарію для розв'язання всіх задач, що виникають у процесі роботи.

2) модульність побудови або використання принципу декомпозиції задач. Важливі складові частини типової СМ, розглянуті раніше: підсистеми взаємодії з інформаційним забезпеченням; візуалізації; аналізу, документування та ін.

3) відкритість системи моніторингу, тобто система повинна забезпечити можливості з її розвитку, вдосконалення, нарощування функцій, адаптування до нових задач. Це тісно пов'язано з модульним принципом побудови системи.

4) повнота інформаційного забезпечення – наявність необхідної інформації для розв'язання задач моніторингу.

5) ієрархічність побудови СМ. Цей принцип випливає із завдання створення системи для різних рівнів менеджменту.

6) універсальність методів – для різних рівнів абстрагування на перших етапах побудови систем моніторингу використовуються, за можливості, єдині або однотипні методи.

7) система моніторингу має бути належним чином документована, із широким набором довідкових можливостей.

Моніторинг якості комунальних послуг має здійснюватися через вимірювання визначеної системи показників, що характеризують такі аспекти якості як:

- доступність комунальних послуг;
- надійність надання послуг;
- технічна якість продуктів;
- комерційна якість послуг;
- задоволеність споживачів;
- повнота та прозорість інформації, яка надходить від підприємств;
- пріоритети у якості послуг;
- пропозиції з поліпшення якості послуг та ін.

На практиці кількість аспектів якості послуг може бути дещо іншою, оскільки окремі аспекти можуть агрегуватися або навпаки, розділятися в залежності від цілей моніторингу та наявного інформаційного забезпечення.

Щодо періодичності збору інформації стосовно якості комунальних послуг при організації моніторингу, то найбільш прийнятним варіантом є вимірювання та аналіз якості послуг на *щорічній* основі. При цьому для рівня підприємств доцільними можуть бути також щоквартальні оцінки за тими показниками, що характеризуються сезонними змінами у наданні послуг та їх якості.

Діяльність підприємств комунальної сфери, що забезпечують незамінні послуги з постачання споживачам електроенергії, води, теплової енергії, газу, у більшості випадків носить монопольний характер. Відсутність у споживачів можливості вибору постачальника комунальних послуг і, відповідно, відсутність конкурентного середовища серйозно ускладнює процеси впровадження систем управління якістю на цих підприємствах. Це обумовлює особливу увагу, яку слід приділяти

моніторингу якості послуг, які надаються такими підприємствами. І тут визначальну роль мають відігравати установи, що регулюють діяльність підприємств у відповідних секторах.

1.2 ОГЛЯД МІЖНАРОДНОГО ДОСВІДУ МОНІТОРИНГУ ЯКОСТІ КОМУНАЛЬНИХ ПОСЛУГ

Міжнародний досвід свідчить, що регулятори різних країн здійснюють моніторинг якості комунальних послуг, у першу чергу, для забезпечення *прозорості* сфери комунальних послуг та створення «віртуальної» конкуренції між компаніями («віртуальної», оскільки діяльність компаній у сферах теплопостачання, водопостачання та водовідведення відноситься переважно до сфери природних монополій або суміжних ринків). Із цією метою використовується значна кількість визначених показників якості, які можуть бути виміряні та проконтрольовані.

Інший напрямок застосування показників якості їх використання для цілей *стимулюючого регулювання* компаній, що надають комунальні послуги. При цьому використовується значно менша кількість показників якості послуг, аніж для забезпечення прозорості сфери комунальних послуг та створення «віртуальної» конкуренції.

Аналіз міжнародної практики також виявив, що система показників якості у сфері централізованого водопостачання та водовідведення є більш розвиненою порівняно зі сферою теплопостачання. Очевидно, що це пов'язано з тим, що регулювання води є глобальною ініціативою, тоді як регулювання системи теплопостачання носить більш регіональний характер. Але покращення якості послуг у сфері теплопостачання є не менш важливим, особливо з огляду на суттєве зростання впродовж останніх років тарифів на послуги та диверсифікацію видів палива у цій сфері. Тому визначення чіткого набору показників якості у сфері теплопостачання на базі проведених досліджень є одним із пріоритетів регуляторних органів.

Особливості вимірювання якості послуг у секторі водопостачання та водовідведення. Оцінці якості послуг у сфері водопостачання та водовідведення у багатьох країнах приділяється особлива увага на державному рівні, зважаючи на важливість якості цих послуг для життя людей, а також потенційно значний вплив на навколишнє середовище.

Показники якості, що використовуються у міжнародних мережах бенчмаркінгу діяльності компаній у сфері водопостачання та водовідведення (IBNET, DANUBIS, SEAWUN), та показники, що застосовуються у цій сфері національними регуляторами, достатньо детально наведені у звіті для НКРЕКП «Рекомендації щодо вибору ключових показників діяльності у сфері водопостачання та водовідведення в Україні», підготовленому в рамках Проекту USAID «Муніципальна енергетична реформа в Україні» у 2015 році[6].

Узагальнюючи положення зазначеного звіту, доцільно відмітити, що для оцінки якості послуг водопостачання та водовідведення з урахуванням ефективності діяльності підприємств та їх «життєздатності» використовуються спеціально розроблені системи показників, включаючи синтетичні інтегральні оцінки якості.

Наприклад, у Португалії така система включає три основні групи показників:

- *захист інтересів споживачів*. Показники цієї групи дають можливість оцінити як в діяльності підприємств враховані інтереси споживачів, головним чином, через рівень доступу споживачів до послуг та рівень якості послуг. Таким чином, ці показники відображають як комерційну якість послуг, так і технічну якість – відповідність фізико-хімічних параметрів питної води та рівня очистки стічних вод встановленим стандартам;

[6] Рекомендації щодо вибору ключових показників діяльності у сфері водопостачання та водовідведення в Україні / звіт за Проектом USAID «Муніципальна енергетична реформа в Україні». – К.: Березень 2015.

- *надійність, стійкість підприємств*. Показники цієї групи дозволяють оцінити рівень забезпеченості підприємств економічними, фінансовими, інфраструктурними, операційними та людськими ресурсами;
- *екологічна стійкість*. Показники цієї групи використовуються для оцінки впливу діяльності підприємств на оточуюче середовище, особливо на його екологічний стан.

Слід зауважити, що якість власне послуг водопостачання та водовідведення та якість обслуговування споживачів характеризують показники лише першої із зазначених груп. Саме показники цієї групи, як правило, вимірюються при організації моніторингу якості відповідних послуг.

У країнах ЄС технічна якість питної води, що поставляється споживачам компаніями-постачальниками, суворо регламентується національними стандартами, які в свою чергу базуються на Директивах ЄС щодо питної води[7]. Ці Директиви розроблені на основі рекомендацій Всесвітньої організації охорони здоров'я (ВООЗ) і регулярно переглядаються. Крім того, наприклад, у Великобританії якість питної води контролюється спеціальним незалежним інспекторатом, який готує щорічний звіт із якості води.

Загальноприйнятим у європейській практиці є розподіл повноважень щодо регулювання якості у сфері водопостачання та водовідведення між регулятором, який зазвичай відповідає за комерційну якість послуг та надійність надання послуг, та іншими державними органами, такими як міністерства охорони навколишнього середовища або охорони здоров'я, державними екологічними службами тощо, які відповідають за технічну якість питної води, а також якість і безпечність водовідведення.

Так, наприклад, у Великобританії якість питної води контролюється спеціальним незалежним інспекторатом, який готує щорічний звіт із якості води, а управління з питань екології визначає пакет екологічних показників і відстежує їхні значення. У той же час регулятор сектору водопостачання та водовідведення в Британії та Уельсі OFWAT вимірює такі показники:

- рівень задоволеності клієнтів послугами компанії. При цьому контакти зі споживачами та вимірювання рівня їх задоволення є частиною механізму стимулювання послуг (SIM - service incentive mechanism[8]);
- загальна тривалість перерв у постачанні – сумарна тривалість перерв у постачанні води тривалістю понад 3 години незалежно від того, заплановані це перерви, незаплановані, або виникли через вплив третьої сторони.

Подібний розподіл повноважень щодо визначення та моніторингу показників якості характерний також для Латвії, Литви, Естонії.

У Латвії обов'язкові вимоги щодо безпеки та якості питної води публікує Кабінет (Уряд Латвії), він також відповідає за запровадження заходів здійснення моніторингу та контролю. Латвійський центр довкілля, геології та метеорології, Управління охорони здоров'я та Державна екологічна служба є уповноваженими державними органами, що відповідають за якість питної води. При цьому якість послуг визначається через:

- безпечність питної води – відповідність мікробіологічним, хімічним, радіоактивним вимогам, затвердженим Кабінетом; регульоване підприємство зобов'язане розробити програму моніторингу якості води;

---

[7]Drinking water quality technical background [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.water.org.uk/policy/drinking-water-quality/drinking-water-quality-technical-background.

[8] http://www.ofwat.gov.uk/companies-performance-2014-15-customers/

- обслуговування споживачів – відповідь на скарги має відбутися впродовж 15 днів. Термін може буди продовжено до 30 днів, якщо предмет скарги вимагає розслідування. Регулятору компаніями надається річний звіт про скарги споживачів, а Регулятор, в свою чергу, складає щорічнийзвіт про скарги споживачів по всьому сектору;
- безперервність надання комунальних послуг – як одна із загальних вимог до підприємств, які бажають отримати ліцензію/дозвіл.

У Литві гігієнічні показники для води та гігієнічні показники для водовідведення встановлюються Міністерством навколишнього середовища і Міністерством охорони здоров'я. Встановлення гігієнічних вимог до якості води не належить до компетенції Регулятора. Скарги стосовно проблем із гігієною води розслідуються Державним органом з контролю за харчовою продукцією та ветеринарного контролю. Якість послуг визначається як:

- постачання питної води (безперервність обслуговування) - забезпечення кожного споживача питною водою в кількості щонайменше 200 л/добу;
- тиск постачання питної води – зниження в діапазоні від 0,1 МПа до 0,6 МПа;
- безперебійність постачання питної води - максимальна кількість споживачів із перебоями у постачанні встановлюється на рівні 10% на рік, при цьому перебої через необхідність замінити прилади обліку в це число не включаються; максимум 0,3 разів / км / рік планових переривань; якщо переривання триває довше, ніж 12 годин, компанія зобов'язується постачати питну воду з альтернативних джерел (автомобілі, пляшки і т.д.), принаймні 30 л / день / споживача в максимальній відстані 100 м;
- якість питної води - мікробіологічна чистота, хімічна якість води регулюється санітарними нормами; компанія несе відповідальність за якість води до вхідного отвору до будинку;
- обслуговування клієнтів - підприємство повинно надати споживачам телефон та електронну пошту, за яким вони можуть спілкуватися з підприємством 24 години на добу (автовідповідач допускається); публічно оголосити контактну інформацію на випадок аварій; опублікувати на веб-сайті контакти інших підприємств, які займаються збором стічних вод за допомогою автомобілів; розслідувати та аналізувати скарги споживачів, надавати регулятору щорічні звіти з цього питання; один раз на рік організовувати і проводити опитування споживачів, надавати регулятору результати опитування;
- безперервність збору стічних вод - максимальна кількість запланованих споживачів, яким було перервано постачання послуги, встановлена на рівні 5% на рік; якщо переривання триває довше, ніж 12 годин, підприємство зобов'язане забезпечити збір стічних вод за допомогою альтернативних засобів (автомобілів, і т.д.);
- відсутність затоплень стічними водами - у разі затоплення, негайно вжити заходів.

Міністерство соціальних справ та Міністерство навколишнього середовища є уповноваженими державними органами у секторі водопостачання та водовідведення Естонії. Регулювання підприємств є змішаним – більші підприємства регулюються Антимонопольним управлінням ("АМУ"), а менші – муніципальними органами. При цьому якість послуг регулюється з точки зору охорони здоров’я та безпеки довкілля:

- якість питної води – відповідність мікробіологічним, хімічним вимогам, радіологічним параметрам, встановленим Міністерством соціальних справ; регульоване підприємство зобов’язане розробити план дій з покращення якості води;
- вплив на довкілля – індикатори забруднюючих речовин;
- рівень під’єднання до системи стічних вод.

Регулятор Болгарії використовує для регулювання підприємств з водопостачання та водовідведення понад 50 ключових показників ефективності (якості), встановлюючи відповідним розпорядженням регулятора цільові показники по кожному з них. При цьому визначається, що

підприємства повинні досягти встановлених показників протягом 10-річного періоду. Регулятор здійснює моніторинг прогресу щодо досягнення цільових показників на основі щорічної звітності підприємств.

Слід зауважити, що в основі переліку показників якості послуг, які використовує регулятор в Болгарії, лежить законодавчо визначений перелік із 15 ключових показників якості, який було дещо розширено та диференційовано регулятором. Законом встановлено такі ключові показники якості послуг операторів, що надають послуги водопостачання і водовідведення:

- охоплення послугою з водопостачання;
- охоплення послугою з водовідведення
- якість питної води;
- якість водовідведення;
- безперервність подачі води;
- загальні втрати води в системі водопостачання;
- аварії в системі водопостачання;
- аварії в системі водовідведення;
- тиск у системі водопостачання;
- затоплення регульованої землі, що належить третім особам;
- ефективність експлуатації;
- фінансова ефективність;
- строки надання відповіді на скарги від користувачів;
- строки підключення нових користувачів до системи водовідведення;
- співвідношення персоналу компанії до числа користувачів.

Албанський регулятор WRA здійснює моніторинг двох показників якості послуг:

- якість питної води – частка тестів із перевірки якості води, що відповідає бактеріологічним стандартам та нормам щодо залишків хлору (%);
- тривалість постачання – середня тривалість водопостачання на день (годин на день).

Як правило, моніторинг якості послуг з водопостачання та водовідведення здійснюється на щорічній основі. За результатами такого моніторингу готується стандартний щорічний звіт (звіти). Як приклад, можна навести матеріали щодо якості власне послуг водопостачання та водовідведення (показники групи «захист інтересів споживачів»), що публікуються регулятором у Португалії[9].

У Міжнародній мережі з бенчмаркінгу підприємств з водопостачання та водовідведення IBNET використовуються такі показники якості послуг[10]:

- Тривалість послуги з водопостачання (годин на день);
- Частка споживачів із перервами у постачанні води (%);
- Якість води, що постачається: частка тестів із залишковим хлором (%);
- Якість води, що постачається: частка тестів із залишковим хлором, що відповідають нормі (%);
- Питома вага скарг щодо послуг з водопостачання та водовідведення (у % від підключень);
- Питома вага стічних вод, прийнятих на первинну обробку (%);

---

[9] Regulation of water and waste management services. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ppa.pt/wp-content/uploads/2014/10/ERSAR-Beijing-Capital-Group-19-set20141.pdf.

[10] Рекомендації щодо вибору ключових показників діяльності у сфері водопостачання та водовідведення в Україні / звіт за Проектом USAID «Муніципальна енергетична реформа в Україні». – К.: Березень 2015.

- Питома вага стічних вод, що пройшли тільки первинну обробку (%);
- Питома вага стічних вод, що пройшли вторинну обробку або покращену обробку (%).

Показники якості послуг у мережі DANUBIS певним чином дублюють показники IBNET і є такими:

- Тривалість послуги з водопостачання (годин на день);
- Якість води, що постачається: частка тестів із залишковим хлором (%);
- Питома вага стічних вод, що пройшли тільки первинну обробку (%);
- Питома вага стічних вод, що пройшли вторинну обробку або покращену обробку (%).

Особливості вимірювання якості послуг у секторі теплопостачання. Показники, що використовуються у різних країнах для моніторингу якості послуг та стимулюючого регулювання у сфері теплопостачання достатньо детально розглянуті у звіті[11].

Як зазначалося вище, система показників якості послуг у сфері теплопостачання є не такою розвиненою, як у сфері водопостачання та водовідведення, та включає меншу кількість показників.

У Польщі, наприклад, параметри якості теплоносія та стандарти якості обслуговування клієнтів включають:

- технічні вимоги щодо температурних відхилень теплоносія (±%), тривалості запланованих та незапланованих відключень (у днях), умов під'єднання та повторного під'єднання до мережі (в годинах);
- вимоги до відносин зі споживачами – умови припинення транспортування теплової енергії (визначаються у договорі), крайні терміни вирішення скарг (у днях), повідомлення про заплановані зміни у системі (за певну кількість днів), тривалість обробки запитів клієнтів (у годинах).

Крім цього, існує загальне положення, що тариф (у т.ч. тариф на транспортування теплової енергії) передбачає компенсаційні виплати за недотримання параметрів якості теплоносія та стандартів якості обслуговування клієнтів, і це має прописуватися в договорі.

В Естонії моніторинг технічної якості здійснюється Антимонопольним управлінням (АМУ) і цільові показники та досягнення операторів по всьому ринку враховуються при ціноутворенні. Показники технічної якості включають рівень втрат у мережах та ефективність (ККД) виробництва теплової енергії. За допомогою ціноутворення АМУ затверджує такі інвестиції, котрі дають змогу забезпечувати дотримання всіх мінімальних технічних вимог.

Законодавство Литви надає широкі функції державним установам щодо встановлення вимог до якості, моніторингу їх дотримання та забезпечення виконання. Технічна якість та безпека належать до відповідальності Міністерства енергетики та Державного енергетичного управління. Регулятор уповноважений здійснювати оцінку якості обслуговування споживачів та операційної якості підприємств.

При цьому якість послуг визначається як:

- безперервність постачання послуг,
- відповідний робочий режим теплоносія в момент придбання, в діапазоні обмежених відхилень теплоносія в середньому ±5% протягом 48 годин.

---

[11] Звіт «Огляд міжнародного досвіду з включення показників якості та інших особливих питань у формування тарифів на послуги у секторі водопостачання, водовідведення та централізованого опалення». – Діана Корсакайте, Проект Україна MERP, 18 грудня 2015 р.

Національна комісія з питань контролю енергетики та цін Литви (VKEKK) здійснює моніторинг за такими критеріями[12]:

- скарги фізичних та юридичних осіб-користувачів – кількість скарг; зміст скарг (ціни, умови договорів, під'єднання до мережі, безперебійність постачання, якість послуг, виставлення рахунків, тощо); строки розслідування (менше 30 днів, більше 30 днів); результати розслідувань (обґрунтована скарга, необґрунтована скарга),
- якість та безперебійність послуги – сума заборгованості споживачів на кінець звітного року та зміни за звітний рік; перебої з наданням послуг (заплановані, мін./споживач/рік; незаплановані, мін./споживач/рік).

Досвід вимірювання якості послуг з газопостачання. Характеризуючи ситуацію з вимірюванням якості послуг з газопостачання, слід зазначити, що в ЄС якість послуг з газопостачання регулюється тими ж Директивами, що і якість послуг з електропостачання[13].

У широкому контексті регулювання якості послуг з газопостачання охоплює такі основні аспекти:

- Безпека газопостачання;
- Технічна якість та стандарти безпеки;
- Комерційна якість;
- Надійність поставок.

Відповідно до Директиви 2003/55/ЕС, "безпека" означає як безпеку поставок природного газу, так і технічні параметри безпеки газопостачання. Безпека поставок розглядається в статті 3 Директиви як один із обов'язків надання суспільно важливих послуг, що також може включати в себе заходи довгострокового планування. Стаття 5 розкриває питання моніторингу безпеки поставок, а стаття 21 стосується інвестицій у нову інфраструктуру і безпеку поставок.

