

Регулирование аутсорсинга в системе государственного управления

Regulation of Outsourcing in the Public Administration System

(DOI: 10.34773/EU.2021.3.4)

Е. МУДРОВА, М. ПЕТРОВА

Мудрова Елена Борисовна, канд. экон. наук, доцент Высшей инженерно-экономической школы Института промышленного менеджмента, экономики и торговли Санкт-Петербургского политехнического университета Петра Великого. E-mail: mudrova.eb@edu.spbstu.ru

Петрова Мария Спартаковна, магистрант Высшей инженерно-экономической школы Института промышленного менеджмента, экономики и торговли Санкт-Петербургского политехнического университета Петра Великого. E-mail: petrova.ms@edu.spbstu.ru

В статье предложен методический подход к оценке целесообразности применения аутсорсинга государственными органами исполнительной власти с целью повышения качества передаваемой функции и экономии бюджетных средств за счет оптимизации численности административно-управленческого персонала и высвобождения ресурсов. Методический подход разработан на основе анализа и обобщения программ применения аутсорсинга в органах исполнительной власти 15 субъектов РФ. Предложена методика расчета интегральных показателей для принятия решения об аутсорсинге отдельной функции, она включает в себя условия и этапы процесса передачи функций на аутсорсинг, перечень количественных и качественных показателей, матрицу визуализации оценки целесообразности аутсорсинга.

Ключевые слова: аутсорсинг, инсорсинг, государственное и муниципальное управление, административно-управленческие процессы, методика оценки целесообразности.

The article proposes a methodological approach to assessing the feasibility of using outsourcing by state executive authorities in order to improve the quality of the transferred function, save budget funds, by optimizing the number of administrative and managerial personnel and freeing up resources. The methodological approach was developed on the basis of the analysis and generalization of outsourcing programs in the executive authorities of 15 constituent entities of the Russian Federation. A method is proposed for calculating integral indicators for making a decision on outsourcing a separate function, it includes the conditions and stages of the process of transferring functions to outsourcing, a list of quantitative and qualitative indicators, a matrix for visualizing an assessment of the feasibility of outsourcing.

Key words: outsourcing, insourcing, state and municipal management, administrative and management processes, advisability assessment methodology.

Основные положения

1. Применение аутсорсинга в государственном муниципальном управлении (ГМУ) является эффективным инструментом управления, если учтены нюансы с невластными функциями, несовершенством законодательной базы, не допускается утечка конфиденциальной и закрытой информации, минимизируются риски.
2. На аутсорсинг могут передаваться только функции, поддерживающие административно-управленческие задачи – основную деятельность госоргана.
3. Проблема организации процесса передачи функций или задач госорганов на аутсорсинг не решена полностью и нуждается в проработке.
4. Предложенная методика целесообразности и эффективности применения аутсорсинга государственными органами власти позволит комплексно подойти к решению вопроса о передаче отдельной функции и, как следствие, повысить качество решения, уменьшить затраты, высвободить временные, материальные и трудовые ресурсы.

Введение

В условиях постоянной модернизации деятельности органов исполнительной власти и сокращения численности государственных служащих возрастает роль передачи выполнения

административно-управленческих функций на аутсорсинг. В настоящее время отсутствует единый нормативный правовой акт, регулирующий процесс передачи функций органов исполнительной власти на аутсорсинг. Также нет единого толкования и определения понятия аутсорсинга. Аутсорсинг представляется как в рамках проектного управления [11], так и отдельных бизнес-процессов [8], его отождествляют с «нестандартной занятостью» [9; 10], а также с «динамическим процессом распределения трудовых ресурсов» [7]. В противовес аутсорсингу ставят «инсорсинг», который предусматривает передачу функций внутри организации, и подразумевает не только «внутренний департамент-отдел, но в том числе и дочерние компании» [4].

После обобщения мнений различных исследователей [2; 6], применение аутсорсинга в исполнительных органах государственной власти (далее – ОИВ) трактуется как процесс передачи отдельных функций и привлечения компаний-аутсорсеров для выполнения неосновных видов деятельности с помощью заключения контрактов на конкурсной основе; при этом сохраняется общая юридическая ответственность за госорганом. С учетом рисков и выгод организации, на аутсорсинг переводят подбор персонала, ведение бухгалтерского учета, транспорт и логистику [13; 15], клининг, IT-обслуживание [12], юридическое сопровождение, краудсорсинг, услуги охраны [1] и т. д.

