

МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ ПРИМЕНЕНИЯ МЕХАНИЗМОВ АУТСОРСИНГА БЮДЖЕТНЫХ УСЛУГ

© 2013 М.В. Казаковцева

кандидат экономических наук, доцент

Поволжский государственный технологический университет, г. Йошкар-Ола

E-mail: marina290576@mail.ru

Внедрение механизмов аутсорсинга в деятельность органов исполнительной власти должно быть направлено на эффективное расходование средств бюджетов. Аутсорсинг (при правильной организации данного процесса и наличии надлежащей правовой основы) позволяет сократить расходы бюджета, повысить эффективность и качество предоставления услуг.

Ключевые слова: аутсорсинг, эффективность, результативность расходов, бюджетные услуги.

Финансирование бюджетных услуг, ориентированное на результаты¹, предполагает выбор между несколькими вариантами расходования бюджетных средств в соответствии с целями, задачами и результатами предоставления таких услуг. Одной из главных целей перехода к управлению бюджетными услугами, ориентированному на результат, является повышение ответственности и расширение самостоятельности участников бюджетного процесса.

Эффективность системы предоставления бюджетных услуг может рассматриваться в двух аспектах: во-первых, как повышение качества бюджетных услуг; во-вторых, как оптимизация бюджетных расходов на их предоставление, реализовать которую можно посредством аутсорсинга².

В федеральных правовых актах термин «аутсорсинг» с середины 2000-х гг. начал активно использоваться в связи с проведением административной реформы и, прежде всего, в связи с реализацией Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г., утвержденной распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р. В соответствии с Концепцией разработка и масштабное распространение практики передачи организациям на конкурентном рынке бюджетных услуг являются одной из составляющих оптимизации функций органов исполнительной власти.

С точки зрения законодателя, внедрение механизмов аутсорсинга в деятельность органов исполнительной власти должно быть направлено на эффективное расходование средств бюджетов на основе программно-целевого принципа в сфере выполнения государственных функций, на опти-

мизацию численности государственных гражданских служащих, на повышение доступности, оперативности и качества административно-управленческих процессов, на обеспечение оптимизации деятельности, функций и структур органов исполнительной власти. Но до настоящего времени разработку и внедрение системы, принципов и механизмов аутсорсинга административно-управленческих процессов на территории Российской Федерации удалось реализовать лишь в отдельных федеральных органах исполнительной власти и немногочисленных субъектах РФ. Представляется, что сформировать системный подход к внедрению механизмов аутсорсинга не удалось, в том числе по причине отсутствия должного правового регулирования соответствующей сферы. Практически все упоминания в нормативных правовых актах термина «аутсорсинг» в настоящее время связаны с реализацией административной реформы. При этом положения относительно аутсорсинга носят декларативный характер. Каких-либо конкретных процедурных и (или) методологических положений относительно аутсорсинга в нормативных правовых актах федерального уровня в настоящее время не содержится³.

Вместе с тем, сложно отрицать, что аутсорсинг (при правильной организации данного процесса и наличии надлежащей правовой основы) позволяет сократить расходы бюджета, повысить эффективность и качество предоставления услуг.

В настоящее время механизм аутсорсинга активно применяется в секторе государственного управления зарубежных стран. Бурное развитие аутсорсинга было связано с реформами государственного управления и соответствовало основным принципам: внедрения рыночных ме-

ханизмов в государственное управление, повышения требований к эффективности и результативности деятельности органов власти, прозрачности государственного управления, децентрализации управления. Передача части государственных функций на аутсорсинг стала одной из ключевых составляющих реформ государственного сектора, которые проводились в большинстве стран - членов Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) в 1990-2000-е гг.

Основными лидерами в развитии аутсорсинга являются англосаксонские страны (Великобритания, США, Канада, Австралия, Новая Зеландия), страны Скандинавии (Швеция, Дания, Финляндия) и Дальнего Востока (Сингапур, Гонконг, Южная Корея). ОЭСР регулярно проводит оценку общего объема аутсорсинга в государственном секторе. При этом под аутсорсингом понимается общий объем товаров и услуг, закупаемых государственным сектором у негосударственного сектора. Согласно данной методике в 2009 г. аутсорсинг государственного сектора в странах - членах ОЭСР составлял в среднем около 10 % ВВП⁴.