Стаття 6 Директиви 2003/55/ЕС визначає, що держави-члени повинні гарантувати визначення ними технічних критеріїв безпеки, а також розробку та опублікування технічних правил, що встановлюють мінімальні технічні вимоги до проектування та експлуатації підключень до газотранспортної системи. Ці технічні правила повинні забезпечувати сумісність систем і повинні бути об'єктивними і недискримінаційними.

Щодо параметрів комерційної якості, то тут на перший план виступають показники, які характеризують час, що витрачається споживачами на підключення до мережі енергопостачання (від подання заявки на підключення до отримання енергії), або відключення від неї, перерви у постачанні енергії, пунктуальність компаній щодо своїх обов'язків, якість інформування споживачів щодо правил та норм, правил подачі та розгляду скарг тощо.

У таблиці 1.1 наведено узагальнену інформацію щодо параметрів регулювання якості послуг у сфері газопостачання, що використовуються європейськими країнами. Варто зазначити, що деякі з країн практикують застосовування методу публікації інформації щодо показників якості, і лише обмежена кількість країн застосовує в своїй практиці (або розробляє) для регулювання якості газопостачання метод стимулювання, тобто систему фінансових санкцій та заохочень до газових компаній. Так, наприклад в Італії напрацьована потужна нормативно-правова база регулювання якості

---

[12] Підприємства подають обов'язкові щорічні звіти.

[13]Advice on the Quality of Electricity and Gas Distribution Services Focussingon Connection, DisconnectionandMaintenance[Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ceer.eu/portal/page/portal/EER_HOME/EER_PUBLICATIONS/CEER_PAPERS/Customers/Tab4/C14-RMF-62-04 Advice on the quality of electricity and gas distribution - 16 Sept 2014.

послуг у сфері газопостачання[14], а регулятором Німеччини проводяться консультації з зацікавленими сторонами щодо систем регулювання якості послуг з газопостачання.

ТАБЛИЦЯ 1.1. ПАРАМЕТРИ РЕГУЛЮВАННЯ ЯКОСТІ ПОСЛУГ У СФЕРІ ГАЗОПОСТАЧАННЯ КРАЇНАМИ ЄВРОПИ

№	Країни	Параметри, що регулюються			
		Безпека	Надійність	Технічна якість (якість газу та тиску)	Комерційна якість
1	**Австрія**	√	√ (дані публікуються)	√ (дані публікуються)	√ (дані публікуються)
2	**Великобританія**		√(дані публікуються)		√
3	**Греція**			√	
4	**Іспанія**	√	√	√	
5	**Ірландія**	√(дані публікуються)	√	√	√
6	**Італія**	√(дані публікуються)	√	√	√
7	**Македонія**	√	√	√	√
	Литва	√	√	√	
9	**Польща**	√	√		
10	**Португалія**		√(дані публікуються)	√(дані публікуються)	√(дані публікуються)
11	**Румунія**	√ (дані публікуються)	√(дані публікуються)	√	√(дані публікуються)
12	**Словаччина**	√(дані публікуються)	√(дані публікуються)	√(дані публікуються)	√(дані публікуються)
13	**Чеська Республіка**	√	√	√	√
14	**Швеція**		√	√	

Примітка: √ - параметр моніториться,√(дані публікуються) – параметр моніториться і ці дані публікуються. *Джерело:* Огляд практики застосування стимулюючого регулювання газового сектору в країнах-членах CEER і ERRA, 2011.

Для прикладу можна навести досвід регулювання якості послуг у сфері газопостачання Великобританії, де регулятор (Ofgem) здійснює моніторинг та контролює такі аспекти якості як:

- надійність (визначається перервами в газопостачанні, які розподіляються на заплановані та позапланові);
- комерційна якість (визначається за рівнем задоволення споживачів).

Для того, щоб визначити якість послуг Ofgem вимагає від газотранспортних компаній організовувати проведення незалежною організацією щоквартальних опитувань своїх споживачів з використанням пошти. Існує два різних обстеження (опитування):

- обстеження, яке охоплює клієнтів, чиї поставки газу мали незаплановані перерви і
- обстеження, яке охоплює клієнтів, які зазнали планове переривання.

[14] REGOLAZIONE DELLA QUALITA' DEI SERVIZI DI DISTRIBUZIONE E MISURA DEL GAS PER IL PERIODO DI REGOLAZIONE 2009-2012. (RQDG) (Versione integrata con le modifiche apportate con la deliberazione 23 dicembre 2008, ARG/gas 200/08) In vigore dall'1 luglio 2009.

До запитальника включають такі питання: тривалість перерв у газопостачанні, завчасне повідомлення про переривання надання послуг (для планових перерв), професійний рівень співробітників, які виконували роботу, загальна якість роботи. Споживачів просять оцінити рівень їх задоволеності послугами за п'ятибальною шкалою, де 1 дуже незадоволені і 5 дуже задоволені. Остаточна оцінка формується на підставі узагальнення оцінок за всіма питаннями.

Фінансові наслідки для газотранспортних підприємств у вигляді штрафних виплат окремим споживачам виникають у разі, якщо вони не дотримуються гарантованих стандартів надання послуг. Відповідні розміри платежів переглядаються і фіксуються регулятором під час чергового перегляду тарифів.

Цікавим є також досвід країн, в яких розробляються та поширюються спеціальні звіти з якості послуг з газопостачання. Наприклад, у Португалії регулятор з енергопостачання ERSE на щорічній основі розробляє звіт щодо якості послуг постачання природного газу[15]. У звіті відображаються чотири основні групи показників:

- безперервність обслуговування – кількість та тривалість перерв у постачанні газу, час завантаження і вивантаження газових цистерн тощо;
- характеристики природного газу - хімічні та фізичні властивості природного газу, що є необхідними для забезпечення належного функціонування інфраструктури і обладнання, в яких використовується газ, а також безпеки його використання;
- характеристики тиску – показники рівня тиску, необхідного для безперервної роботи в мережі, з урахуванням необхідних обмежень для належного функціонування мереж та обладнання споживачів;
- комерційна якість – характеристики відносин між надавачами послуг та споживачами за різними аспектами, зокрема, спілкування по телефону, відповіді на запит інформації та скарги тощо.

Розгляд скарг споживачів. Доцільно зупинитися докладніше на важливості фіксації та обліку скарг споживачів. У європейських країнах існує практика компенсації споживачам втрат, яких вони зазнали через невідповідність якості послуг встановленим нормам. Так, наприклад, у Словаччині використовуються окремі нормативні акти щодо стандартів якості послуг з електропостачання, газопостачання, теплопостачання та водопостачання. Для цього на сайті URSO (Управління з регулювання мережевих галузей) Словаччини представлені стандарти якості по кожному виду комунальних послуг та форми для подання скарг. Скарги можуть подаватись в електронному або письмовому вигляді до відповідного державного органу, наприклад, до відділу контролю якості URSO.

У Великобританії на сайтах контролюючих органів розміщуються роз'яснювальні матеріали щодо того, як і куди подати скаргу на недостатню якість окремих комунальних послуг. При цьому порядок подання скарги такий: спочатку – до компанії, що надає послугу; а якщо компанія не в змозі задовольнити скаргу у встановлені терміни, споживач звертається до Ради Споживачів для розслідування, а Рада в свою чергу може звертатись до сторонніх організацій для отримання експертного висновку, далі – відповідні інспекції або суд.

Узагальнюючи міжнародний досвід у різних секторах надання комунальних послуг, доцільно зробити висновок, що підходи до моніторингу якості послуг та обслуговування споживачів мають передбачати регулярне вимірювання таких груп показників:

- доступність комунальних послуг, насамперед, рівень охоплення потенційних споживачів;

---

[15]Natural gas - qualityofservicereports[Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.erse.pt/eng/electricity/servicequality/Documents/Relatorio da Qualidade de Servico_GN_ENG_VF.pdf

- надійність надання послуг, включаючи перерви у постачанні, рівень аварійності тощо;
- технічна якість послуг (якість питної води, параметри теплоносія тощо);
- комерційна якість послуг, включаючи рівень задоволеності споживачів, дотримання компанією встановлених стандартів при взаємовідносинах зі споживачами (дотримання строків надання послуг тощо).

Моніторинг якості комунальних послуг, як правило, здійснюється на щорічній основі. Результати моніторингу публікуються у вигляді стандартних звітів із якості послуг, оприлюднюються у ЗМІ тощо.

Для споживачів послуг спеціально розробляється інформація щодо діючих стандартів якості комунальних послуг, правил отримання компенсацій за послуги неналежної якості, форм та схеми подання скарг тощо.

Досвід використання результатів моніторингу у регуляторній діяльності. У цілому, регулювання якості комунальних послуг спрямоване на підвищення дієвості та ефективності обслуговування споживачів підприємствами комунальної сфери. На сьогодні таке регулювання здійснюється національними регуляторами на основі процесів бенчмаркінгу діяльності таких підприємств16. Доцільно зазначити, що у розвинутих країнах окремі аспекти моніторингу якості комунальних послуг почали використовуватись набагато раніше, ніж процеси бенчмаркінгу. Наприклад, Асоціація з водопостачання та водовідведення США (American Water Wastewater Association – AWWA), заснована у 1881 році, від самого початку опікувалася використанням водних ресурсів та якістю питної води. Але механізми бенчмаркінгу були впроваджені цією Асоціацією лише у 1997 році і одним із основних аспектів бенчмаркінгу є саме програма оцінки якості води. У теперішній час системи моніторингу якості комунальних послуг є невід'ємною складовою бенчмаркінгу діяльності компаній, що їх надають. При цьому механізм регулювання якості послуг має бути невід'ємною складовою механізму їх цінового регулювання.

Для демонстрації впливу результатів моніторингу показників якості на регулювання компаній можна навести приклад Великої Британії, зокрема:

- Управління з питань екології визначає пакет екологічних показників і відстежує їх значення. OfWat «може вживати заходи у разі недосягнення компаніями поліпшення цих показників – наприклад, шляхом змушення їх повернути кошти за послуги, які вони не надавали»;

- підприємства, що є суб'єктами регулювання, повинні дотримуватись гарантованих стандартів послуг, а у разі їх недотримання, повинні сплатити кошти споживачам. Саме таким чином покарання працюють як стимули для дотримання та покращення стандартів якості;

- OfWat веде облік показників діяльності підприємств при прийнятті рішень щодо ціноутворення. Підприємства, чиї показники є найгіршими, підлягають покаранню, а підприємства з найкращими показниками нагороджуються.

- Пакет показників надійності та доступності дає можливість відстежувати, чи можуть підприємства надавати надійні послуги клієнту впродовж тривалого періоду – і захищати при цьому довкілля. OfWat називає це дієздатністю, і якщо показники підприємств є

[16] Рекомендації щодо вибору ключових показників діяльності у сфері водопостачання та водовідведення в Україні / звіт за Проектом USAID «Муніципальна енергетична реформа в Україні». – К.: Березень, 2015.

нижчими, вони повинні поновити свої мережі. У разі якщо підприємства не поновлюють свої активи, OfWat вживає заходів для відшкодування витрат клієнтам.

Окремо слід зупинитися на особливостях використання результатів моніторингу якості послуг у процесах стимулюючого регулювання діяльності компаній комунальної сфери. Такий підхід застосовується регуляторами Великої Британії, Болгарії, Литви, Латвії, Естонії, Франції тощо17.

Підходи до регулювання з урахуванням показників якості розрізнюються за країнами, але загальним підходом є врахування їх впливу на розмір доходу компаній від провадження діяльності у відповідній сфері у поточному періоді t шляхом використання спеціальних, як правило, адитивних, параметрів, що визначаються на основі фактору якості Q:

$$D_t^* = D_t \pm \Delta D_t(Q, D_t), \qquad (1)$$

де D_t^* – скоригований дохід компанії; D_t – дохід компанії до коригування з урахуванням показників якості; $\Delta D_t(Q, D_t)$ – частка доходу, що додається або віднімається від доходу за результатами оцінки показників якості.

Частка доходу $\Delta D_t(Q, D_t)$ у загальному випадку включає змінну частину, що залежить від загального рівня доходу компанії (наприклад, $\pm$1% від доходу), та умовно постійну частину, яка визначається законодавством (штрафи, санкції, компенсації споживачам за послуги неналежної якості тощо). Параметр Q може враховувати загальний (інтегральний) рівень якості послуг, ступінь досягнення планових (цільових) показників якості, ступінь та напрямки зміни показників якості у порівнянні з попереднім періодом та ін.

Таким чином, встановлюється функціональний зв'язок між рівнем якості послуг та доходом, який отримує компанія. У разі, якщо компанія протягом звітного періоду забезпечила рівень якості послуг вище попередньо встановленого регулятором цільового завдання (або стандарту), вона отримує фінансове заохочення, адже її дохід збільшується на певну величину Q. І навпаки, при недотриманні встановлених регулятором параметрів якості послуг, до компанії застосовується фінансове покарання і її дохід відповідно зменшується на розраховану величину Q.

Для зменшення фінансового впливу схеми заохочень і покарань регуляторами, як правило, встановлюються верхня і нижня межа фактора Q, тобто граничного розміру фінансового заохочення або покарання у формі певного відсотка від доходу або ж у грошовому виразі. Крім того, досить часто в стимулюючих схемах застосовується «зона нечутливості» (мертва зона) - інтервал відхилення від стандарту, в якому заохочення і покарання не застосовуються. Це дозволяє не переглядати тариф при невеликих відхиленнях показників якості від базової лінії, які можуть мати випадковий характер.

Застосування таких зон нечутливості практикується, наприклад, регуляторами Італії, Португалії та Угорщини у сферах електроенергетики. Зокрема, в Італії використовуються як верхні і нижні межі зміни доходу, так і зона нечутливості у розмірі 5% (для порівняння у Португалії така зона нечутливості становить 12%). Стимулююча схема застосовується до кожного з майже 300 адміністративних округів (міських, сільських, приміських), на які розділена територія Італії.

Щодо досвіду регулятора Угорщини, то ним використовується стимулююча схема, що має вигляд асиметричної ступінчастої функції з асиметричною зоною нечутливості: + 10% для заохочень

---

[17] Звіт «Огляд міжнародного досвіду з включення показників якості та інших особливих питань у формування тарифів на послуги у секторі водопостачання, водовідведення та централізованого опалення». – Діана Корсакайте, Проект Україна MERP, 18 грудня 2015 р.

і -5% для покарань. Регульованими показниками є SAIDI[18], SAIFI[19] і втрати в мережах. Тарифи на розподіл можуть бути зменшені:

- на 0,5%, якщо хоча б один з виміряних показників більш ніж на 5% (але менш ніж на 10%) гірше встановленого регулятором стандарту якості;
- на 1%, якщо хоча б один з виміряних показників більш ніж на 10% гірше встановленого регулятором стандарту якості.

Якщо більше ніж один показник гірший стандарту якості, покарання посилюється до максимального рівня - 3% зниження тарифу.

Заохочення застосовуються у разі, якщо хоча б один з показників більше ніж на 10% перевищує стандарт, і компанія не покарана за інші показники. У цьому випадку межа доходу компанії може збільшитися на 10%. Слід зазначити, що з метою згладжування використовуються середні значення показників якості за 3 останні роки.

У секторі водопостачання та водовідведення фінансові механізми стимулювання покращення якості послуг запроваджені відносно незначною кількістю регуляторів, серед яких регулятори Великобританії та Болгарії, готуються до запровадження Італія та Португалія.

Іншим підходом до використання результатів моніторингу якості комунальних послуг є рейтингування (групування) підприємств за рівнем якості комунальних послуг, що вони надають, та вплив на іміджеві характеристики підприємств, зокрема шляхом публікації звітів із якості, публікації рейтингових оцінок у спеціалізованих ЗМІ тощо. Такий підхід застосовується, наприклад, Регулятором Португалії.

1.3 ПРИНЦИПИ ТА ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ ІНФОРМАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МОНІТОРИНГУ ЯКОСТІ КОМУНАЛЬНИХ ПОСЛУГ

При організації моніторингу якості комунальних послуг основними передумовами адекватного визначення потреб у даних, наявності даних та планування збору інформації є належне формулювання цілей та основних завдань; встановлення основних учасників процесу; визначення шляхів та механізмів реалізації конкретних заходів.

Формування інформаційного забезпечення моніторингу якості комунальних послуг здійснюється у декілька основних етапів: визначення даних, які необхідні для вимірювання та аналізу якості комунальних послуг; пошук необхідних даних та аналітичних матеріалів; визначення недоліків та обмежень існуючих даних; розробка заходів для отримання даних, яких не вистачає, з метою використання на подальших етапах моніторингу та оцінки якості комунальних послуг.

При визначенні існуючих (доступних) даних та матеріалів особлива увага приділяється оцінці їх якості, наявності другорядних даних та аналітичних матеріалів, підвищенню здатності підрозділів і окремих фахівців, що здійснюють моніторинг, збирати й обробляти необхідні дані.

Підходи до визначення якості інформаційного забезпечення постійно вдосконалюються, насамперед, у напрямах забезпечення більш ефективного й адекватного використання інформації та більш повного задоволення потреб користувачів щодо необхідних даних. Ураховуючи, що різні користувачі мають різні потреби, надзвичайно важливим є визначення переліку та діапазону значень характерних ознак – вимірів (аспектів) якості, які у підсумку можуть бути використані для визначення

[18] SAIDI - індекс середньої тривалості довгих перерв в електропостачанні в системі.

[19] SAIFI - індекс середньої частоти довгих перерв в електропостачанні в системі.

ступеня відповідності даних потребам користувачів та критеріям якості даних, визначених самими користувачами.

Важливими аспектами якості інформаційного забезпечення є:

- *релевантність* – ступінь, із якою інформація (дані) відповідають поточним та потенційним потребам користувачів. Релевантність також стосується ступеня відповідності концепцій, визначень, класифікацій тощо, що використовуються, потребам користувачів;
- *надійність* – ступінь відповідності значень показників, що використовуються, їх дійсним (точним) значенням. Надійність також відображає імовірність повторюваності результатів при багаторазовому вимірюванні;
- *своєчасність та пунктуальність*. Своєчасність характеризує інтервал часу між моментом (періодом), коли відбувалось явище або процес, що описують дані, та датою їх готовності (отримання). Пунктуальність характеризує проміжок часу між запланованою та фактичною датами підготовки даних. Наприклад, запланованою може бути дата, відображена у затверджених планах виконання робіт, анонсована або узгоджена з користувачами дата тощо;
- *доступність та ясність*. Доступність характеризує фізичні умови, за наявності яких користувачі можуть отримати доступ до даних: способи та місця отримання даних; процедури замовлення; час на виконання замовлень; політика ціноутворення; існуючі маркетингові умови (авторське право та ін.); формати, в яких дані можуть бути надані користувачам (паперові носії, електронні носії, Інтернет та ін.); наявність макро - та мікроданих тощо. Ясність характеризує інформаційне середовище для даних: наявність та якість метаданих, що надаються разом із даними (текстова інформація, пояснення, документація та ін.); ілюстрації (графіки, карти, схеми тощо), наявність пояснень щодо якості даних (включаючи обмеження у використанні); супровід даних організаціями, що їх надають;
- *порівнянність* – ступінь, із якою розбіжності показників між різними географічними та негеографічними доменами або періодами часу пояснюються розбіжностями у дійсних значеннях показників;
- *узгодженість* – ступінь, із якою дані, отримані з різних джерел, можуть адекватно комбінуватися, інтегруватися та використовуватися для різних цілей. Зміст цього виміру полягає в тому, що дані, які характеризують одне й те саме явище, але отримані за результатами різних обстежень (обстежень різного типу і періодичності), можуть бути не повністю узгодженими, оскільки базуються на різних методологічних підходах, класифікаціях тощо.