Анализ существующей практики аутсорсинга в ОИВ показал, что передача функций на аутсорсинг влияет на деятельность органа в целом, но дальнейшее развитие сопряжено с определенными ограничениями, вызванными характером бюджетного процесса, правовыми и управленческими ограничениями [5].

Функции госорганов по содержанию и глубине воздействия на общественные отношения можно разделить на общие, которые характерны для системы государственного и муниципального управления (далее – ГМУ) в целом, и частные, которые осуществляются в специальных областях, где необходимо действовать от имени государства: налогообложение, кредитование, финансирование, регулирование труда и деятельности организаций, регулирование особых правовых режимов, правоприменение, проведение выборов и др. На аутсорсинг могут передаваться только функции, поддерживающие административно-управленческие задачи – основную деятельность госоргана. Это требует четкой классификации всех функций и полномочий, которые осуществляются органом ГМУ [14].

Анализ публикаций показывает, что применение аутсорсинга в ГМУ является эффективным инструментом управления, если учтены нюансы с невластными функциями, несовершенством законодательной базы, обеспечением конфиденциальности и защиты информации, минимизированы риски. В настоящий период проблема организации процесса передачи функций или задач госорганов на аутсорсинг не решена, нуждаются в проработке:

- способы осуществления отбора второстепенных функций госоргана;
- методики расчета объемов и глубины предоставления полномочий аутсорсерам с учетом рисков;
- расчет эффективности функций, передаваемых аутсорсерам.

Цель статьи: разработать методический подход передачи функций ОИВ на аутсорсинг на основе анализа и обобщения существующих механизмов. Для этого решались задачи: уточнение понятия аутсорсинга для ОИВ, определение способов передачи функций госоргана на аутсорсинг, выявления областей управленческого процесса, которые необходимо учитывать при передаче функций (задач по оказанию услуг) сторонней организации.

Методы

Исследование опиралось на такие методы, как анализ методик передачи функций ОИВ на аутсорсинг, анализ и классификация показателей оценки эффективности региональных органов государственной власти, анализ и обобщение условий передачи функций ОИВ на аутсорсинг.

Результаты

Началом системной работы по созданию методической базы применения механизма аутсорсинга в ОИВ можно считать второй этап административной реформы в Российской Федерации 2006–2010 годов. Программа федерального Правительства по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года и план мероприятий по реализации в 2010 году этой программы (утверждены распоряжением Правительства Российской Федерации от 30.06.2010 г. № 1101-р) явились катализаторами осознания аутсорсинга на понятийном и процессном уровнях: понятие аутсорсинга и порядок его применения были закреплены в региональных положениях об аутсорсинге отдельных административно-управленческих процессов органов исполнительной власти. Первыми 15 субъектами, разработавшими порядок применения аутсорсинга в ОИВ, стали Санкт-Петербург, республики Бурятия, Мордовия, Саха (Якутия), Татарстан и Чувашия, Астраханская, Ленинградская, Липецкая, Магаданская, Сахалинская, Тамбовская и Тверская области, Пермский и Забайкальский края. Документы отражали процедуры применения аутсорсинга в ОИВ и государственных учреждениях: порядок, методические рекомендации, программы, механизмы. 53,3 % нормативно-правовых актов этих субъектов, касающихся аутсорсинга, являются действующими и в настоящее время.

При принятии решения о передаче внешним исполнителям выполнения отдельных административно-управленческих процессов, ОИВ должны руководствоваться определенными принципами и критериями, соотнося их с существующими условиями. В таблице 1 представлен их возможный вариант.