Функции государственных органов, передаваемые на аутсорсинг в зарубежных странах, можно разделить на три группы. В первую группу входят обеспечивающие функции, примерами которых являются уборка помещений, вывоз мусора, общественное питание, услуги по охране. Функции данной группы достаточно легко могут быть переданы на аутсорсинг, так как не относятся к ключевым задачам деятельности органов власти, исполнение их относительно просто стандартизируется и не предъявляет высоких требований к квалификации и образовательному уровню исполнителей.

Вторая группа функций включает в себя обеспечивающие функции, требующие достаточно высокой профессиональной квалификации исполнителей. Эта группа охватывает функции, связанные с информационными технологиями, финансы и бухгалтерию, управление персоналом, юридическую поддержку, обеспечение документооборотом. В последние годы аутсорсинг в государственном секторе в зарубежных странах был связан, прежде всего, с аутсорсингом данной группы функций. Наиболее популярным является аутсорсинг функций, связанных с информационными технологиями.

К третьей группе государственных функций, передаваемых на аутсорсинг, относятся непосредственно ключевые функции государственных органов власти. Аутсорсинг данных функций является достаточно редким. Следует отметить, что даже в странах-лидерах целесообразность аутсорсинга ключевых функций органов власти часто оспаривается и служит предметом активных дебатов политиков и экспертов⁵.

Несмотря на попытки внедрения аутсорсинга в России, новые механизмы привлечения внешних организаций к осуществлению функций федеральных органов исполнительной власти не нашли широкого применения на практике.

В соответствии с Методическими рекомендациями по разработке и реализации отраслевых (ведомственных) планов повышения эффективности бюджетных расходов, утвержденными совместным приказом Минфина России № 182н и Минэкономразвития России от 23 декабря 2010 г. № 674, федеральным органам исполнительной власти рекомендовалось включать в ведомственные планы, в частности, мероприятия по «передаче оказания государственных услуг (выполнения работ), связанных с реализацией государственных функций, специализированным организациям, саморегулируемым организациям, размещению государственных заказов на соответствующие услуги (аутсорсинг), оптимизации (сокращению) численности государственных служащих за счет передачи исполнения государственных функций на аутсорсинг и перехода к оказанию услуг в электронной форме».

По сравнению с федеральным уровнем в субъектах РФ подход к аутсорсингу осуществляется более комплексно и системно (например, в Чувашской Республике, Липецкой, Иркутской, Тамбовской и Томской областях). Анализ нормативных правовых актов субъектов РФ, регулирующих вопросы передачи отдельных функций органов исполнительной власти на аутсорсинг, показал, что общие подходы к аутсорсингу во всех регионах схожи как с точки зрения основных целей аутсорсинга (повышение эффективности бюджетных расходов и качества исполнения функций и сокращение численности государственных служащих), так и с точки зрения объекта аутсорсинга (передача исключительно обеспечивающих функций)⁶. Более масштабному распространению аутсорсинга как на федеральном, так и на регио-

нальном уровне, по нашему мнению, препятствует, прежде всего, отсутствие надлежащей нормативной и методологической базы по данному вопросу.

Система аутсорсинга предполагает наличие последовательных технологических процедур:

1. Обоснование целесообразности передачи видов деятельности на аутсорсинг. Методики оценки целесообразности передачи той или иной функции на аутсорсинг разнообразны, тем не менее основными постулатами всех методик являются проведение анализа фактического состояния бюджетного учреждения, детальный, углубленный анализ рынка услуг аутсорсинга, оценка влияния перехода к аутсорсингу на эффективность деятельности бюджетного учреждения. Существующие методики оценки эффективности бюджетных расходов, отраженные в трудах А.В. Гукеровой и В.В. Тараканова⁷, О.А. Александрова и В.К. Мокрого⁸ и других ученых, основываются на расчете индикаторов, что позволяет увязать результаты оказания бюджетных услуг и расходные статьи бюджетов.

2. Передача муниципальной услуги бюджетного учреждения на аутсорсинг (разработка описания количественных и качественных требований к услугам, предполагаемым для передачи на аутсорсинг (составление технического задания), разработка требований к аутсорсеру, проведение конкурса по отбору аутсорсера и заключение с ним контракта на аутсорсинг); разработка и внедрение организационно-структурных, кадровых и иных административных решений, связанных с передачей на аутсорсинг. Международный опыт свидетельствует, что данный этап - формирование подходов к аутсорсингу - является одним из наиболее методологически сложных, поскольку именно в этот момент формулируются требования к качеству и процедурам реализации функций, а также критерии и показатели оценки эффективности аутсорсинга.

3. Разработка и внедрение системы мониторинга и контроля качества услуг, переданных на аутсорсинг.