Виміри якості інформації не є незалежними, вони певною мірою взаємопов'язані. Ці взаємозв'язки по-різному впливають на якість: позитивно, коли вдосконалення одного аспекту якості супроводжується поліпшенням інших, та, навпаки, негативно, коли вдосконалення певного аспекту якості не може бути здійснено без погіршення інших.

Інформаційне забезпечення моніторингу якості комунальних послуг формується шляхом об'єднання даних із двох основних джерел:

- адміністративних даних (статистичної звітності) підприємства щодо визначених характеристик послуг;
- даних спеціальних обстежень споживачів (абонентів) на місцевому рівні (населений пункт або його частина, що обслуговуються конкретним підприємством).

Адміністративні дані включають встановлений уніфікований перелік показників, що формуються або розраховуються на основі первинних даних, які збираються та обробляються підприємствами у визначені терміни і містять характеристики діяльності підприємств, характеристики послуг, характеристики споживачів послуг, реєстри скарг, звернень громадян тощо.

Доцільно зауважити, що для організації належного моніторингу якості послуг на рівні НКРЕКП даних стандартної регуляторної звітності щодо діяльності підприємств, як правило, недостатньо. А це означає, що існує потреба у розробці та впровадженні додаткової форми звітності з метою збору та аналізу надійних даних, які б адекватно відображали рівень якості послуг. Така звітність має збиратися на регулярній основі (щоквартально, щорічно).

Спеціальні обстеження передбачають кількісне вимірювання характеристик якості послуг та рівня задоволеності споживачів шляхом опитувань («face-to-face» інтерв'ю, телефонні інтерв'ю, поштові опитування) спеціально відібраної сукупності споживачів. Це дає можливість на основі вибіркового обстеження 300 – 400 споживачів послуг отримати характеристики якості послуг та задоволеності потреб споживачів у послугах належної якості по всій сукупності споживачів у межах населеного пункту або в межах усієї сукупності споживачів окремого підприємства. Опитування можуть проводитись як спеціально підготовленими фахівцями підприємств, так і сторонніми організаціями, що спеціалізуються на опитуваннях населення.

Спеціально організовані обстеження споживачів щодо якості комунальних послуг є унікальним джерелом інформації, правильне використання якої може сприяти підвищенню ефективності роботи як самого підприємства, так і регуляторних органів.

Як відомо, НКРЕКП регулює діяльність підприємств, зокрема, у сфері централізованого водопостачання та водовідведення, виробництва, транспортування та постачання теплової енергії. Відповідно до Закону України № 1198[20] всі підприємства, що мають ліцензії на постачання теплової енергії, є виконавцями послуг з централізованого опалення та постачання гарячої води, а підприємства, що мають ліцензії на централізоване водопостачання та водовідведення, є виконавцями послуг з централізованого постачання холодної води та послуг з водовідведення (з використанням внутрішньобудинкових систем). Однак ці підприємства не в повній мірі можуть впливати на якість послуг, які надаються кінцевим споживачам, оскільки відповідають за стан мереж теплопостачання, водопостачання і водовідведення лише до вводу в будинок. Відповідальність за стан внутрішньобудинкових мереж і належну якість води та теплоносія в цих мережах несуть виконавці послуг з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій, діяльність яких не регулюється НКРЕКП. Тим не менше, якість послуги для споживача є кумулятивним показником, кінцевий результат за яким залежить від забезпечення якості послуги на всіх етапах, починаючи з виробництва відповідного продукту. Відповідно, спеціальні обстеження споживачів забезпечують отримання інформації щодо кінцевої якості послуг.

Результати таких обстежень використовуються регуляторними органами та ОМС для визначення рівня задоволеності споживачів якістю послуг, їх очікувань щодо якості та бажаних її змін, для створення або удосконалення системи заохочень (регуляторних впливів) для надавачів послуг, з метою моніторингу використання бюджетних коштів, виділених на покращення якості послуг, контролю за дотриманням затверджених стандартів якості послуг тощо.

Проведення в межах території, що обслуговується підприємством, спеціально організованих опитувань споживачів на регулярній основі (щороку або один раз на два-три роки) дозволило би:

- визначати особливості сприйняття споживачами якості комунальних послуг;
- оцінювати взаємовідповідність об'єктивних і суб'єктивних характеристик якості послуг;
- визначати «слабкі місця» підприємства у забезпеченні належної якості послуг;
- визначати пріоритетні напрямки діяльності підприємства з метою підвищення якості послуг;
- розробляти ефективні заходи задля усунення реальних проблем у якості послуг;

[20] Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення розрахунків за енергоносії» від 10 квітня 2014 року № 1198-VII.

- відслідкувати зміни у якості послуг та у її сприйнятті споживачами;
- забезпечити підприємства, регуляторні органи та ОМС інформацією щодо наявних проблем із якістю послуг для прийняття ними відповідних управлінських рішень.

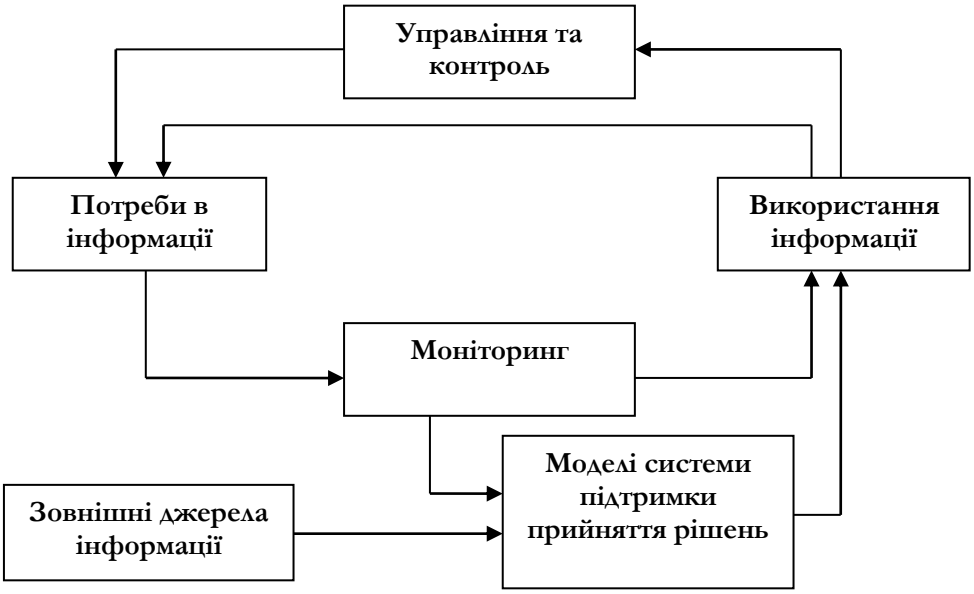
Основні етапи підготовки та проведення спеціально організованих опитувань споживачів та їх стисла характеристика наведені у Додатку А.

Проте слід зазначити, що проведення таких опитувань є достатньо вартісним заходом, оскільки вимагає залучення відповідних фахівців або соціологічних компаній для розробки запитальників, збору та обробки даних. За існуючих в Україні економічних умов, і підприємствам, і НКРЕКП та ОМС бракує ресурсів для проведення подібних обстежень на *регулярній* основі. Окремі одноразові обстеження проводяться лише по певних населених пунктах, як правило, у великих містах, головним чином, у рамках проектів міжнародної технічної допомоги. Це означає, що станом на сьогодні основним джерелом інформації для моніторингу якості послуг як на рівні підприємств, так і на рівні НКРЕКП можуть слугувати лише адміністративні дані, що збираються за спеціально розробленими формами регуляторної звітності підприємств.

Система моніторингу є основною складовою інформаційної системи управління якістю комунальних послуг, яка в свою чергу може бути складовою іншої, більш широкої системи, наприклад, інформаційної системи регулювання діяльності підприємств. Це, безумовно, підкреслює надзвичайно важливу роль моніторингу у створенні відповідної інформаційної системи, метою якої є поширення інформації щодо якості комунальних послуг для задоволення потреб у даних основних користувачів, насамперед тих, які приймають управлінські рішення.

Створення та ефективне функціонування інформаційної системи управління якістю комунальних послуг передбачає реалізацію відповідної системи управління інформацією. Основні компоненти такої системи представлені на рис. 1.1.

РИС. 1.1. ОСНОВНІ КОМПОНЕНТИ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ІНФОРМАЦІЄЮ ЩОДО ЯКОСТІ КОМУНАЛЬНИХ ПОСЛУГ.



Потоки даних в інформаційній системі мають бути чітко регламентованими з метою дотримання вимог користувачів інформації щодо якості інформаційного забезпечення. Слід враховувати, що потоки даних у таких системах спрямовані у трьох напрямах: висхідному, низхідному і горизонтальному.

Висхідні потоки даних передбачають передачу інформації від нижчих до вищих організаційних структур, що дещо скорочує деталізацію інформації, але збільшує її інформаційну цінність за рахунок аналізу, інтерпретації та узагальнення даних.

Низхідні потоки відповідають передачі управлінських рішень та комунікаційних сигналів від вищих до нижчих організаційних структур, зокрема щодо політики, стандартів якості, методології, а також забезпечують зворотний зв'язок у процесах збору та обробки даних.

Горизонтальні потоки передбачають обмін даними між організаційними структурами одного рівня (департаментами, підприємствами тощо) і відіграють важливу роль при організації комплексного моніторингу якості послуг з метою ефективного використання даних, що збираються і зберігаються у багатьох організаціях.

Вертикальні потоки інформації часто характеризують як трирівневу систему відповідно до організаційних рівнів і діяльності, здійснюваної на кожному рівні. На першому рівні здійснюється збір первинних даних, перевірка та зберігання даних. На цьому рівні особливо важливим є контроль та максимальне підвищення якості первинних даних, оскільки ці дані використовуються для формування інформації на всіх інших рівнях.

На другому рівні, як правило, здійснюється обробка даних, розраховуються вторинні показники, здійснюється аналіз та первинна інтерпретація даних. Це вимагає наявності на цьому рівні відповідного обладнання та фахівців відповідної кваліфікації (інформаційного підрозділу). На другому рівні здійснюється перетворення первинних даних в інформацію. Для цього використовуються статистичний інструментарій (у тому числі можуть застосовуватись аналітичні та прогнозні моделі), інструментарій для підготовки презентацій, звітності та публікацій.

На третьому рівні здійснюється використання інформації. Цей рівень, як правило, не відноситься до системи моніторингу. Результати моніторингу використовуються менеджерами, які приймають управлінські рішення у відповідній сфері, експертами, політиками, представниками громадськості, ЗМІ тощо, які є кінцевими користувачами інформації, що генерується на попередніх двох рівнях. На цьому рівні інформація використовується для перевірки і внесення змін до особливостей реалізації заходів політики і процедур управління.

Цей (третій) рівень може бути умовно поділений на два підрівня, що відповідають «зовнішнім» і «внутрішнім» користувачам. На першому з них здійснюється кінцева генерація інформації, яка поширюється серед політиків, громадськості та інших зацікавлених сторін, таких як приватний сектор і міжнародні організації. Таким чином, цей підрівень може використовувати свої власні інструменти для інтеграції результатів моніторингу з даними з інших секторів. На другому підрівні «внутрішніми» користувачами інформація використовується безпосередньо для управління сферою комунальних послуг і тут результати моніторингу представляються більш деталізовано.

Важливу роль у забезпеченні ефективного функціонування сучасних інформаційних та моніторингових систем відіграють засоби автоматизації реалізації основних процедур контролю та обробки даних, аналізу інформації. При цьому програмне забезпечення, що використовується, має відповідати рівню складності відповідних систем, але бути максимально простим та зручним у користуванні.

2. МЕТОДОЛОГІЧНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО РОЗРОБКИ ТА ЗАПРОВАДЖЕННЯ В НКРЕКП СИСТЕМИ МОНІТОРИНГУ ЯКОСТІ ПОСЛУГ

2.1 ОГЛЯД НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЇ БАЗИ ЩОДО МОНІТОРИНГУ ЯКОСТІ КОМУНАЛЬНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ

2.1.1 Повноваження органів влади різного рівня щодо моніторингу якості комунальних послуг

Сукупність нормативних актів, що так або інакше стосуються якості комунальних послуг в Україні, включає низку кодексів, законів, постанов Кабінету Міністрів України.

Наприклад, законодавство у сфері забезпечення населення питною водою складається з Водного кодексу України, Кодексу України про надра, законів України «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення», «Про питну воду та питне водопостачання» та інших нормативно-правових актів, що регулюють відносини у цій сфері.

Законом України «Про питну воду та питне водопостачання» суспільні відносини з питань моніторингу, обліку і контролю якості питної води, інформування населення щодо якості питної води та питного водопостачання визначені об'єктами правового регулювання. При цьому законом передбачено гарантування кожному споживачеві питної води доступності інформації щодо її якості.

Для цього центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері житлово-комунального господарства, на щорічній основі має оприлюднювати Національну доповідь про якість питної води та стан питного водопостачання в Україні, забезпечувати громадян, підприємства, установи, державні і недержавні організації та органи державної влади інформацією про випадки і причини забруднення питної води, порядок розрахунку тарифів на послуги централізованого водопостачання і водовідведення.

На місцевому рівні, у разі якщо якість питної вода має відхилення від норм, встановлених державним стандартом, органи місцевого самоврядування мають інформувати споживачів через ЗМІ про її якість та вживають заходів, пов'язаних із відверненням загрози здоров'ю людей.

Встановлення порядку ведення та забезпечення моніторингу якості питної води і технічного стану об'єктів централізованого питного водопостачання закон відносить до повноважень центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері житлово-комунального господарства.

Слід зазначити, що якість питної води та водопостачання знаходиться під особливо пильною увагою органів державної влади у більшості країн світу, що пояснюється важливістю цього суспільного блага для суспільного життя.

У відповідності із Законом України «Про житлово-комунальні послуги»[21], під якістю комунальної послуги слід розуміти сукупність нормованих характеристик житлово-комунальної послуги, що визначає її здатність задовольняти встановлені або передбачувані потреби споживача відповідно до законодавства. Водночас у законодавстві України повноваження щодо контролю за якістю комунальних послуг між органами державного управління різних рівнів та органів місцевого самоврядування розподілені не дуже чітко з точку зору організації ефективного моніторингу якості.

Так, Законом України від 9 липня 2010 року № 2479-VI «Про державне регулювання у сфері комунальних послуг» визначено, що органом державного регулювання у сфері комунальних послуг є Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг[22]. Основними завданнями цієї комісії є захист прав споживачів комунальних товарів і послуг у частині отримання товарів і послуг належної якості та в достатньому обсязі за економічно обґрунтованими цінами, а також стимулювання підвищення їх якості і задоволення попиту на них, забезпечення рівних можливостей для доступу споживачів до товарів та послуг.

Комісія бере участь у формуванні та реалізації державної політики у сфері теплопостачання і централізованого водопостачання та водовідведення, проводить постійний моніторинг та аналіз ситуації у сфері теплопостачання і централізованого водопостачання та водовідведення, здійснює в межах своїх повноважень контроль за якістю товарів, що виробляються суб'єктами природних монополій та суб'єктами господарювання на суміжних ринках, або послуг, що надаються такими суб'єктами.

Водночас, Законом України «Про житлово-комунальні послуги» встановлено, що забезпечення населення житлово-комунальними послугами необхідних рівня та якості, встановлення зручного для населення режиму роботи виробників та виконавців, інформування населення щодо відповідності якості житлово-комунальних послуг нормативам, нормам, стандартам та правилам відносяться до повноважень органів місцевого самоврядування у сфері житлово-комунальних послуг.

Таким чином, виникає ситуація коли ні органи місцевої влади, ні органи державного управління різного рівня, ні органи, що розробляють та реалізують державну політику щодо ЖКП та здійснюють державне регулювання у цій сфері, не можуть забезпечити реалізацію комплексного моніторингу якості комунальних послуг у межах лише своїх повноважень.

Ситуація ускладнюється ще й тим, що сьогодні існує законодавча колізія навіть у визначенні поняття комунальних послуг. Так, Законом України «Про житлово-комунальні послуги» до

---

[21] Ст. 1 ЗУ «Про житлово-комунальні послуги» від 10.01.2002 р., № 2918-III.

[22] До створення НКРЕКП повноваження державного органу регулювання діяльності у сфері комунальних послуг виконувала Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг (НКРКП). Указом Президента України «Про ліквідацію Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг» від 27.08.2014 р. № 692 ця комісія була ліквідована.

комунальних послуг у сфері тепло-, водопостачання та водовідведення відносяться лише послуги з централізованого опалення, централізованого постачання гарячої води, централізованого постачання холодної води, водовідведення (з використанням внутрішньобудинкових систем).

У той же час, у Законі України «Про державне регулювання у сфері комунальних послуг» до тарифів на комунальні послуги відносять тарифи на *теплову енергію* (крім тарифів на виробництво теплової енергії на теплоелектроцентралях, теплоелектростанціях, атомних електростанціях і когенераційних установках та установках з використанням нетрадиційних або поновлюваних джерел енергії), *транспортування теплової енергії* магістральними та місцевими (розподільчими) тепловими мережами, *постачання теплової енергії*, а також тарифи на послуги *централізованого водопостачання та водовідведення*, перероблення та захоронення побутових відходів, а також тарифи на послуги з централізованого опалення, послуги з централізованого постачання холодної води, послуги з централізованого постачання гарячої води, послуги з водовідведення (з використанням внутрішньобудинкових систем).

У нещодавно прийнятому Законі України від 10 грудня 2015 року № 887-VIII «Про особливості доступу до інформації у сферах постачання електричної енергії, природного газу, теплопостачання, централізованого постачання гарячої води, централізованого питного водопостачання та водовідведення» зазначається, що споживачам у сферах постачання електричної енергії, природного газу, теплопостачання, централізованого постачання гарячої води, централізованого питного водопостачання та водовідведення гарантується безперешкодний та безоплатний доступ до інформації **про якісні характеристики товарів, послуг.** Причому доступ до інформації про якісні характеристики товарів, послуг повинні забезпечити державні органи або органи місцевого самоврядування, до повноважень яких віднесено встановлення цін/тарифів у зазначених сферах, а також відповідні суб'єкти господарювання.

Отже, можна зробити висновок, що у чинних нормативних актах і, зокрема, в законах України питанням якості комунальних послуг приділяється значна увага. Водночас не встановлено систему показників, що визначають якість окремих послуг, не визначено питань організації та завдань моніторингу якості послуг, не встановлено принципи використання показників якості при регулюванні послуг. Усе це вимагає ретельного вивчення міжнародного досвіду із зазначених питань, його адаптації та впровадження, а також використання національного досвіду, що вже існує, зокрема, у сфері електропостачання.