Оценка влияния внедрения аутсорсинга на эффективность деятельности бюджетного учреждения подразумевает под собой решение вопроса о том, применять или нет систему аутсорсинга к конкретной муниципальной услуге бюджетного учреждения. В первую очередь, необходимо проанализировать сильные и слабые стороны

самого бюджетного учреждения. Необходимо четко представлять все возможности и угрозы применения технологии аутсорсинга в данной сфере. И главным критерием при этом будет качество оказания услуги.

Еще одним шагом в оценке влияния внедрения системы аутсорсинга на эффективность деятельности бюджетного учреждения является то, что передача определенных услуг на аутсорсинг может оказать влияние на осуществление других административно-управленческих, производственных или вспомогательных процессов бюджетного учреждения⁹. Таким образом, необходимо оценить последствия и возможную трансформацию видов деятельности бюджетного учреждения при передаче отдельных услуг на аутсорсинг.

Для повышения социально-экономической эффективности предоставления бюджетных услуг, для принятия своевременных мер по улучшению оказания бюджетных услуг, внедрения механизмов аутсорсинга или прекращения финансирования неэффективных расходов должна быть разработана методика оценки результативности финансирования бюджетных услуг. Результативность финансирования бюджетных услуг представляет собой систему достижения целей и задач оказания услуг по показателям конечного результата и результативности деятельности субъектов, оказывающих услуги. Оценка результативности финансирования бюджетных услуг формируется путем соотношения целей и задач предоставления бюджетных услуг и результатов произведенных расходов.

Пример методологии оценки качества финансового менеджмента, предлагаемой в приказе Минфина России №34-н "Об организации проведения мониторинга качества финансового менеджмента, осуществляемого главными администраторами средств федерального бюджета", является чрезмерно сложным и перегруженным с точки зрения достаточности критериев оценки. Поэтому решением данной проблемы для местных органов власти служит разработка и применение некоторой упрощенной методологии, а также использование механизмов автоматизации оценки качества финансового менеджмента (что в той или иной степени реализовано во всех муниципалитетах, имеющих в составе муниципальной правовой базы методологию оценки качества финансового менеджмента).

Качественная составляющая эффективности бюджетных расходов - достижение определенных качественных характеристик, заложенных в бюджетном планировании. Например, создание условий и предпосылок для максимально эффективного управления государственными (муниципальными) финансами в соответствии с приоритетами государственной политики. С количественной стороны, эффективность - степень достижения количественного результата и последу-

ющего сравнения данного результата с совокупностью результатов аналогичных действий¹⁰.

Наиболее проработанной, по нашему мнению, является методика оценки результативности бюджетных расходов при аутсорсинге бюджетных услуг, предлагаемая А.В. Гуковой и Д.М. Шор¹¹, которая реализуется в четыре этапа (см. рисунок).

На первом этапе алгоритма выбора бюджетных услуг для передачи на аутсорсинг определяются непосредственные и конечные (обществен-

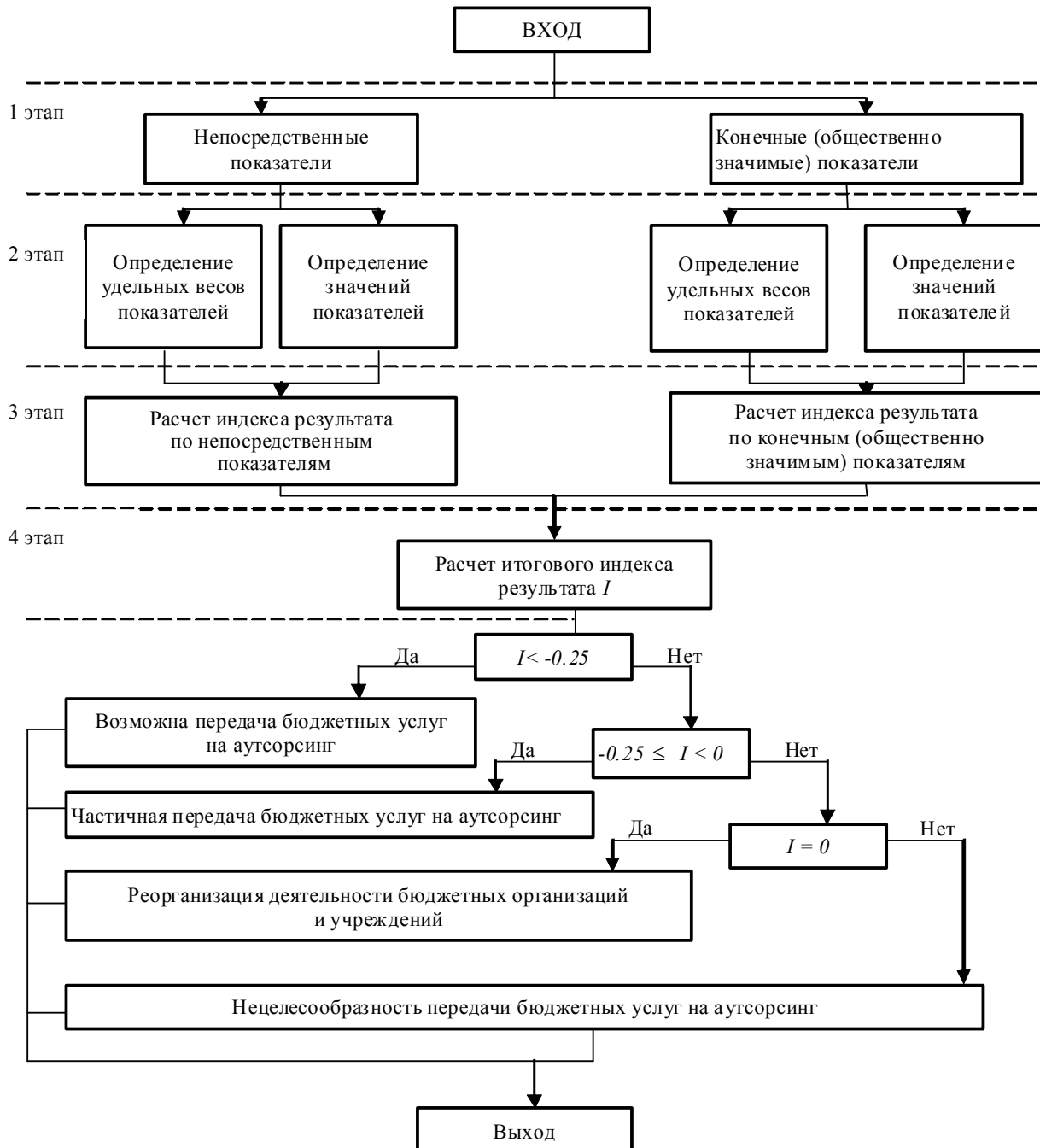


Рис. Алгоритм выбора бюджетных услуг для передачи на аутсорсинг

но значимые) показатели оказания услуг¹². Второй этап алгоритма предполагает расчет значений данных показателей, после чего экспертным путем определяются удельные веса показателей в зависимости от их значимости. На третьем этапе определяется индекс результата по конечным показателям путем суммирования произведений значений и соответствующих им удельных весов по всем показателям. На последнем этапе суммирование индексов результата по непосредственным показателям и по конечным показателям дает итоговый индекс, на основе которого принимается решение о передаче бюджетных услуг на аутсорсинг.

Исходным пунктом разработки методологии эффективности расходования государственных средств выступает выявление критериев измерения эффективности управления финансами. Критерии оценки эффективности представляют собой качественные и количественные характеристики процессов и результатов использования государственных средств, которые показывают, какие результаты являются свидетельством эффективного использования государственных средств.

Система показателей эффективности и результативности деятельности органов власти должна включать в себя следующие группы.

Показатели непосредственного результата. В отчетах о деятельности органов власти и структурных подразделений уже содержится перечень определенных результатов. Содержание результатов административной деятельности определяется как вопросами компетенции, так и характером тех функций, которые ими выполняются. В таком случае показателем непосредственного результата для него выступит количество услуг в широком смысле, управленческие решения в виде правовых актов, программ.

Показатели конечного эффекта. Показатели эффекта характеризуют изменения в объекте управления, характер воздействия деятельности на целевую группу позволяет указать на конечный эффект от деятельности исполнительного органа. Конечным эффектом для органа выступает изменение (или отсутствие изменения) в состоянии, функционировании объекта управления, целевых групп, оно, как правило, связано с достижением целей деятельности органа власти. В качестве показателей, которые могут свидетельствовать о достижении конечного социаль-

ного эффекта, выступают показатели удовлетворенности потребителя от оказанной услуги или от деятельности исполнительного органа.