Очікується, що робота над зазначеними питаннями ще більш активізується після прийняття Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг».[23] Остання редакція законопроекту (від 1.06.2016 року до другого читання) чітко визначає повноваження та обов'язки Регулятора. Зокрема, статтею 17 визначено, що до функцій та повноважень Регулятора відносяться, зокрема: розробка та затвердження показників якості надання послуг суб'єктами природних монополій у сферах енергетики та комунальних послуг та суб'єктами, що провадять діяльність на суміжних ринках; встановлення мінімальних стандартів та вимог до якості обслуговування споживачів та постачання природного газу, електричної і теплової енергії, моніторинг за їх дотриманням.

Статтею 20 передбачено, що Регулятор здійснює моніторинг функціонування ринків у сферах енергетики та комунальних послуг, який забезпечується шляхом проведення аналізу та оцінки, зокрема дотримання вимог щодо надійності та безперебійності енерго-, тепло-, газопостачання та постачання комунальних послуг, стандартів та вимог до якості обслуговування споживачів.

Стаття 21 зазначає, що Регулятор розглядає скарги споживачів щодо порушення їхніх прав та інтересів суб'єктами господарювання, що провадять діяльність у сферах енергетики та комунальних

[23] Проект Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» № 2966-д в редакції до другого читання від 01.06.2016.

послуг, а також вирішує спори, що виникають між суб'єктами господарювання, що провадять діяльність у сферах енергетики та комунальних послуг, з питань якості надання товарів і послуг споживачам у сферах енергетики та комунальних послуг.

2.1.2 Чинні нормативи/стандарти/норми щодо якості комунальних послуг у сферах тепло-, водопостачання та водовідведення в Україні

Огляд нормативно-правової бази щодо моніторингу якості комунальних послуг у країні засвідчив, що, з одного боку, питанням якості комунальних послуг приділяється значна увага, а з іншого – існують певні правові колізії та недостатньо чітко розподілені повноваження між органами влади різного рівня щодо розробки, моніторингу та контролю показників якості комунальних послуг. Зокрема, потребує невідкладного вирішення питання чіткого визначення переліку комунальних послуг та внесення відповідних змін до чинних нормативно-правових актів.

Як зазначалося в розділі 2.1.1, перелік комунальних послуг у сфері тепло-, водопостачання та водовідведення відповідно до ЗУ «Про житлово-комунальні послуги» включає 4 види комунальних послуг, а відповідно до ЗУ «Про державне регулювання у сфері комунальних послуг» їх 9 (табл.2.1).

ТАБЛИЦЯ 2.1 ІЛЮСТРАЦІЯ ПРАВОВОЇ КОЛІЗІЇ (НЕВІДПОВІДНОСТІ) ЩОДО ПЕРЕЛІКУ КОМУНАЛЬНИХ ПОСЛУГ У ЧИННОМУ ЗАКОНОДАВСТВІ УКРАЇНИ	
Закон України «Про житлово-комунальні послуги» від 10.01.2002 р., №2918-III	Закон України «Про державне регулювання у сфері комунальних послуг» від 09.07.2010 р.№2479-VI
Послуги у сфері теплопостачання	
-	1. Виробництво теплової енергії (крім виробництва теплової енергії на теплоелектроцентралях, теплоелектростанціях, атомних електростанціях і когенераційних установках та установках з використанням нетрадиційних або поновлюваних джерел енергії) **(виробництво ТЕ)**
-	2. Транспортування теплової енергії магістральними та місцевими (розподільчими) тепловими мережами **(транспортування ТЕ)**
-	3. Постачання теплової енергії **(постачання ТЕ)**
1. Централізоване опалення (ЦО)	4. Централізоване опалення (ЦО)
2. Централізоване постачання гарячої води (ЦПГВ)	5. Централізоване постачання гарячої води (ЦПГВ)
Послуги у сфері централізованого водопостачання та водовідведення	
-	6. Централізоване водопостачання (ЦВ)
-	7. Централізоване водовідведення (ЦВВ)
3. Централізоване постачання холодної води (ЦПХВ)	8. Централізоване постачання холодної води (ЦПХВ)
4. Водовідведення (з використанням внутрішньобудинкових мереж)	9. Водовідведення (з використанням внутрішньобудинкових мереж)

Закон України «Про житлово-комунальні послуги» був прийнятий ще в 2004 році і станом на сьогодні до нього 14 разів вносились зміни. На виконання цього Закону в 2007 році Постановою

КМУ від 21 липня 2005 р. №630 (далі – ПКМУ№630) були прийняті Правила надання послуг з централізованого опалення, постачання холодної та гарячої води і водовідведення та Типовий договір про надання послуг з централізованого опалення, постачання холодної та гарячої води і водовідведення.

До 2010 року редакція ПКМУ №630 містила Додаток 1 «Вимоги щодо кількісних і якісних показників послуг та зменшення плати у разі їх відхилення». З 01.03.2010 року цей Додаток був вилучений у зв'язку з прийняттям Постанови КМУ від 17.02.2010 року №151 «Про затвердження Порядку проведення перерахунків розміру плати за надання послуг з централізованого опалення, постачання холодної та гарячої води і водовідведення в разі ненадання їх або надання не в повному обсязі, зниження якості» (далі – ПКМУ №151).

Отже, на сьогодні основним документом, що визначає нормативи, стандарти, параметри якості послуг з ЦО, ЦПГВ, ЦПХВ та водовідведення (з використанням внутрішньобудинкових мереж), тобто послуг, що виникають після вводу в будинок, є ПКМУ №151. У ній вмістяться вимоги щодо кількісних і якісних показників зазначених послуг та зменшення плати у разі їх відхилення від нормативних.

Частково питання нормативів, стандартів, параметрів якості послуг залишились у ПКМУ №630. Зокрема, пунктом 6 статті 2 ПКМУ №630 визначено, що послуги повинні відповідати:

- *з централізованого постачання холодної та гарячої води* - вимогам щодо **якості і тиску води**, **температури гарячої води**, а також розрахунковим нормам витрати води у точці розбору;
- *з централізованого опалення* - **нормативній температурі повітря** у приміщеннях квартири (будинку садибного типу) за умови їх утеплення споживачами та вжиття власником (балансоутримувачем) будинку та/або виконавцем заходів до утеплення місць загального користування будинку;
- *з централізованого водовідведення* - **нормативам з відведення стічних вод** за умови підтримання відповідного стану приміщень будинку та прибудинкової території.

Крім цього в ПКМУ №630 зазначено, що:

- послуги надаються споживачам **безперебійно**, виключно за винятком часу перерв, визначених відповідно до частини третьої статті 16 ЗУ «Про житлово-комунальні послуги»;
- рішення про початок та закінчення опалювального сезону приймається виконавчими органами відповідних сільських, селищних та міських рад або місцевими державними адміністраціями виходячи з кліматичних умов згідно з будівельними нормами і правилами, правилами технічної експлуатації, нормами санітарного законодавства та іншими нормативними документами.

Узагальнюючи, можна зазначити, що безпосередньо у ПКМУ №630 визначені такі параметри якості надання послуг як:

- Якість води;
- Тиск води;
- Температура гарячої води;
- Температура повітря в приміщенні;
- Нормативи з відведення стічних вод;
- Безперервність надання послуг (крім випадків, передбачених законодавством);
- Своєчасність початку та закінчення опалювального сезону.

Будь-які кількісні значення цих параментів у ПКМУ №630 відсутні.

У ПКМУ №151 окремі з цих вимог конкретизовані та включають інформацію щодо відхилення показників, допустимі межі відхилення від показників, зменшення плати за надані послуги у разі перевищення допустимих меж відхилення від їх показників (табл. 2.2).

ТАБЛИЦЯ 2.2. ПОКАЗНИКИ ЩОДО ЯКОСТІ ПОСЛУГ У СФЕРАХ ТЕПЛО-, ВОДОПОСТАЧАННЯ ТА ВОДОВІДВЕДЕННЯ (ЗГІДНО З ПКМУ № 151)

Вид послуги	Кількісні і якісні показники	Відхилення від показників	Допустимий строк відхилення від показників
Централізоване опалення	**Своєчасний початок і закінчення опалювального сезону** (протягом трьох діб із середньодобовою температурою 8 град. С)	Надання послуг з централізованого опалення пізніше встановленого строку або дострокове закінчення опалювального сезону	-
	Безперебійне надання послуг з централізованого опалення протягом усього опалювального сезону	Перерви у наданні послуг з централізованого опалення	12 годин на добу (один раз на місяць)
	Температура повітря в житлових приміщеннях (за умови їх утеплення) відповідає діючим нормам і правилам - 18 град. С (у наріжних кімнатах - 20 град. С)	Фактична температура в приміщеннях нижча від нормативної	12 годин на добу (один раз на місяць)
Централізоване постачання холодної води	**Безперебійне або за затвердженим режимом надання послуг протягом року**	Перерви у наданні послуг з централізованого постачання холодної води	Не більш як 6 годин на добу при цілодобовому водопостачанні та не більш як 30% загального часу постачання води за графіком (не більше ніж два рази на місяць)
	Склад і властивості води згідно з державним стандартом на питну воду, вимогами санітарного законодавства та дозволами Держспоживстандарту	Невідповідність складу і властивостей води державному стандарту на питну воду, вимогам санітарного законодавства та дозволам Держспоживстандарту	Не допускається (якщо місцеві органи виконавчої влади або ОМС тимчасово не визначать інші норми споживання, кількісні та якісні показники та режими надання послуг в порядку, що визначається КМУ)

Централізоване постачання гарячої води	**Безперебійне або за затвердженим графіком**	Перерви у наданні послуг з централізованого постачання гарячої води	Не більш як 6 годин на добу при безперебійному водопостачанні та не більш як 30 відсотків загального часу постачання води за графіком (не більше ніж два рази на місяць)
	Забезпечення нормативної температури гарячої води у точці розбору не нижче 50 град. С та не вище ніж 75 град. С	Фактична температура гарячої води у точці розбору не відповідає нормативній	Не більш як 2 хвилини після відкриття водорозбірного крану
	Склад і властивості води згідно з державним стандартом на питну воду, вимогами санітарного законодавства та дозволами Держспоживстандарту	Невідповідність складу і властивостей води державному стандарту на питну воду, вимогам санітарного законодавства та дозволам Держспоживстандарту	Не допускається (якщо місцеві органи виконавчої влади або ОМС тимчасово не визначать інші норми споживання, кількісні та якісні показники та режими надання послуг в порядку, що визначається КМУ)
Водовідведення	безперебійне водовідведення	перерви у водовідведенні	одна доба на місяць

Незважаючи на те, що діяльність із виробництва ТЕ, транспортування ТЕ, постачання ТЕ, ЦВ та ЦВВ регулюється, зокрема, НКРЕКП, сайт НКРЕКП не містить інформації про якісні характеристики цих видів послуг. У розділі «Теплова енергія» відсутня інформація про якісні характеристики теплової енергії, в розділі послуг наводиться вищенаведений витяг із ПКМУ №151. Щодо сфери водопостачання та водовідведення, то в обох розділах сайту, а саме розділі «Централізоване водопостачання та водовідведення» та «Централізоване постачання холодної води, водовідведення (з використанням внутрішньобудинкових систем)» продубльовано вищенаведений витяг з ПКМУ №151.

Виробництво, транспортування, постачання теплової енергії. Основним законом щодо цих видів діяльності є Закон України від 2 червня 2005 року №2633-IV «Про теплопостачання», який практично не містить норм щодо якості теплової енергії, крім тієї, що споживач має право на отримання інформації щодо *якості теплопостачання,* тарифів, цін, порядку оплати, режимів споживання теплової енергії.

Конкретне визначення якості теплопостачання наводиться в Правилах користування тепловою енергією, затверджених Постановою КМУ від 03.10.2007 р. №1198 «Про затвердження Правил користування тепловою енергією» (далі - ПКМУ №1198): якість теплопостачання - сукупність термодинамічних, гідравлічних показників та кількісних параметрів теплоносія для задоволення потреб споживача *згідно з умовами укладеного договору.*

У п. 24 ПКМУ №1198 зазначається, що у разі відхилення параметрів теплоносія в бік зменшення від *затвердженого температурного графіка, передбаченого договором*, споживачеві проводиться відповідний перерахунок. Також у ПКМУ № 1198 зазначається, що теплова енергія постачається

безперервно, якщо договором не передбачено інше. При цьому теплопостачальна організація зобов'язується:

- забезпечувати протягом обумовленого в договорі часу безперервне постачання теплової енергії (за винятком нормативно встановлених перерв), **підтримувати параметри теплоносія**, що подається з колекторів джерела теплової енергії, на вході в теплову мережу споживача теплової енергії відповідно до температурного графіка теплової мережі, не допускаючи відхилення параметрів, визначених договором;
- надавати споживачеві інформацію про обсяги та *якість постачання теплової енергії*, тарифи (ціни), порядок оплати, методики і нормативи розрахунку, режими споживання на умовах, визначених договором.

Отже, очевидно, що якість теплопостачання відповідно до ПКМУ № 1198 визначається в першу чергу як безперервність та відповідність фактичних параментів теплоносія затвердженому температурному графіку, передбаченому договором.

Опосередковано про показники якості виробництва, транспортування та постачання ТЕ йдеться в ліцензійних умовах здійснення господарської діяльності цих видів послуг, затверджених відповідними постановами НКРКП. Зокрема, у всіх постановах вимагається, щоб діяльність здійснювалась на принципах надійності та безаварійності, а також відповідно до Правил технічної експлуатації теплових установок і мереж та ДБН В.2.5-39-2008 "Теплові мережі". Саме у ДБН наводиться характеристика параметрів теплоносія.

Щодо виробництва, транспортування та постачання ТЕ також можна зазначити наступне. Зрозуміло, що без теплової енергії, виробленої, протранспортованої та поставленої неможливим є надання послуг ЦО і ЦПГВ. Тому окремі кількісні та якісні показники якості послуг ЦО та ЦПГВ також *можуть бути застосовані до виробництва, транспортування та постачання ТЕ*. Це своєчасний початок і завершення опалювального сезону, забезпечення нормативних температур тощо.

Централізоване водопостачання та водовідведення. Основними нормативно-правовими актами, якими регулюється діяльність з централізованого водопостачання та водовідведення є Закон України «Про питну воду та питне водопостачання», Правила технічної експлуатації систем водопостачання та водовідведення населених пунктів України (Наказ Державного комітету України по житлово-комунальному господарству від 05.07.95 № 30) та Правила користування системами централізованого комунального водопостачання та водовідведення в населених пунктах України (Наказ Міністерства з питань Житлово-комунального господарства України» від 27.06.2008 № 190).

Всі зазначені документи передбачають контроль на відповідність якості питної води, що подається споживачам, Державним санітарним нормам та правилам «Гігієнічні вимоги до води питної, призначеної для споживання людиною» (ДСанПіН 2.2.4-171-10), затвердженим наказом Міністерства охорони здоров'я України від 12.05.2010 року № 400. Гігієнічну оцінку безпечності та якості питної води проводять за показниками епідемічної безпеки (мікробіологічні, паразитологічні), санітарно-хімічними (органолептичні, фізико-хімічні, санітарно-токсикологічні) та радіаційними показниками, наведеними у додатках 1 – 3 ДСанПіН 2.2.4-171-10.

Відповідно до чинного законодавства, централізоване водопостачання та водовідведення – це послуги, що надаються до вводу у будинок, а послуги з ЦПХВ та водовідведення (з використанням внутрішньобудинкових системи) – у будинку, і вони є логічним продовженням послуг з ЦВ та ЦВВ. Тому окремі кількісні та якісні показники якості послуг ЦПХВ та водовідведення (з використанням внутрішньобудинкових системи) також *можуть бути застосовані до ЦВ та ЦВВ*. Це безперебійність та вимоги до якості води.

Окремо також слід зупинитися на цільових показниках якості в тарифах на транспортування теплової енергії, на централізоване водопостачання та водовідведення. Відповідно до Постанов

НКРКП від 02.11.2012 №357 та № 356, якими затверджені Методика формування тарифів на транспортування теплової енергії, на централізоване водопостачання та водовідведення на принципах стимулюючого регулювання, в зазначених тарифах повинен враховуватися цільовий показник якості послуг – завдання щодо поступового підвищення надійності надання послуг з транспортування теплової енергії, централізованого водопостачання та водовідведення. Методики лише визначають, що такі показники, визначені в тис. грн., повинні бути враховані в тарифах, але не містять роз'яснення суті цих показників та рекомендацій щодо їх визначення.

Враховуючи плани НКРЕКП щодо запровадження системи стимулюючого регулювання у сферах тепло-, водопостачання та водовідведення, питання розробки підходів до визначення цих показників та збору необхідних даних набуває неабиякої актуальності.

Загалом, можна стверджувати, що чинним законодавством України встановлені окремі вимоги щодо якості послуг, які надаються після вводу в будинок (з використанням внутрішньобудинкових системи). У той же час НКРЕКП регулює послуги, що надаються споживачам до вводу в будинок, та має повноваження здійснювати контроль за їх якістю. Не зважаючи на такі повноваження, чіткий перелік показників якості послуг із виробництва ТЕ, транспортування ТЕ, постачання ТЕ та централізованого водопостачання та водовідведення станом на сьогодні не сформовано. Окрім того, існує необхідність визначення цільових показників якості послуг із транспортування теплової енергії, централізованого водопостачання та водовідведення. Для цього може бути використаний як міжнародний досвід, так і досвід, напрацьований НКРЕКП у сфері електропостачання.

Щодо скарг споживачів, варто зазначити наступне. Безпосередньо ПКМУ № 630 визначений Порядок перевірки кількісних та/або якісних показників надання послуг (перевірка). Відповідно до цього Порядку за результатами перевірки складається акт-претензія про неналежне надання або ненадання послуг (далі – акт-претензія), який підписується споживачем та представником виконавця послуг. Виконавець зобов'язаний розглянути такий акт-претензію і протягом трьох робочих днів повідомити споживача про її задоволення або про відмову у задоволенні з обґрунтуванням причини відмови.

Крім цього, порядок розгляду скарг громадян визначений Законом України від 02.10.1996 року №393/96-ВР «Про звернення громадян». Зокрема, стаття 20 цього Закону передбачає, що звернення розглядаються і вирішуються у термін не більше одного місяця від дня їх надходження, а ті, які не потребують додаткового вивчення, - невідкладно, але не пізніше п'ятнадцяти днів від дня їх отримання. Якщо в місячний термін вирішити порушені у зверненні питання неможливо, керівник відповідного органу, підприємства, установи, організації або його заступник встановлюють необхідний термін для його розгляду, про що повідомляється особі, яка подала звернення. При цьому загальний термін вирішення питань, порушених у зверненні, не може перевищувати сорока п'яти днів. На обгрунтовану письмову вимогу громадянина термін розгляду може бути скорочено від встановленого цією статтею терміну.

2.1.3 Досвід моніторингу якості комунальних послуг в Україні

Досвід НКРЕКП щодо моніторингу якості послуг електропостачання. Слід зазначити, що НКРЕКП має позитивний досвід щодо регулювання природних монополій у сфері електропостачання. Вже понад десять років ведеться цілеспрямована робота щодо покращення якості надання послуг енергопостачання та доведення їх до європейського рівня. На основі використання міжнародного, насамперед загальноєвропейського, досвіду визначено, що регулюванню повинні підлягати важливі для споживачів показники якості послуг, що можуть бути кількісно оцінені й контролюватися компаніями та регулятором.