Показатели непосредственных процессов связаны с характером функционирования, с административными процессами, требованиями к ним. Показатель может формулироваться как доли операций или процедур, соответствующих стандартам или требованиям, предъявляемым к работе. Фактически эти показатели нельзя полностью отнести к показателям результата, хотя они и неразрывно связаны, качество административных процессов лишь в некоторой степени определяет достижение результата. В качестве показателей непосредственных процессов могут быть выделены, например, доля подготовленных документов, выполненных в срок и без нарушений, доля операций, проведенных в соответствии с регламентом (правильно и вовремя).

Показатели должны соответствовать следующим требованиям:

1) соотнесенность - показатели должны непосредственно относиться к сформулированным целям и задачам деятельности органа власти;

2) четкость и однозначность, простота в понимании и использовании - с целью обеспечить возможность сбора и сравнения данных показатель должен быть четко определен. Из определения показателя должно быть понятно, свидетельствует ли увеличение его значения об улучшении или, напротив, об ухудшении положения с предоставлением данной услуги;

3) сравнимость - в идеальном случае показатели должны обеспечивать сопоставимость во времени и позволять проводить сравнение между органами власти;

4) проверяемость - показатели должны быть сформулированы таким образом, чтобы их значения (собранные и расчетные данные) могли быть проверены. По возможности, к ним должно прилагаться описание использованных при расчетах статистических методов и методов построения выборки;

5) статистическая надежность - показатели должны основываться на надежных системах сбора данных, и у тех, кто ими пользуется в управленческих целях, должна быть возможность проверки точности данных и надежности используемых расчетных методов;

6) экономическая целесообразность - очень важно соблюдать разумное соотношение между

затратами на сбор данных и полезностью этих данных. Там, где это возможно, показатели должны основываться на уже существующих данных и должны быть привязаны к уже проводящейся работе по сбору данных;

7) чувствительность - показатели должны быстро реагировать на изменения. Показатель, диапазон изменения которого слишком мал, может иметь лишь очень ограниченное применение;

8) отсутствие внутренних “антистимулов” - при разработке показателей необходимо принимать во внимание, какого рода поведение они будут поощрять. Необходимо избегать таких показателей, которые могут привести к формированию контрпродуктивного поведения служащих;

9) гибкость в отношении инноваций - система раз определенных показателей не должна препятствовать инновационной деятельности или внедрению альтернативных методов, систем или процессов в целях повышения качества и количества услуг;

10) быстрота обновления - показатель должен быть основан на данных, которые можно получить за время, достаточно разумное с учетом принимаемых на основе данного показателя решений, иначе существует опасность того, что решения будут приниматься на основе устаревших или утративших актуальность данных.

Оценка эффективности бюджетных расходов возможна только при сопоставимости результата и затрат, что является неременным условием корректности расчета.

¹ См.: *Гукова А.В., Шор Д.М.* Финансирование бюджетных услуг: методические аспекты измерения результативности аутсорсинга // *Финансовая аналитика: проблемы и решения.* 2011. № 1. С. 2-8.

² *Шор Д.М.* Совершенствование практики применения аутсорсинга бюджетных услуг при формировании расходов бюджета (на примере городского округа Волгоград) // *Финансовая аналитика.* 2011. № 2 (44). С. 46-53.

³ *Ваксова Е.Е., Карасева А.С.* Применение механизмов аутсорсинга на федеральном уровне // *Бюджет.* 2012. № 5. С. 20-25

⁴ Там же.

⁵ Там же.

⁶ Там же.

⁷ *Гукова А.В., Тараканов В.В.* Методика оценки результативности расходования бюджетных средств // *Финансы и кредит.* 2009. № 17. С. 2-8.

⁸ *Александров О.А., Мокрый В.К.* Методические основы оценки эффективности и результативности бюджетных расходов в Республике Карелия. URL: <http://www.rbcentre.ru>.

⁹ Методические рекомендации по применению аутсорсинга в исполнительных органах государственной власти Забайкальского края. URL: <http://www.зabayкальскийкрай.рф>.

¹⁰ *Майская Е.С.* Направления повышения эффективности и результативности бюджетных расходов // *Актуальные вопросы экономики и управления: материалы междунар. заоч. науч. конф. (г. Москва, апрель 2011 г.).* Т. I. М., 2011. С. 133-136.

¹¹ *Гукова А.В., Шор Д.М.* Методика оценки результативности расходов бюджетов при аутсорсинге бюджетных услуг // *Финансовая аналитика: проблемы и решения.* 2011. № 5. С. 2-7.

¹² Там же.

Поступила в редакцию 06.03.2013 г.