Основними напрямами регулювання якості послуг електропостачання в Україні визначено[24]:

- безперебійність надання послуг (надійність електропостачання);
- технічна якість електроенергії (відповідність фізичних параметрів електроенергії встановленим стандартам);
- комерційна якість послуг (якість відносин між компанією та споживачем).

Для моніторингу якості послуг використовуються показники надійності електропостачання:

- індекс середньої тривалості довгих перерв в електропостачанні (SAIDI) – середня тривалість перерв електропостачання на одного споживача за період (рік чи квартал);
- індекс середньої частоти довгих перерв електропостачання (SAIFI) – середня кількість перерв електропостачання на одного споживача за період (рік чи квартал).

Наведені показники відображають стан енергосистеми та її основних елементів.

Запровадження моніторингу показників якості електропостачання розпочалося в 2011 році і стало першим кроком до використання стимулюючих механізмів регулювання діяльності компаній. З метою контролю якості надання послуг із електропостачання ліцензіатами Національна комісія регулювання електроенергетики України[25] (далі – НКРЕ) у 2011 році прийняла постанову №232 «Про затвердження форм звітності № 17-НКРЕ (квартальна) «Звіт щодо показників надійності електропостачання» та №18-НКРЕ (квартальна) «Звіт щодо показників комерційної якості надання послуг» та інструкцій щодо їх заповнення».

У 2013 році зазначені форми були відмінені, а постанова НКРЕ № 232 втратила чинність в зв'язку з прийняттям нової постанови НКРЕ від 25.07.2013 №1015 «Про затвердження форм звітності №11-НКРЕ (квартальна) «Звіт щодо показників надійності електропостачання» та № 12 - НКРЕ (квартальна) «Звіт щодо показників комерційної якості надання послуг» та інструкцій щодо їх заповнення» (далі – постанова №1015). На сьогодні моніторинг показників якості послуг із електропостачання здійснюється НКРЕКП відповідно до вимог саме цієї постанови НКРЕ, якою, окрім основних показників надійності електропостачання (SAIDI та SAIFI), регламентовано також визначення розрахункового обсягу недовідпущеної електроенергії – ENS, процедуру збору первинної інформації, її обробки та надання звітності.

Прийняття НКРЕ постанови №1015 забезпечило Регулятору можливість контролювати показники надійності електропостачання та показники комерційної якості надання послуг, а також отримувати на регулярній основі дані для запровадження системи стимулювання енергопостачальних компаній з метою забезпечення безперебійного та надійного постачання електричної енергії та, відповідно, недопущення порушення прав споживачів щодо отримання якісних послуг із електропостачання.

Наступним кроком щодо регулювання якості послуг із електропостачання став перехід від моніторингу показників якості до затвердження НКРЕКП цільових показників надійності електропостачання та комерційної якості послуг для ліцензіатів із передачі електроенергії місцевими (локальними) мережами. Цільові індекси SAIDI (з вини компаній – планових без попереджень переривань та переривань, пов'язаних із технологічними порушеннями в електропостачанні) та граничний відсоток послуг та відповідей на звернення громадян, наданих із перевищенням установленого терміну виконання на 2016 рік по кожному ліцензіату, визначено постановою

[24]НКРЕ наближає показники якості електропостачання до європейського рівня [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ngbi.com.ua/io/st120411.pdf.

[25] Ліквідовано Указом Президента України від 27 серпня 2014 року № 693/2014.

НКРЕКП №1229 від 07.07.2016 року «Про затвердження показників якості послуг з електропостачання на 2016 рік».

У подальшому із запровадженням стимулюючого регулювання у сфері передачі електричної енергії місцевими (локальними) електромережами до існуючої наразі системи регулювання якості послуг буде також додано механізм фінансового коригування дозволенного доходу компанії з урахуванням дотримання встановлених НКРЕКП цільових показників якості послуг. Відповідний механізм передбачений Порядком визначення необхідного доходу від здійснення діяльності з передачі електричної енергії місцевими (локальними) електричними мережами у разі застосування стимулюючого регулювання, затверджено постановою НКРЕ від 26.07.2013 №1032. Тобто, при визначенні необхідного доходу мають бути враховані цільові показники якості послуг та параметри коригування необхідного доходу за недотримання цільових показників якості послуг.

Крім того, постановою НКРЕКП від 08.10.2015 №2561 було оновлено встановлені у 2013 році постановою НКРЕ від 23.07.2013 №1009 параметри регулювання, що мають довгостроковий строк дії для цілей стимулюючого регулювання. Зокрема, визначені цільовий показник якості послуг окремо для міської та сільської територій та встановлено, що досягти цільових показників якості послуг компанії повинні протягом 8 років. Окрім того, встановлено параметр коригування необхідного доходу за недотримання цільового показника якості послуг у розмірі 5 відносних одиниць.

Таким чином, у сфері електроенергетики забезпечено поступове впровадження комплексної системи регулювання якості послуг, починаючи з запровадження моніторингу показників якості послуг (через форми звітності) та логічно завершуючи застосуванням дієвих механізмів стимулювання компаній до покращення якості послуг завдяки врахуванню в тарифному регулюванні фактора якості. Цей позитивний досвід доцільно поширювати також на інші регульовані НКРЕКП сфери діяльності, зокрема, і на сферу тепло-, водопостачання та водовідведення.

Досвід щодо моніторингу якості послуг у сферах тепло-, водопостачання та водовідведення. Моніторинг якості послуг у секторах централізованого водопостачання та водовідведення, теплопостачання є відносно новим завданням для НКРЕКП. Загальні підходи до розв'язання цих завдань є, в цілому, аналогічними підходам, що застосовуються при оцінці якості послуг із електропостачання. Однак існують і певні відмінності, особливо щодо формування власне показників якості окремо в розрізі кожного виду послуг.

В Україні проводилися окремі дослідження щодо вимірювання та можливості використання показників якості послуг водопостачання та водовідведення[26]. При цьому використовувалися такі основні показники якості:

- Рівень охоплення послугами водопостачання – частка населення населеного пункту, яке має доступ до централізованого питного водопостачання (%);
- Графік подачі води – кількість годин на добу, коли вода подається споживачам (годин на добу);
- Кількість відхилень якості води за мікробіологічними показниками – відсоток проб із відхиленнями якості води за мікробіологічними показниками (%);
- Кількість відхилень якості води за фізико-хімічними показниками – відсоток проб із відхиленнями якості води за фізико-хімічними показниками (%);
- Загальний рівень аварійності – питома кількість відключень споживачів (аварій/(чол.*рік).

[26] Дослідження результатів моніторингу якості питної води, технічного стану систем водопостачання та підготовка пропозицій до його вдосконалення //Науково-технічний звіт. – К, 2012. – 195 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://old.minregion.gov.ua/attachments/files/bydivnitstvo/texnichne-regulyuvannya/naukovo-tehnichnyy-rozvytok/Zvity%202012%20rik/17.%20Zvit%20NDR%20H-12-225-11%20Monitogung%20yakosti%20putnoi%20vodu.pdf

У затверджених у 2013 році Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України «Методичних рекомендаціях з розрахунку та узагальнення індикаторних показників моніторингу якості питної води та стану питного водопостачання»[27], три показника безпосередньо характеризують якість послуг:

- Рівень охоплення послугами водопостачання – співвідношення кількості споживачів, яким надаються послуги з централізованого водопостачання, до загальної кількості споживачів у населеному пункті (%);
- Кількість відхилень якості води від санітарних норм – співвідношення кількості проб з відхиленнями від санітарних норм до загальної кількості проб за рік (%);
- Загальний рівень аварійності – співвідношення загальної кількості споживачів, яким було припинено надання послуг з централізованого водопостачання через аварії, та кількості споживачів, яким надаються послуги з централізованого водопостачання.

У сфері теплопостачання в Україні також існує певний попередній досвід формування системи показників якості у відповідності з міжнародною практикою. Так, для компаній, що діють у сфері теплопостачання, в рамках Проекту USAID «Реформа міського теплозабезпечення в Україні» у 2012-2013 рр. для трьох видів ліцензованої діяльності – виробництво, транспортування та постачання теплової енергії – було рекомендовано використовувати такі показники якості послуг:

виробництво теплової енергії

- Частка споживачів, що подали скарги, від загальної кількості споживачів (%);

транспортування та постачання теплової енергії

- Частка споживачів, що подали скарги, від загальної кількості споживачів, у тому числі щодо
  - температури теплоносія(%);
  - тривалості перерв у постачанні (%);
- Кількість запланованих підключень до/відключень від теплових мереж, у тому числі
  - за вимогою споживача (од.);
  - через несплату за спожиті послуги (од.);
  - з міркувань безпеки (од.).

Водночас, слід зазначити, що такі дослідження, на жаль, були фрагментарними і не ставили на меті створити систему моніторингу якості послуг у сферах тепло-, водопостачання та водовідведення. А це означає, що фахівці регулюючих органів та комунальних підприємств в Україні, в цілому, не мають необхідного досвіду з розробки та впровадження систем моніторингу якості комунальних послуг, за виключенням послуг електропостачання. Це вимагає значної уваги з боку НКРЕКП та Мінрегіону до зазначених питань і обумовлює важливість невідкладного їх опрацювання.

2.2 СКЛАДОВІ ЕЛЕМЕНТИ МЕТОДОЛОГІЇ МОНІТОРИНГУ ЯКОСТІ ПОСЛУГ ТА ПЕРЕЛІК ВІДПОВІДНИХ ДІЙ

При створенні системи моніторингу провідну роль відіграє методологічне забезпечення - сукупність керівних правил, які визначають зміст моніторингу та регламентують порядок його здійснення.

[27] Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 04.03.2013 р.№78 «Про затвердження Методичних рекомендацій з розрахунку та узагальнення індикаторних показників моніторингу якості питної води та стану питного водопостачання» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.minregion.gov.ua/attachments/files/zhkh/nakaz_78.pdf.

Загалом, можна виділити наступні складові елементами методології моніторингу якості послуг:

- об'єкти та цілі моніторингу (тобто визначення того, що і з якою метою повинно відстежуватися та досліджуватися);
- система показників, які будуть досліджуватися в процесі моніторингу;
- способи отримання та обробки інформації, яка використовується для моніторингу;
- схема та послідовність проведення моніторингу;
- перелік організаційних питань, які необхідно вирішити;
- розподіл обов'язків із проведення моніторингу;
- використання інформації за результатами моніторингу.

Стислий опис складлових елементів методології моніторингу якості послуг наведено нижче.

2.2.1 Об'єкти та цілі моніторингу

Головною метою створення та впровадження спеціалізованої системи моніторингу якості комунальних послуг у сферах теплопостачання, централізованого водопостачання та водовідведення є забезпечення на регулярній основі менеджменту НКРЕКП, підприємств - ліцензіатів та представників інших зацікавлених сторін надійною та своєчасною інформацією щодо якості послуг та результативності заходів із її покращення.

Об'єктом моніторингу є якість комунальних послуг у сферах теплопостачання, централізованого водопостачання та водовідведення, що надаються споживачам підприємствами – ліцензіатами НКРЕКП.

Основними *цілями моніторингу* є:

- **на рівні підприємств:**
    - формування на постійній основі уніфікованого масиву первинних даних для вимірювання показників якості послуг, контроль та накопичення (збереження) первинних даних;
    - розрахунок системи показників якості послуг, включаючи узагальнюючи (інтегральні) показники;
    - визначення «вузьких місць» – первинних показників, що чинять найбільший негативний вплив на загальний рівень якості послуг;
    - аналіз динаміки якості послуг за основними складовими;
    - підготовка первинних даних та показників якості послуг в уніфікованому форматі для передачі в НКРЕКП;
- **на рівні НКРЕКП:**
    - формування на постійній основі уніфікованих масивів первинних даних та показників якості послуг по всіх комунальних підприємствах – ліцензіатах, по яких здійснюється моніторинг;
    - порівняння показників якості послуг по всіх комунальних підприємствах – ліцензіатах і по кожному виду послуг, що ними надаються;
    - визначення «вузьких місць» – показників, що мають найбільший негативний вплив на загальний рівень якості послуги, та підприємств, по яких рівень якості послуг не відповідає встановленим нормативам;
    - збір надійної інформації для використання у регуляторній діяльності;

- підготовка даних (у табличному та графічному вигляді) для формування аналітичних записок щодо рівня якості послуг за результатами моніторингу;
- забезпечення зворотнього зв'язку між управлінськими рішеннями, спрямованими на покращення якості комунальних послуг, та результативністю реалізованих заходів.

2.2.2 Система показників якості послуг

Відповідно до теоретичних положень, моніторинг якості комунальних послуг у системі НКРЕКП має бути організованим:

(1) окремо за кожним видом комунальних послуг – централізоване водопостачання, централізоване водовідведення та централізоване теплопостачання; та

(2) на двох рівнях - рівні НКРЕКП та рівні підприємства.

НКРЕКП необхідно розробити уніфіковану систему характеристик якості за кожним видом комунальних послуг та відповідні форми звітності підприємств з метою збору на постійній основі (щоквартально, щорічно) первинних даних, необхідних для розрахунку характеристик якості.

Для оцінювання якості комунальних послуг певного виду, що надаються окремим підприємством, пропонується використовувати ієрархічну систему показників:

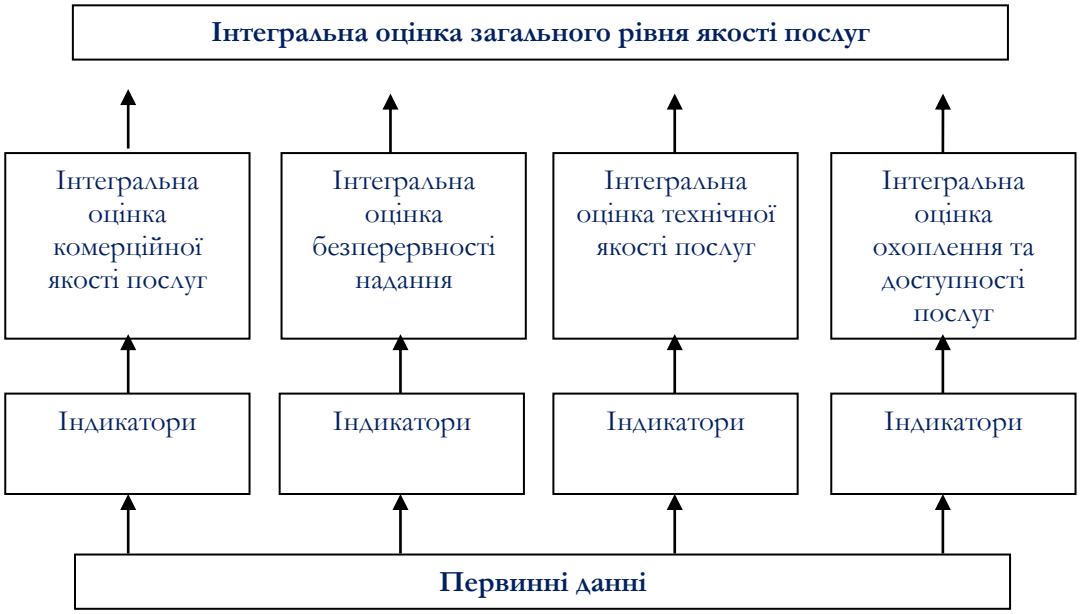
- Інтегральний індекс якості комунальних послуг;
- Субіндекси за окремими вимірами якості;
- Показники (індикатори) якості за кожним субіндексом.

Таким чином, на найвищому рівні агрегації має визначатися узагальнююча оцінка - **Індекс якості послуг.** Він обраховується як середньозважена величина на основі узагальнюючих оцінок за **чотирма** вимірами якості послуг:

- комерційна якість послуг;
- безперервність (надійність) надання послуг;
- охоплення та доступність послуг;
- технічна якість послуг.

У свою чергу зазначені виміри якості обраховуються на основі груп показників, якими визначаються кожен із вимірів якості послуг (див. рис. 2.1).

РИС. 2.1. СХЕМА ПОБУДОВИ ІЄРАРХІЧНОЇ СИСТЕМИ ПОКАЗНИКІВ ЯКОСТІ ОКРЕМОГО ВИДУ ПОСЛУГ.



Слід зазначити, що цю систему показників доцільно доповнити ще одним виміром якості, який відображає рівень задоволеності споживачів якістю послуг і визначається за результатами спеціальних обстежень споживачів. Але на даному етапі розробки та запровадження системи моніторингу якості послуг в Україні, з урахуванням повноважень НКРЕКП та стану нормативно-правової бази, реалізація таких обстежень здається завчасною.

Використання узагальнюючих оцінок якості послуг дасть можливість:

- отримати загальне уявлення про якість послуг по кожному підприємству та визначити його рейтинг відносно інших підприємств;
- оцінити, в якій мірі і що саме кожному підприємству необхідно змінити аби підвищити якість послуг;
- проаналізувати за рахунок яких аспектів якості, як позитивних, так і негативних, сформувався поточний показник, а також оцінити ступінь впливу окремих аспектів якості на її рівень;
- визначити пріоритетні сфери та напрямки підвищення якості послуг підприємства;
- реалізувати ефективне порівняння підприємств за рівнем якості комунальних послуг, що вони надають;
- використати узагальнюючі характеристики якості при запровадженні процедур стимулюючого регулювання діяльності комунальних підприємств;
- організувати надійне інформування споживачів, експертів, фахівців органів державного управління різного рівня та ОМС, ЗМІ, менеджменту підприємств та НКРЕКП щодо рівня якості комунальних послуг, динаміки його змін, проблемних аспектів якості тощо.

Інтегральна оцінка якості послуги - Індекс якості послуги Q - визначається за формулою середньозваженої величини:

$$Q = w_1 \cdot I_1 + w_2 \cdot I_2 + w_3 \cdot I_3 + w_4 \cdot I_4, \quad (2.1)$$

де $I_1 \dots I_4$– узагальнюючі оцінки (субіндекси) за окремими вимірами якості послуг;

I_1 – комерційна якість послуг;

I_2 – безперервність (надійність) надання послуг;

I_3– технічна якість послуг;

I_4 – охоплення та доступність послуг;

w_1, w_2, w_3, w_4 – нормовані ваги, що визначають відносний пріоритет субіндексів, $\sum w_j = 1$;

У свою чергу, узагальнюючі оцінки за окремими вимірами якості послуг визначаються за формулою:

$$I_m = q_1 \cdot i_{m1} + q_2 \cdot i_{m2} + \dots + q_n \cdot i_{mn}, \qquad (2.2)$$

I_m– субіндекс за m-м виміром якості послуг;

$i_{m1}, i_{m2}, \dots, i_{mn}$– показники, що визначають певний вимір якості послуг;

n – кількість показників;

$q_1, q_2, \dots, q_n$ – нормовані ваги, що визначають відносний пріоритет показників, $\sum q_i = 1$;

Як вже зазначалось, за умов проведення опитування споживачів щодо рівня їх задоволеності якістю комунальних послуг, одним із вимірів якості, що враховується при визначенні індексу якості послуг Q може бути саме інтегральна оцінка рівня задоволеності споживачів.

Системи ваг, що визначають відносні пріоритети субіндексів (вимірів якості) або відносні пріоритети показників, як правило встановлюються за результатами експертних опитувань[28]. Проект анкети для експертного опитування щодо складових індексу якості послуг з централізованого водопостачання наведено у додатку Б.

Нормовані ваги w_j , що визначають, наприклад, відносний пріоритет субіндексів за результатами опитування p експертів, розраховуються за формулами:

$$w_j = \frac{\sum_{p=1}^{P} w_{pj}}{\sum_{j=1}^{j=4} \sum_{p=1}^{P} w_{pj}}, \qquad (2.3)$$

де w_{pj} – вага (нормована оцінка), надана *p*-м експертом *j*-му субіндексу; P – кількість експертів;

$$w_{pj} = \frac{c_{pj}}{\sum_{j=1}^{j=4} c_{pj}}, \qquad (2.4)$$

C_{pj} – оцінка відносної ваги в балах, надана *p*-м експертом *j*-му субіндексу.

[28] Методи експертних оцінок: теорія, методологія, напрямки використання : монографія / Б. Є. Грабовецький. — Вінниця : ВНТУ, 2010. — 171 с.

При обробці даних опитування експертів застосовуються достатньо складні процедури урахування рівня кваліфікації експертів, оцінки узгодженості їх відповідей, ранжування показників, дисперсії відповідей та ін.[29]

Кількість показників, на основі яких розраховуються субіндекси для певної комунальної послуги у загальному випадку є різною. Також для різних видів послуг по кожному з вимірів якості може використовуватись різна кількість показників. Але слід враховувати, що показники якості мають забезпечувати якомога більш повне уявлення за кожним виміром якості, характеризувати важливі для споживачів аспекти якості комунальних послуг, бути такими, що можуть контролюватися підприємствами та регулятором[30].

З метою апробації запропонованого підходу фахівцями сектору моніторингу та регулювання якості послуг Департаменту стратегічного розвитку та планування НКРЕКП за участі експертів Проекту USAID розроблено систему показників для послуг централізованого постачання холодної води.

Ця система включає 6 індикаторів комерційної якості послуг, 5 індикаторів безперервності (надійності) надання послуг, 2 індикатори технічної якості послуг і 2 індикатори охоплення та доступності послуг (див. табл. 2.3). Індикатори визначені з урахуванням можливості підприємств щодо збору первинних даних, необхідних для їх розрахунку.

ТАБЛИЦЯ 2.3. ПОКАЗНИКИ ЯКОСТІ ПОСЛУГ З ЦЕНТРАЛІЗОВАНОГО ВОДОПОСТАЧАННЯ

№ з/п	Показник	Позначення
1. Комерційна якість послуг		
1.1.	Частка скарг щодо незадовільної якості надання послуг, %	$Y_{1.1}$
1.2.	Частка відповідей на звернення громадян із порушенням термінів надання відповіді,%	$Y_{1.2}$
1.3.	Частка послуг із порушенням термінів щодо видачі технічних умов та підключення до мереж,%	$Y_{1.3}$
1.4.	Частка послуг із порушенням термінів періодичної повірки засобів обліку,%	$Y_{1.4}$
1.5.	Частка розглядів актів-претензій за результатами перевірки якості надання послуг із порушенням термінів, %	$Y_{1.5}$
1.6.	Частка абонентів із квартирними приладами обліку послуг, %	$Y_{1.6}$
1.7.	Загальний рівень комерційної якості послуг, безрозмірний	I_1
2. Безперервність (надійність) надання послуг		
2.1.	Середня тривалість перерв у водопостачанні, хвилин	$Y_{2.1}$
2.2.	Середня частота перерв у водопостачанні, безрозмірний	$Y_{2.2}$

[29] Методи експертних оцінок: теорія, методологія, напрямки використання : монографія / Б. Є. Грабовецький. — Вінниця : ВНТУ, 2010. — 171 с.

[30] Звіт «Огляд міжнародного досвіду з включення показників якості та інших особливих питань у формування тарифів на послуги у секторі водопостачання, водовідведення та централізованого опалення». – Діана Корсакайте, Проект Україна MERP, 18 грудня 2015 р.

2.3.	Коефіцієнт аварійних перерв, безрозмірний	$Y_{2.3}$
2.4.	Кількість відключень на 100 км мереж, од./100 км	$Y_{2.4}$
2.5.	Дотримання графіку надання послуг, безрозмірний	$Y_{2.5}$
2.6.	Загальний рівень надійності надання послуг, безрозмірний	I_2
3. Технічна якість послуг		
3.1.	Відсоток проб із порушенням стандартів якості питної води, %	$Y_{3.1}$
3.2.	Відсоток випадків із порушенням параметрів тиску, %	$Y_{3.2}$
3.3.	Загальний рівень технічної якості послуг	I_3
4. Охоплення та доступність послуг		
4.1.	Частка абонентів, що користується послугами в зоні обслуговування підприємства, %	$Y_{4.1}$
4.2.	Доступність послуг протягом року, безрозмірний	$Y_{4.2}$
4.3.	Загальний рівень доступності послуг, безрозмірний	I_4
	Індекс якості послуг, безрозмірний	Q

Слід зазначити, що наведена система показників не є остаточною і може бути удосконалена, виходячи з технічної можливості збору даних, фінансових можливостей підприємств, досвіду у використанні результатів моніторингу якості послуг на рівні НКРЕКП та підприємств – ліцензіатів.

Для розрахунку системи показників якості централізованого водопостачання формується масив первинних даних (первинних показників), що містить характеристики, наведені у табл. 2.4.

ТАБЛИЦЯ 2.4. ПЕРВИННІ ДАНІ ДЛЯ РОЗРАХУНКУ ПОКАЗНИКІВ ЯКОСТІ ПОСЛУГ ЦЕНТРАЛІЗОВАНОГО ВОДОПОСТАЧАННЯ

№ з/п	Показник	Позначення
1. Комерційна якість послуг		
1.1.	Кількість звернень громадян до підприємства	$X_{1.1}$
1.2.	Кількість відповідей на звернення з порушенням дотримання термінів	$X_{1.2}$
1.3.	Кількість виданих технічних умов	$X_{1.3}$
1.4.	Кількість порушень встановлених термінів видачі технічних умов	$X_{1.4}$
1.5.	Кількість скарг щодо незадовільної якості послуг	$X_{1.5}$
1.6.	Кількість проведених повірок засобів обліку в рамках періодичної повірки	$X_{1.6}$
1.7.	Кількість повірок засобів обліку з порушенням встановлених термінів	$X_{1.7}$
1.8.	Кількість актів-претензій за результатами перевірки якості надання послуг	$X_{1.8}$
1.9.	Кількість розглядів актів-претензій із порушенням встановлених термінів	$X_{1.9}$
1.10	Кількість абонентів, у яких встановлені прилади обліку	$X_{1.10}$
2. Безперервність (надійність) надання послуг		

2.1.	Кількість планових перерв у наданні послуг	$X_{2.1}$
2.2.	Кількість аварійних перерв у наданні послуг	$X_{2.2}$
2.3.	Сумарна тривалість планових перерв, хвилин	$X_{2.3}$
2.4.	Сумарна кількість абонентів, відключених внаслідок планових перерв	$X_{2.4}$
2.5.	Сумарна тривалість аварійних перерв, хвилин	$X_{2.5}$
2.6.	Сумарна кількість абонентів, відключених внаслідок аварійних перерв	$X_{2.6}$
2.7.	Кількість випадків порушення графіку надання послуги	$X_{2.7}$
3. Технічна якість послуг		
3.1.	Кількість проб стандартів якості питної води	$X_{3.1}$
3.2.	Кількість проб із порушенням стандартів якості	$X_{3.2}$
3.3.	Кількість вимірювань параметрів тиску на межі балансової належності	$X_{3.3}$
3.4.	Кількість вимірювань із виявленням порушень параметрів тиску	$X_{3.4}$
4. Охоплення та доступність послуг		
4.1.	Загальна кількість потенційних абонентів у зоні обслуговування підприємства	$X_{4.1}$
4.2.	Загальна кількість абонентів станом на 01 січня звітного року	$X_{4.2}$
4.3.	Загальна довжина мереж водопостачання станом на 01 січня звітного року, км	$X_{4.3}$
4.4.	Наявність інформації про графік надання послуги	$X_{4.4}$

Показники якості послуг розраховуються за первинними даними за такими формулами:

частка скарг щодо незадовільної якості надання послуг, $Y_{1.1}$

$$Y_{1.1} = \frac{X_{1.5}}{X_{1.1}} \cdot 100\%; \qquad (2.5)$$

частка відповідей на звернення громадян із порушенням термінів надання відповіді, $Y_{1.2}$

$$Y_{1.2} = \frac{X_{1.2}}{X_{1.1}} \cdot 100\%; \qquad (2.6)$$

частка послуг із порушенням термінів щодо видачі технічних умов та підключення до мереж, $Y_{1.3}$

$$Y_{1.3} = \frac{X_{1.4}}{X_{1.3}} \cdot 100\%; \qquad (2.7)$$

частка послуг із порушенням термінів періодичної повірки засобів обліку, $Y_{1.4}$

$$Y_{1.4} = \frac{X_{1.7}}{X_{1.6}} \cdot 100\%; \qquad (2.8)$$

частка розглядів актів-претензій за результатами перевірки якості надання послуг із порушенням термінів, $Y_{1.5}$

$$Y_{1.5} = \frac{X_{1.9}}{X_{1.8}} \cdot 100\%; \qquad (2.9)$$

частка споживачів із квартирними приладами обліку послуг, $Y_{1.6}$

$$Y_{1.6} = \frac{X_{1.10}}{X_{4.2}} \cdot 100\%; \qquad (2.10)$$

середня тривалість перерв у водопостачанні, $Y_{2.1}$

$$Y_{2.1} = \frac{(X_{2.3} + X_{2.5})}{X_{4.2}}; \qquad (2.11)$$

середня частота перерв у водопостачанні, $Y_{2.2}$

$$Y_{2.2} = \frac{(X_{2.3} + X_{2.6})}{X_{4.2}}; \qquad (2.12)$$

коефіцієнт аварійних перерв, $Y_{2.3}$

$$Y_{2.3} = \frac{X_{2.5}}{(X_{2.3} + X_{2.5})}; \qquad (2.13)$$

кількість відключень на 100 км мереж, $Y_{2.4}$

$$Y_{2.4} = \frac{(X_{2.1} + X_{2.2})}{X_{4.3}} \cdot 100; \qquad (2.14)$$

дотримання графіку надання послуг, $Y_{2.5}$

$Y_{2.5} = 0$, у разі надання послуг за графіком і недотримання встановленого графіку і $Y_{2.5} = 1$, у разі безперервного надання послуг або надання послуг за графіком і дотримання встановленого графіку;

відсоток проб із порушенням стандартів якості питної води, $Y_{3.1}$

$$Y_{3.1} = \frac{X_{3.2}}{X_{3.1}} \cdot 100\%; \qquad (2.15)$$

відсоток вимірювань з виявленням порушень параметрів тиску, $Y_{3.2}$

$$Y_{3.2} = \frac{X_{3.4}}{X_{3.3}} \cdot 100\%; \qquad (2.16)$$

частка абонентів, що користується послугами в зоні обслуговування підприємства, $Y_{4.1}$

$$Y_{4.1} = \frac{X_{4.2}}{X_{4.1}} \cdot 100\%; \qquad (2.17)$$

доступність послуг протягом року, $Y_{4.2}$

$Y_{4.2} = 0$, у разі наявності довготривалих перерв у постачанні послуг протягом року і $Y_{4.2} = 1$, у разі доступності послуг протягом року у безперервному режимі або за графіком;

Загальний рівень комерційної якості послуг централізованого водопостачання визначається за формулою:

$$I_1 = a_1 i_{1.1} + a_2 i_{1.2} + a_3 i_{1.3} + a_4 i_{1.4} + a_5 i_{1.5} + a_6 i_{1.6}, \qquad (2.18)$$

де $a_1, a_2, ..., a_6$, нормовані вагові коефіцієнти показників комерційної якості послуг, $\sum_{l=1}^{l=6} a_l = 1$; $i_{1.1}, i_{1.2}, i_{1.3}, i_{1.4}, i_{1.5}, i_{1.6}$ – нормовані показники комерційної якості послуг. Нормування показників здійснюється шляхом ділення їх на певну величину так, щоб значення 0 відповідало найгіршому з можливих значень нормованого показника, а 1 – найкращому з можливих його значень. Наприклад, для частки скарг щодо незадовільної якості надання послуг, $Y_{1.1}$:

$$i_{1.1} = \frac{100 - Y_{1.1}}{100}. \qquad (2.19)$$

Загальний рівень надійності надання послуг визначається за формулою:

$$I_2 = b_1 i_{2.1} + b_2 i_{2.2} + b_3 i_{2.3} + b_4 i_{2.4} + b_5 Y_{2.5}, \qquad (2.20)$$

де $b_1, b_2, ..., b_4$, нормовані вагові коефіцієнти показників надійності надання послуг, $\sum_{j=1}^{j=5} b_j = 1$; $i_{2.1}, i_{2.2}, i_{2.3}, i_{2.4}$ – нормовані показники надійності надання послуг .

Загальний рівень технічної якості послуг визначається за формулою:

$$I_3 = c_1 i_{3.1} + c_2 i_{3.2}, \qquad (2.21)$$

де c_1, c_2, нормовані вагові коефіцієнти показників технічної якості послуг, $c_1 + c_2 = 1$; $i_{3.1}, i_{3.2}$ – нормовані показники технічної якості послуг .

Загальний рівень доступності послуг визначається за формулою:

$$I_4 = d_1 i_{4.1} + d_2 Y_{4.2}, \qquad (2.22)$$

де d_1, d_2 , нормовані вагові коефіцієнти показників доступності послуг, $d_1 + d_2 = 1$; $i_{4.1}$ – нормований показник частки абонентів, що користується послугами в зоні обслуговування підприємства.

Загальний рівень якості послуг централізованого визначається за формулою:

$$Q = f_1 I_1 + f_2 I_2 + f_3 I_3 + f_4 I_4, \qquad (2.23)$$

де $f_1, f_2, ..., f_4$, нормовані вагові коефіцієнти загальних показників якості, $\sum_{k=1}^{k=4} f_k = 1$.

Розробку систем показників якості для послуг централізованого *водовідведення* та *теплопостачання* розпочато і планується її завершити до грудня 2016 р.

Таким чином, система моніторингу якості комунальних послуг розроблятиметься у відповідності з принципом послідовного нарощування функцій. На наступних етапах розвитку цієї системи з'явиться можливість для НКРЕКП порівнювати, у разі необхідності, рівень якості різних комунальних послуг між собою та здійснювати відповідний аналіз.

2.2.3 Способи отримання та обробки інформації, яка використовується для моніторингу

Первинні дані, необхідні для моніторингу якості послуг мають збиратися та подаватися підприємствами – ліцензіатами НКРЕКП у визначені терміни на *щоквартальній та щорічній* основі з використанням спеціально розроблених форм звітності та інструкцій, які мають бути затверджені відповідними постановами НКРЕКП.

Станом на кінець серпня 2016 р. проект таких форм звітності (окремо для комерційної якості послуг та їх надійності, окремо для якості води) розроблено для сфери централізованого *водопостачання* і вони проходять відповідне тестування (апробацію) на підприємствах-ліцензіатах НКРЕКП.

Контроль первинних даних, їх обробка та розрахунок показників якості послуг має здійснюватися, головним чином, в автоматизованому режимі на рівні підприємств – ліцензіатів. Підприємства також повинні забезпечувати накопичення та збереження первинних даних та показників якості.

Як вже зазначалось, контроль первинних даних на рівні підприємств є важливим етапом моніторингу, від ефективності реалізації якого суттєво залежить якість кінцевої інформації і, відповідно, ефективність та дієвість управлінських рішень. Основними методами контролю первинних даних є арифметичний та логічний контроль. Перший полягає у контролі значень

окремих характеристик якості послуг шляхом порівняння їх із встановленими граничними значеннями, перевірка підсумкових значень, бажаним є також порівняння поточних значень із даними попереднього року (років). При логічному контролі перевіряється взаємоузгодженість різних характеристик якості послуг. Належний контроль первинних даних забезпечить запобігання ситуації, коли первинні дані декілька разів уточнюються підприємствами вже після реалізації процедур моніторингу.

Первинні дані та показники якості послуг мають передаватися з використанням уніфікованих форм звітності до НКРЕКП у встановлені терміни. Слід звернути увагу на обов'язкове дотримання термінів подання звітності. Порушення термінів за великої кількості підприємств може призвести до значної затримки в отриманні кінцевої інформації за результатами моніторингу і, відповідно, обумовить погіршення її якості (своєчасність та пунктуальність), що негативно відобразиться на ефективності моніторингу.

НКРЕКП здійснюватиме агрегування даних, отриманих від підприємств – ліцензіатів, контроль даних, їх статистичний та порівняльний аналіз, готуватиме аналітичні записки, накопичуватиме та зберігатиме результати моніторингу. При контролі даних повторюватимуться процедури арифметичного та логічного контролю первинних даних, отриманих від підприємств, та здійснюватиметься статистичний контроль агрегованого по всіх підприємствах масиву первинних даних та показників якості, основною метою якого буде визначення характеристик розподілу відповідних показників та викидних значень – значень, що суттєво відхиляються від середніх (на три або на два середньоквадратичних відхилення).

Статистичний та порівняльний аналіз повинен здійснюватися, головним чином, із використанням стандартних статистичних методів та методів візуалізації даних.

Варто зазначити, що ефективний моніторинг якості послуг має використовувати також інформацію щодо сприйняття якості послуг споживачами, яка може бути отримана лише за допомогою спеціально організованих опитувань. Важливим є також запровадження оцінювання вартості недопоставлених послуг, оскільки різні категорії споживачів мають різні рівні економічних втрат від перерв у наданні послуг і різну готовність сплачувати за покращення їхньої якості. Таке оцінювання також здійснюється, головним чином, на основі опитувань споживачів. Враховуючи, що проведення таких обстежень споживачів на регулярній основі (щорічно або один раз на два-три роки) на разі є неможливим через дуже обмежені фінансові ресурси підприємств, це джерело інформації на даному етапі впровадження системи моніторингу залишається потенційним.

2.2.4 Схема та послідовність проведення моніторингу

Проведення моніторингу якості комунальних послуг має здійснюватися на основі циклічного щорічного процесу збору, обробки та використання інформації (рис. 2.2).

РИС. 2.2. ПОСЛІДОВНІСТЬ ОСНОВНИХ ЕТАПІВ ПРОВЕДЕННЯ МОНІТОРИНГУ ЯКОСТІ КОМУНАЛЬНИХ ПОСЛУГ.

Оскільки системи моніторингу розробляються і впроваджуються лише за умов наявності суттєвих потреб у своєчасній та надійній інформації, то умовно можна вважати відповідний етап першим у циклічному процесі. На кожному циклі потреби в інформації можуть дещо змінюватись. Водночас слід враховувати, що зміна показників потребує змін інструментарію моніторингу, що є достатньо ресурсоємним заходом. Крім того, за будь-яких змін доцільно забезпечувати порівнянність результатів моніторингу у часі. Все зазначене обумовлює необхідність використання достатньо обґрунтованого і зваженого підходу до розробки і впровадження систем моніторингу якості комунальних послуг та достатню стабільність цих систем у часі.

Як зазначалося раніше, етапи використання результатів моніторингу та прийняття управлінських рішень не відносяться до власне системи моніторингу, але суттєво впливають на його ритмічність, ефективність та результативність.

Для більш наочного та зручного для користувачів інформації поширення результатів моніторингу доцільно розробити стандартну форму спеціальних звітів, так званих Звітів з якості. Форми, структура та деталізованість інформації у таких звітах може бути різною для «внутрішніх» та «зовнішніх» користувачів.

Додатковими заходами, що можуть суттєво підвищити рівень довіри споживачів до підприємств та органів державної влади, що реалізують заходи політики у сфері ЖКП, є надання споживачам доступу за різними каналами – он-лайн сервіси, спеціалізовані ЗМІ, буклети та інформаційні листівки тощо – до повної та своєчасної інформації щодо стандартів якості комунальних послуг, правил отримання компенсацій за надання послуг неналежної якості та розмірів таких компенсацій, форм та схем подання скарг тощо.

2.2.5 Організаційні питання щодо створення та запровадження системи моніторингу

Для повноцінного створення та запровадження в рамках НКРЕКП системи моніторингу у сферах теплопостачання, централізованого водопостачання та водовідведення вбачається необхідним вирішення таких першочергових організаційних питань:

1) прийняття рішення щодо розробки та впровадження системи моніторингу якості послуг у сферах теплопостачання, централізованого водопостачання та водовідведення;

2) визначення потреб у інформації;

3) створення підрозділу, або визначення фахівців, посадовими обов'язками яких буде передбачено забезпечення організації та функціонування моніторингу;

4) розробка системи показників якості послуг (у розрізі кожного окремого виду послуги);

5) розробка інструментарію моніторингу (форм звітності для збирання первинних даних, процедур та алгоритмів контролю, обробки аналізу та візуалізації даних, засобів автоматизації цих процедур, форми та структури звітів та аналітичних матеріалів тощо);

6) затвердження постановою (постановами) НКРЕКП форм звітності та інструкцій щодо їх заповнення для збирання первинних даних на рівні підприємств – ліцензіатів;

7) апробація інструментарію моніторингу;

8) запровадження моніторингу постановою НКРЕКП;

9) забезпечення функціонування системи моніторингу (див. пп. 2.2.4).

Як зазначалось раніше, разом із розробленням та впровадженням моніторингу по всіх комунальних послугах доцільно приділити увагу розробці відповідної інформаційної системи, яка би забезпечувала можливість використання разом із результатами моніторингу релевантної інформації з додаткових джерел та була орієнтована на прийняття виважених управлінських рішень.

2.2.6 Розподіл обов'язків із проведення моніторингу

Розподіл обов'язків із проведення моніторингу якості комунальних послуг має визначатися постановою НКРЕКП, якою він впроваджується у практичну діяльність Регулятора. Ці обов'язки витікають, головним чином, із необхідності реалізації відповідних етапів робіт (п. 2.2.4).

Визначення потреб у інформації щодо якості комунальних послуг здійснюється керівництвом НКРЕКП із залученням керівників структурних підрозділів НКРЕКП та підприємств. Власне, саме вони і відповідатимуть за належне використання результатів моніторингу у практичній діяльності НКРЕКП та підприємств.

Безпосереднє управління моніторинговими заходами має здійснювати керівництво підрозділу (підрозділів), на які покладені відповідні обов'язки. Наразі в системі НКРЕКП це Департамент стратегічного розвитку та планування (і, зокрема, сектор моніторингу та регулювання якості послуг). На рівні підприємств за організацію моніторингу мають відповідати керівник або його заступник.

Обов'язки зі збору даних від підприємств, інтеграції отриманих даних, контролю та обробки результатів моніторингу, аналізу інформації та підготовку аналітичних матеріалів на рівні НКРЕКП доцільно покласти на фахівців сектору моніторингу та регулювання якості послуг. При цьому на

кожний вид робіт із моніторингу необхідно визначити не менше двох працівників сектору для забезпечення стабільності у його проведенні.

На рівні підприємств мають бути визначені та навчені працівники, які здійснюватимуть підготовку форм звітності, контроль первинних даних та розрахунок показників якості послуг. На кожний вид зазначених робіт необхідно визначити не менше двох працівників для забезпечення стабільності у проведенні моніторингу.

Підготовку результатів моніторингу до оприлюднення та їх поширення серед «внутрішніх» та «зовнішніх» користувачів доцільно включити до обов'язків спеціалізованого підрозділу НКРЕКП, який займається публікацією та поширенням матеріалів. На початковому етапі впровадження моніторингу за підготовку та поширення матеріалів для користувачів можуть відповідати фахівці сектору моніторингу та регулювання якості послуг.

Враховуючи доцільність максимальної автоматизації процедур моніторингу, доцільним є забезпечення його підтримки з боку фахівців інформаційно-обчислювального підрозділу НКРЕКП.

2.2.7 Використання інформації за результатами моніторингу

Дані, одержані в результаті моніторингу якості послуг, у першу чергу можуть бути використані (як підприємствами, так і НКРЕКП) для контролю за дотриманням вимог чинного законодавства України, і зокрема вимоги про забезпечення доступу споживачів до інформації про якісні характеристики товарів, послуг. Як зазначалося вище, така вимога передбачена ЗУ «Про особливості доступу у сферах постачання електричної енергії, природного газу, теплопостачання, централізованого постачання гарячої води, централізованого питного водопостачання та водовідведення».

На рівні підприємства результати моніторингу якості комунальних послуг, що надаються підприємством, використовуються для оцінки загального рівня якості послуг за звітний період (як правило, за рік), рівня якості за окремими вимірами, а також для оцінки зміни рівня якості у порівнянні з попередніми періодами. За результатами моніторингу підприємства можуть інформувати своїх споживачів щодо рівня якості послуг, його зміни, планів щодо покращення окремих характеристик якості тощо. В кінцевому результаті ця діяльність сприяє формуванню та підтримці позитивного іміджу підприємства.

На рівні НКРЕКП можуть дублюватися всі розрахунки, що здійснюються на рівні підприємств, із метою контролю даних за підприємствами. НКРЕКП також може розробити власні алгоритми аналізу, структуризації даних, що надаватимуться підприємствами, враховуючи цілі регулювання. Крім того, НКРЕКП за результатами моніторингу доцільно готувати та оприлюднювати стандартні звіти з якості комунальних послуг для зовнішніх користувачів, а також звіти з якості послуг для «внутрішніх» користувачів (менеджменту, фахівців різних структурних підрозділів тощо).

Як свідчить міжнародний досвід, визначаючи показники якості та використовуючи результати їх моніторингу, регулятори можуть здійснювати так зване «пасивне» і «активне» регулювання. «Пасивне» регулювання проявляється в тому, що використовуючи дані моніторингу показників якості та порівнюючи підприємства між собою, Регулятор забезпечує формування цілісної картини сектору, прозорість його діяльності та створення «віртуальної» конкуренції між підприємствами, що в свою чергу забезпечує підтримання належного рівня надання послуг та покращення показників операційної діяльності підприємств.

«Активне» регулювання через показники якості проявляється в тому, що зібрана інформація використовується для її врахування в тарифах, що встановлюються для підприємств на принципах стимулюючого регулювання. Як уже зазначалося, сьогодні в Україні діють методики формування тарифів на принципах стимулюючого регулювання, хоча практика встановлення таких тарифів поки

що відсутня. Суть стимулювання в даному випадку полягає в тому, що необхідний дохід компанії поставлено в залежність від виміряного в грошових одиницях цільового показника якості послуг. Тарифи при цьому встановлюються довгострокові і Регулятор впродовж регуляторного періоду (3 або 5 років) здійснює на них мінімальний вплив.

Слід зазначити, що при встановленні для підприємства тарифів на принципах стимулюючого регулювання, крім безпосередньо цільового показника якості враховуються також цільові завдання зі скорочення втрат та питомих витрат електроенергії. Ці показники відносяться до показників операційної діяльності підприємства, проте вони суттєво впливають і на показники якості послуг. Для їх встановлення та наступного контролю має бути створена та функціонувати система моніторингу.

Отже, дані, зібрані в процесі моніторингу, формують інформаційну базу для перевірки дотримання вимог законодавства, роботи зі споживачами та створення/підтримки іміджу компаній, забезпечення прозорості діяльності секторів та встановлення певних стандартів діяльності, можуть використовуватися регулятором для здійнення «пасивного» та «активного» регулювання, особливо для цілей стимулюючого регулювання.

2.3 ІНСТРУМЕНТАРІЙ ДЛЯ АВТОМАТИЗАЦІЇ МОНІТОРИНГУ ЯКОСТІ ПОСЛУГ

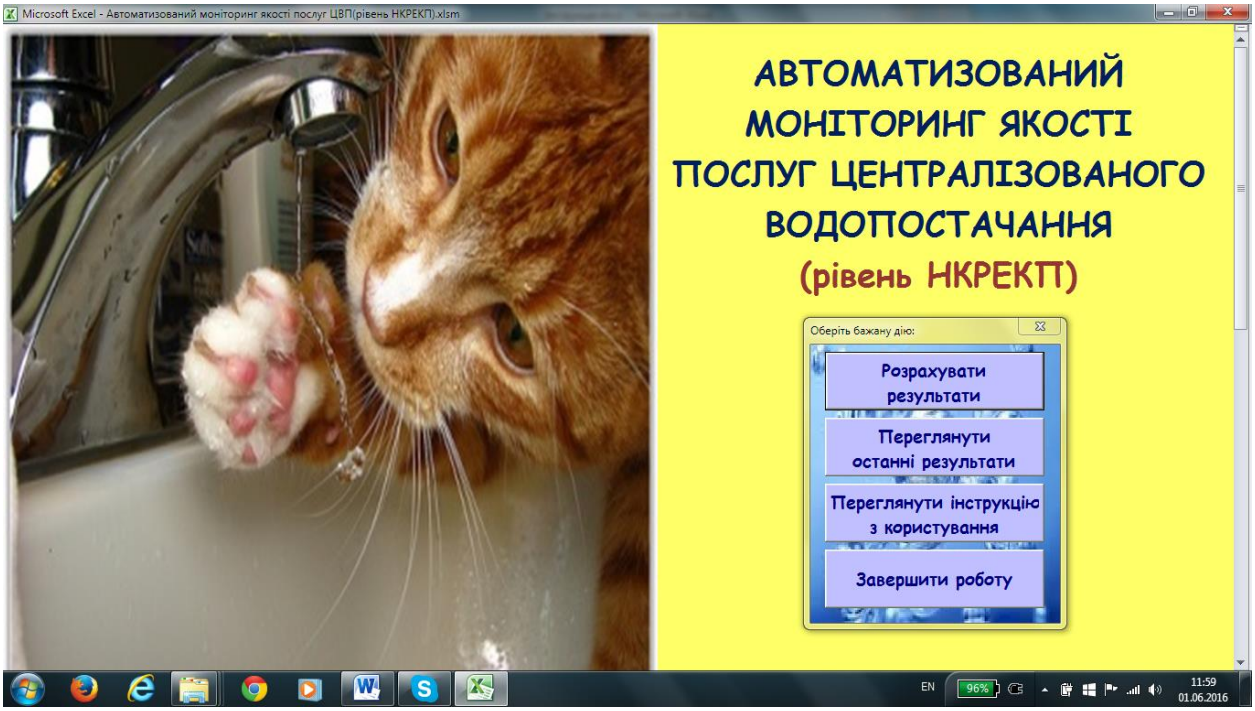
Наведені у попередніх підрозділах положення теоретико-методологічного та прикладного характеру, що визначають особливості організації моніторингу якості комунальних послуг, свідчать, що для визначення показників якості різного рівня ієрархії необхідно виконати значні обсяги розрахунків.

Враховуючи значну кількість підприємств, що надають комунальні послуги, уніфікований характер форм збору даних та здійснення розрахунків на періодичній основі, доцільною є максимальна автоматизація відповідних процедур. Це дасть можливість суттєво зменшити ймовірність виникнення помилок при здійсненні розрахунків, а також суттєво скоротити терміни обробки даних та підготовки матеріалів за результатами моніторингу.

З метою апробації можливості розробки та використання автоматизованого інструментарію моніторингу якості комунальних послуг у системі НКРЕКП експертами Проекту USAID «Муніципальна енергетична реформа в Україні» у співпраці з фахівцями НКРЕКП розроблено пілотний варіант програми «Автоматизований моніторинг якості послуг централізованого водопостачання» (далі – Програма).

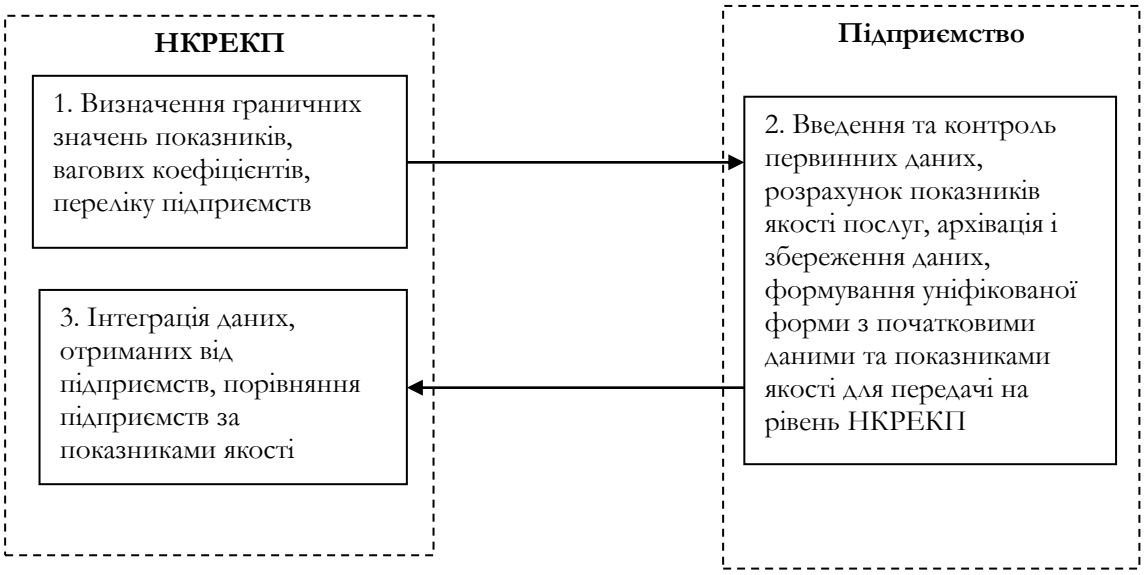
Програму розроблено у пакеті EXCEL Office 2010. Відповідно, вимоги до характеристик ПК, на якому встановлюється Програма, є ідентичними вимогам для роботи зазначеного пакету. Головне вікно програми представлено на рис. 2.3.

РИС. 2.3. ГОЛОВНЕ ВІКНО КОМПОНЕНТУ ПРОГРАМИ «АВТОМАТИЗОВАНИЙ МОНІТОРИНГ ЯКОСТІ ПОСЛУГ ЦЕНТРАЛІЗОВАНОГО ВОДОПОСТАЧАННЯ» ДЛЯ РІВНЯ НКРЕКП.



Програма складається з двох компонентів – компоненту для рівня підприємства (ліцензіата) та компоненту для рівня НКРЕКП (Регулятора). Взаємозв'язок компонентів програми представлено на рис. 2.4.

РИС. 2.4. СХЕМА ВЗАЄМОЗВ'ЯЗКУ ОСНОВНИХ КОМПОНЕНТІВ ПРОГРАМИ «АВТОМАТИЗОВАНИЙ МОНІТОРИНГ ЯКОСТІ ПОСЛУГ ЦЕНТРАЛІЗОВАНОГО ВОДОПОСТАЧАННЯ» ДЛЯ РІВНЯ НКРЕКП ТА ПІДПРИЄМСТВА



Як видно з наведеної схеми, на рівні НКРЕКП здійснюється визначення параметрів, необхідних для роботи Програми на рівні підприємств. Мова йде, насамперед, про граничні значення первинних показників, які використовуються для їх нормування та контролю при введенні даних. Крім того, на рівні НКРЕКП задаються значення вагових коефіцієнтів, що використовуються для розрахунку узагальнюючих оцінок за окремими вимірами якості та індексу якості послуг централізованого водопостачання Q. Також тут здійснюється формування переліку ліцензіатів, що будуть користуватися Програмою. Ця інформація передається на підприємства.

Компонент Програми для рівня підприємства призначений для введення та контролю первинних даних, розрахунку показників якості, узагальнюючих оцінок за вимірами якості та інтегральної оцінки загального рівня якості послуг централізованого водопостачання. Крім того, здійснюється архівація і збереження даних, а також в автоматичному режимі формуються дані для передачі до НКРЕКП.

Після передачі даних до НКРЕКП здійснюється інтегрування даних, отриманих від підприємств, забезпечення можливостей порівняння підприємств за інтегральними покзниками якості, показниками якості, оцінки змін показників у часі.

Станом на кінець серпня 2016 р. відбувається процес тестування (на рівні окремих підприємств-ліцензіатів НКРЕКП) розробленого консультантами Проекту USAID інструментарію для автоматизації процесу моніторингу якості послуг у сфері централізовнаого водопостачання.

Після тестування (апробації) інструментарію та його вдосконалення (у разі потреби), він буде переданий до НКРЕКП разом із Інструкцією для користувачів з метою практичного використання.

ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

Діяльність підприємств комунальної сфери, що забезпечують незамінні послуги з постачання споживачам електроенергії, води, теплової енергії, газу, у більшості випадків носить монопольний характер. Відсутність у споживачів можливості вибору постачальника комунальних послуг і, відповідно, відсутність конкурентного середовища для підприємств серйозно ускладнює процеси впровадження систем управління якістю на них. Це обумовлює особливу увагу, яку слід приділяти контролю якості комунальних послуг, що надаються підприємствами-монополістами, з боку органів, які регулюють їх діяльність.

Розробка і впровадження в НКРЕКП уніфікованої системи моніторингу якості послуг у сферах теплопостачання, централізованого водопостачання та водовідведення є нагальним завданням із огляду на необхідність забезпечення менеджменту НКРЕКП та підприємств надійною інформацією для прийняття обґрунтованих та дієвих управлінських рішень, у тому числі і в частині тарифної політики.

У чинних нормативно-правових актах України питанням якості комунальних послуг приділяється значна увага. Водночас, не встановлено систему показників, що визначають якість окремих послуг, не визначено питань організації та завдань моніторингу якості послуг, а також принципи використання показників якості при регулюванні діяльності підприємств. Все це вимагає ретельного вивчення міжнародного досвіду, його адаптації та використання в Україні з одночасним врахуванням вже набутого національного досвіду у сфері електропостачання.

Як свідчить міжнародний досвід, регулятори здійснюють моніторинг якості комунальних послуг, що надаються підприємствами, з метою отримання інформації:

1) для порівняння діяльності компаній та формування їх іміджу;

2) для цілей стимулюючого регулювання.

При цьому для цілей стимулюючого регулювання, як правило, використовується менша кількість показників якості послуг.

Україні доцільно врахувати цей досвід, тобто визначати більш широкий перелік показників якості для цілей їх моніторингу, порівняльного аналізу (бенчмаркінгу) діяльності підприємств тощо, та меншу кількість показників якості, що будуть застосовуватися Регулятором при стимулюючому регулюванні.

Положення, що містяться у чинних в Україні нормативно-правових актах, обумовлюють ситуацію, за якої ані органи місцевого самоврядування, ані органи державного управління різного рівня, ні органи, що розробляють та реалізують державну політику щодо ЖКП і здійснюють державне регулювання у цій сфері, не можуть забезпечити реалізацію комплексного моніторингу якості комунальних послуг у межах виключно своїх повноважень.

Аналіз європейської практики також засвідчив наявність розподілу повноважень щодо регулювання якості послуг у сфері водопостачання та водовідведення між регулятором, який зазвичай відповідає за комерційну якість послуг та надійність надання послуг, та іншими державними органами, такими як міністерства охорони навколишнього середовища або охорони здоров'я, державними

екологічними службами тощо, які відповідають за технічну якість питної води та якість і безпечність водовідведення. Цей досвід заслуговує на увагу при розробці та запровадженні системи моніторингу якості послуг в Україні.

Основними складовими системи моніторингу якості комунальних послуг є підсистеми формування та контролю первинних даних, обробки даних, розрахунку показників якості, аналізу даних, архівування та збереження даних.

У результаті дослідження було також встановлено, що основними вимірами якості комунальних послуг мають бути:

- комерційна якість послуг, включаючи рівень задоволеності споживачів, дотримання компанією встановлених стандартів при взаємовідносинах зі споживачами (дотримання строків надання послуг тощо);
- безперервність (надійність) надання послуг, включаючи перерви у постачанні, рівень аварійності тощо;
- доступність комунальних послуг, насамперед, рівень охоплення потенційних споживачів;
- технічна якість послуг (якість питної води, параметри теплоносія тощо).

Кількість показників якості, що характеризують ці виміри якості, для кожної комунальної послуги є різною. Показники якості мають забезпечувати якомога більш повне уявлення за кожним виміром якості, характеризувати важливі для споживачів аспекти якості послуг, бути такими, що можуть контролюватися підприємствами, регулятором та іншими зацікавленими сторонами.

Систему показників (індикаторів) якості послуг необхідно формувати з урахуванням реальних умов функціонування сфери ЖКП в Україні, прийнятої концепції забезпечення якості та відповідних нормативних документів, що регулюють діяльність у цій сфері. Так, наприклад, щодо послуг, які надаються підприємствами «після вводу в будинок», то певний перелік показників якості узагальнено на законодавчому рівні, а щодо послуг «до вводу в будинок» (виробництва, транспортування, постачання теплової енергії, централізоване водопостачання і водовідведення) — інформація або відсутня або не узагальнена. Більшою мірою це стосується сфери теплопостачання.

У рамках даного дослідження за участі фахівців НКРЕКП розроблено, як приклад, систему показників якості послуг централізованого *водопостачання*. Ця система включає шість показників комерційної якості послуг, п'ять показників надійності надання послуг і по два показники технічної якості та доступності послуг. Розроблено систему первинних показників, необхідних для визначення показників якості, та алгоритми контролю первинних показників і розрахунку показників якості на їх основі.

Для узагальнення оцінок якості комунальних послуг певного виду, що надаються окремим підприємством, пропонується використовувати інтегральний індекс якості комунальних послуг та інтегральні субіндекси за окремими вимірами якості. Інтегральні показники розраховуються з урахуванням відносної вагомості показників, що їх визначають. Вагомість показників оцінюється за результатами опитувань експертів у сфері якості комунальних послуг. Інтегральний індекс якості комунальних послуг може використовуватись як параметр у процедурах стимулюючого регулювання діяльності підприємств.

Варто зауважити, що для організації належного моніторингу якості послуг на рівні НКРЕКП даних стандартної регуляторної звітності щодо діяльності підприємств, як правило, недостатньо. А це означає, що існує потреба у розробці та впровадженні додаткової звітності з метою збору та аналізу надійних даних, які би адекватно відображали рівень якості послуг. НКРЕКП необхідно розробити та затвердити такі форми та інструкції до них спеціальними

постановами, а також забезпечити контроль заповнення форм. Така звітність має збиратися на регулярній основі (щоквартально, щорічно).

Моніторинг якості комунальних послуг, як правило, здійснюється на *щорічній* основі. Результати моніторингу необхідно оприлюднювати у вигляді стандартних звітів з якості послуг, у ЗМІ тощо. Як свідчить досвід, оприлюднення інформації щодо якості послуг є достатньо сильним регуляторним інструментом.

- Особливу увагу потрібно приділяти інформуванню споживачів щодо якості послуг та тенденцій у її змінах, щодо стандартів якості комунальних послуг, правил отримання компенсацій за надання послуг неналежної якості та розмірів таких компенсацій, щодо форм та схем подання скарг та ін. Це потрібно робити на регулярній основі з використанням можливостей різних каналів – он-лайн сервіси, спеціалізовані засоби масової інформації, буклети та інформаційні листівки тощо. Наприклад, на сайтах багатьох регуляторів європейских країн розміщуються стандарти якості, роз'яснювальні матеріали до них, форми для подання скарг та процедури їх подання.

У ході дослідження встановлено, що, враховуючи необхідність виконання значного обсягу розрахунків при визначенні показників якості, значну кількість підприємств, що надають комунальні послуги, уніфікований характер форм збору даних та необхідність здійснення стандартних розрахунків на періодичній основі, доцільною є максимальна автоматизація процедур, що реалізуються в процесі моніторингу. Автоматизація забезпечує суттєве зменшення ймовірності виникнення помилок при здійсненні розрахунків, а також дає можливість значно скоротити час на обробку даних та підготовку матеріалів за результатами моніторингу.

У рамках Проекту USAID під час виконання цього дослідження розроблено пілотний варіант автоматизованого інструментарію моніторингу якості комунальних послуг в системі НКРЕКП – програму «Автоматизований моніторинг якості послуг централізованого водопостачання» та інструкції для користувачів.

Програма складається з двох компонентів – компоненту для рівня підприємства та компоненту для рівня НКРЕКП. На рівні підприємства здійснюється введення та контроль первинних даних, розрахунок індикаторів якості та інтегральних показників за вимірами якості та інтегральної оцінки загального рівня якості послуг централізованого водопостачання, здійснюється архівація і збереження даних, формуються дані для передачі до НКРЕКП. На рівні НКРЕКП здійснюється інтеграція даних, отриманих від підприємств, забезпечується можливість порівняння підприємств за інтегральними показниками якості, індикаторами якості, оцінювання змін показників у часі. Також на рівні НКРЕКП задаються параметри, що використовуються при розрахунках показників на рівні підприємств.

У цілому, важливим напрямом діяльності з формування інформаційного забезпечення управління якістю комунальних послуг є створення відповідної інформаційної системи, основною складовою якої буде запроваджена система моніторингу. Інформаційна система управління якістю комунальних послуг може стати складовою іншої, більш широкої системи, наприклад, інформаційної системи регулювання діяльності комунальних підприємств. Створення та ефективне функціонування інформаційної системи передбачає реалізацію відповідної системи управління інформацією.

ДОДАТОК А

ОСНОВНІ ЕТАПИ ОРГАНІЗАЦІЇ ОПИТУВАНЬ СПОЖИВАЧІВ ПРИ ВИМІРЮВАННІ ЯКОСТІ КОМУНАЛЬНИХ ПОСЛУГ

Спеціальні опитування (обстеження) споживачів здійснюються, як правило, на вибірковій основі. Основними етапами організації таких опитувань є:

- розробка мети і завдання обстеження;
- розробка та апробація інструментарію опитування;
- формування вибірки;
- здійснення польових робіт, контроль роботи інтерв'юерів;
- внесення інформації до бази даних;
- аналіз даних опитування.

Розробка мети і завдання обстеження

Головна мета обстеження споживачів послуг комунального підприємства – отримання достовірної інформації щодо реального рівня якості послуг та ступеня задоволеності споживачів якістю цих послуг. Завдання такого обстеження полягають в оцінці:

- наявності та доступності послуг підприємства, їх своєчасності надання та надійності;
- ефективності обслуговування споживачів послуг;
- прийнятності тарифів та платоспроможності споживачів;
- загальної задоволеності споживачів якістю послуг.

Розробка та апробація інструментарію опитування

Вибіркові обстеження призначені для кількісного вимірювання якості послуг та рівня задоволеності споживачів на основі уніфікованого інструментарію.

Анкета (опитувальник) – головний інструмент, на основі якого проводиться опитування. Формування анкети відбувається шляхом повної трансформації завдань дослідження в запитання.

Анкета включає наступні основні компоненти: інформація для інтерв'юера; розділ соціально-демографічних характеристик домогосподарств; основний розділ (блоки). Перелік питань, включених в анкету, розробляється з урахуванням досвіду фахівців, задіяних в обстеженні, а також на основі проведення низки обговорень, наприклад, із використанням методу фокус-групових дискусій, як із фактичними споживачами послуг, так і з фахівцями підприємств, що надають послуги.

Попереднє апробування анкети є важливим етапом перевірки якості розробленого інструментарію. Апробування анкети дає можливість виявити проблеми в наступних питаннях:

- здатність респондента розуміти питання;
- прийнятність дизайну (форми) анкети;
- повнота та достатність передбачених варіантів відповідей;
- виявлення невдалих, нетактовних і додаткових запитань;
- оцінка логічної послідовності питань та їх впорядкованості;
- визначення обсягу анкети і тривалості інтерв'ю;

- визначення готовності респондентів брати участь в опитуванні та відповідати на основні питання анкети;
- виявлення можливих проблем, пов'язаних з обробкою інформації та ін.

Формування вибірки

Загальні принципи побудови вибірки для спеціальних обстежень споживачів полягають у наступному:

- вибірка має бути імовірнісна – кожна одиниця сукупності (кожен споживач) має певну відому імовірність бути включеною до вибірки;
- вибірка має бути стратифікована – сукупність споживачів розбивається на окремі підсукупності (страти) з метою забезпечення кращого охоплення типових груп споживачів (наприклад, за адміністративними районами міста, типом житлового приміщення, наявністю приладів обліку тощо), та підвищення ефективності обстеження;
- вибірка має бути багатоступеневою – в межах кожної страти реалізуються процедури відбору в декілька етапів (наприклад, спочатку відбираються виборчі дільниці, а в межах дільниць – адреси домогосподарств).

Таким чином, для проведення спеціального вибіркового обстеження задоволеності споживачів якістю послуг необхідно сформувати імовірнісну стратифіковану вибірку адрес споживачів.

Виходячи з досвіду проведення обстежень споживачів комунальних послуг, визначено, що фактичний обсяг вибірки споживачів має складати близько 300 домогосподарств. При цьому, слід врахувати, що не всі відібрані споживачі погодяться взяти участь в опитуванні. Тому при визначенні теоретичного обсягу вибірки слід врахувати очікуваний рівень участі респондентів і відібрати більшу кількість адрес споживачів[31].

Здійснення польових робіт, контроль роботи інтерв'юерів

Організація збору даних у спеціальних обстеженнях споживачів може бути наступною.

Збір даних може проводитися працівниками підприємства або спеціально залученими інтерв'юерами за адресою проживання споживача або, наприклад, у приміщенні абонентської служби підприємства на основі розробленої анкети за методом **інтерв'ювання** (працівник записує відповіді зі слів респондента).

Метод **анкетування** передбачає самостійне заповнення анкет споживачами. При цьому задачами працівників підприємства є доставка анкет за встановленими адресами, нагадування споживачам щодо необхідності заповнення анкет та збір заповнених анкет.

На окремих етапах може застосовуватись метод **телефонного опитування** споживачів за адресою їх проживання. Цей метод також може застосовуватись для контролю результатів обстеження або для уточнення даних анкет.

Контроль якості збору даних слід забезпечити уповноваженим представником абонентської служби підприємства та/ або представником НКРЕКП.

З метою оцінки загального рівня якості збору даних проводиться контроль роботи інтерв'юерів, які, до речі, мають бути попередньо навчені і добре орієнтуватися у запитаннях анкети. Під час проведення контролю необхідно звертати увагу на такі моменти:

---

[31] Наприклад, очікуваний рівень участі споживачів в опитуванні методом «face-to-face» інтерв'ю складає близько 75%. Таким чином, для проведення такого обстеження необхідно відібрати близько 400 домогосподарств – споживачів послуг.

- правильність заповнення кодової і адресної частин;
- дотримання вимог щодо заповнення анкет;
- логічну послідовність, взаємоузгодженість між взаємозалежними показниками різних розділів однієї анкети і всередині розділів;
- характер виявлених помилок реєстрації відповідей респондентів (випадкові, тобто внаслідок його неуважності, або систематичні, тобто внаслідок неправильного розуміння методологічних вимог до заповнення окремих питань анкет);
- наявність однакових тенденцій у відповідях різних респондентів, опитаних одним і тим же інтерв'юером, а також логічне обґрунтування цих тенденцій;
- наявність підтверджуючих підписів респондентів у разі виявлення виправлень в анкеті.

У разі необхідності, допускається повторне відвідування домогосподарства керівником обстеження для контрольного інтерв'ю.

Внесення інформації до бази даних

Після завершення польових робіт анкети готуються для введення. Процедура підготовки анкет полягає в візуальному контролі повноти і якості заповнення анкет на основі розроблених загальних критеріїв «вибракування» анкет, а також заповненні службових полів анкети, виправленні виявлених помилок, кодування відкритих відповідей.

З анкетами, що містять пропущені відповіді на запитання, проводяться процедури з відновлення даних з використанням методів імпутації. Для заповнення використовуються такі основні процедури як заповнення середніми або метод «середнього значення»; заповнення за пропорціями або метод «пропорцій»; заповнення з підбором, зокрема метод «hot-deck».

Аналіз даних опитування

Аналіз даних передбачає отримання розподілів відповідей за визначеними категоріями споживачів послуг. За узагальненими результатами робляться висновки щодо рівня задоволеності споживачів та основних проблем у наданні послуг належної якості. У разі необхідності проводиться більш поглиблений аналіз окремих показників.

ДОДАТОК Б

АНКЕТА ЕКСПЕРТНОГО ОПИТУВАННЯ ЩОДО ОСНОВНИХ ХАРАКТЕРИСТИК ЯКОСТІ ПОСЛУГ ЦЕНТРАЛІЗОВАНОГО ВОДОПОСТАЧАННЯ ТА ЇХ ПИТОМОЇ ВАГИ ПРИ ВИЗНАЧЕННІ ЗАГАЛЬНОГО РІВНЯ ЯКОСТІ ЦИХ ПОСЛУГ

НОМЕР АНКЕТИ ☐☐

ПІБ

*експерта*_____

Посада експерта _____

Дата заповнення анкети: ☐☐ . ☐☐ . 1 6

число *місяць* *рік*

Шановний експерте! Просимо Вас взяти участь в опитуванні, яке проводиться з метою оцінки вагомості показників якості послуг з централізованого водопостачання в Україні. Ваша думка дуже важлива для забезпечення можливості обґрунтованої оцінки аспектів, які будуть використовуватись з метою організації ефективного моніторингу якості послуг підприємств ліцензіатів НКРЕКП з централізованого водопостачання. Запевняємо , що надана Вами інформація є цілком конфіденційною, а відповіді та оцінки аналізуватимуться лише в узагальненому вигляді.

Будемо вдячні за повні та щирі відповіді!

1. Чи погоджуєтесь Ви з думкою, що основними аспектами якості *комунальних послуг*[32], які мають вимірюватись при організації моніторингу якості на рівні підприємств ліцензіатів, є:

Комерційна якість (частота випадків надання неякісних послуг, рівень задоволення скарг споживачів, дотримання термінів розгляду скарг тощо)	Так	Ні
Технічна якість (відповідність продукту встановленим нормативам, стандартам якості)	Так	Ні
Безперервність постачання (частота та тривалість перерв, аварійність, дотримання графіку)	Так	Ні
Доступність послуг (рівень охоплення послугами населення)	Так	Ні

2. Якщо за окремими аспектами якості Ви зазначили відповідь «Ні» або вважаєте, що необхідно вимірювати й інші аспекти якості, поясність, будь ласка:

_____

_____

_____

[32] В даному випадку мова йде про послуги з централізованого теплопостачання, водопостачання та водовідведення, що надаються населенню.

3. Оцініть, важливість зазначених нижче аспектів при визначенні рівня *загальної якості послуг* централізованого водопостачання, що надаються певним ліцензіатом.

Зверніть увагу, що аспекти якості можуть мати однаковий рівень важливості!

Аспекти загальної якості послуг	**«10» – дуже важливіший аспект «0» – аспект взагалі не важливий**										
Комерційна якість	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Технічна якість	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Безперервність постачання	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Доступність	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

4. Оцініть, важливість зазначених нижче показників, які пропонується використовувати при визначенні рівня *комерційної якості послуг* централізованого водопостачання.

Зверніть увагу, що показники можуть мати однаковий рівень важливості!

Показники комерційної якості послуг	**«10» – дуже важливий показник «0» – показник взагалі не важливий**										
Частка скарг щодо незадовільної якості надання послуг	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Частка відповідей на звернення громадян із порушенням термінів надання відповіді	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Частка послуг із порушенням термінів щодо видачі технічних умов та підключення до мереж	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Частка послуг із порушенням термінів періодичної повірки засобів обліку	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Частка розглядів актів-претензій за результатами перевірки якості надання послуг із порушенням термінів	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Частка абонентів із квартирними приладами обліку послуг	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

5. Якщо Ви вважаєте за доцільне доповнити перелік показників комерційної якості, конкретизуйте, будь ласка, якими саме показниками:

_____

_____

_____

6. Оцініть, важливість зазначених нижче показників, які пропонується використовувати при визначенні рівня *технічної якості послуг* централізованого водопостачання. *Зверніть увагу, що показники можуть мати однаковий рівень важливості!*

Показники технічної якості послуг	**«10» – дуже важливий показник «0» – показник взагалі не важливий**										
Відсоток проб із порушенням стандартів якості питної води	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Відсоток випадків із порушенням параметрів тиску	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

7. Якщо Ви вважаєте за доцільне доповнити перелік показників технічної якості, конкретизуйте, будь ласка, якими саме показниками:

_____

_____

_____

8. Оцініть, важливість зазначених нижче показників, які пропонується використовувати при визначенні загального рівня безперервності (надійності) надання послуг. *Зверніть увагу, що показники можуть мати однаковий рівень важливості!*

Показники безперервності (надійності) надання послуг	**«10» – дуже важливий показник «0» – показник взагалі не важливий**										
Середня тривалість перерв у водопостачанні, хвилин	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Середня частота перерв у водопостачанні	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Коефіцієнт аварійних перерв (відношення середньої тривалості аварійних перерв до середньої тривалості перерв у водопостачанні)	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Кількість відключень на 100 км мереж	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Дотримання графіку надання послуг	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

9. Оцініть, важливість зазначених нижче показників, які пропонується використовувати при визначенні загального рівня охоплення та доступності послуг. *Зверніть увагу, що показники можуть мати однаковий рівень важливості!*

Показники охоплення та доступності послуг	**«10» – дуже важливий показник «0» – показник взагалі не важливий**										
Частка абонентів, що користується послугами в зоні обслуговування підприємства	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Доступність послуги протягом року (індикатор безперервної подачі води (1) або подачі води за графіком (0)	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

10. Якщо Ви вважаєте за доцільне доповнити перелік показників операційної якості, конкретизуйте, будь ласка, якими саме показниками:

_____

_____

_____

Дякуємо за співпрацю!