Таблица 1

Условия передачи функций на аутсорсинг ОИВ

№ п/п	Критерий	Принцип
1.	Вспомогательный (обслуживающий) характер вида деятельности	Применение аутсорсинга не допускается в отношении функций, связанных с реализацией политических, нормативно-регулятивных, контрольно-надзорных полномочий ОИВ
2.	Перенос ресурсов, высвобожденных от передачи функций на аутсорсинг, на выполнение основных функций ОИВ	Передача отдельных функций на аутсорсинг допускается в случаях, не противоречащих действующему законодательству
3.	Обязательность требований к квалификации и специализации аутсорсера	Отбор аутсорсеров для государственных нужд осуществляется на конкурсной основе
4.	Измеримость количественными или качественными показателями функции, передаваемой на аутсорсинг	Взаимодействие со сторонней организацией по исполнению отдельной функции осуществляется на долгосрочной основе с оформлением юридически обязательного письменного договора
5.	Расходы бюджета на выполнение функции ОИВ при применении аутсорсинга меньше, чем при ее исполнении органом власти	ОИВ принимает надлежащие меры для обеспечения аутсорсерами защиты конфиденциальной информации и данных, относящихся к регулируемому субъекту и его клиентам, от преднамеренного или несанкционированного разглашения информации третьим лицам [14]
6.	Сохранение или повышение качества передаваемой на аутсорсинг функции	ОИВ обеспечивают налаженную связь с аутсорсером для оперативного получения информации по соблюдению договорных обязательств
7.	Учет и управление рисками при передаче функции на аутсорсинг	ОИВ имеет письменные положения, касающиеся прекращения действия договора при несоответствии качества выполненных функций техническим и другим обязательным требованиям

Анализ и обобщение существующих методик оценки эффективности и целесообразности аутсорсинга в органах государственной власти, основанных на финансовом анализе, на использовании бенчмаркинга, и методик, ориентированных на экспертные оценки [6], позволил предложить 6 обязательных этапов процесса передачи функций ОИВ на аутсорсинг (рис. 1).

Оценку целесообразности и эффективности передачи функции госоргана на аутсорсинг предлагается проводить по четырем группам показателей: результаты аутсорсинга; экономическая эффективность; уровень управления аутсорсингом; эффективность государственных закупок. Критериями оценки эффективности выделения на аутсорсинг административно-управленческих задач государственного органа власти может служить примерный перечень количественных и качественных показателей по каждой группе.

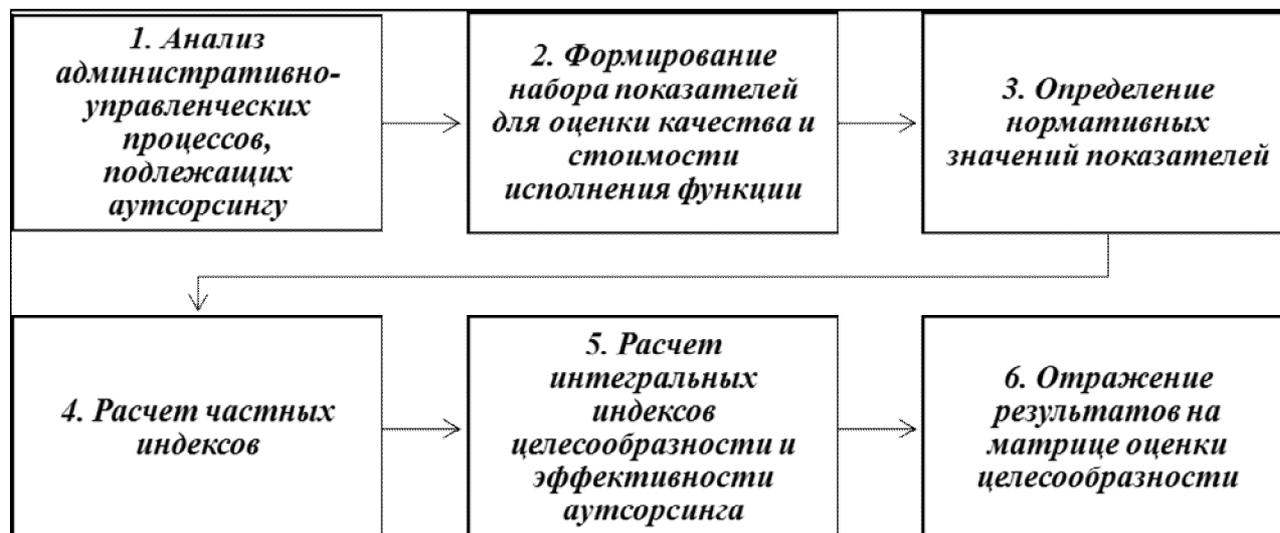


Рис. 1. Этапы процесса передачи функций на аутсорсинг

1. Показатели, характеризующие результаты аутсорсинга:
 - уровень трудовой нагрузки сотрудников органа власти после передачи административно-управленческой функции на аутсорсинг;
 - степень удовлетворенности ОИВ качеством исполнения отдельной административно-управленческой функции, переданной на аутсорсинг;
 - количество отказов при предоставлении государственных услуг;
 - среднее время обработки обращения граждан в ОИВ при передаче отдельной функции на аутсорсинг;
 - численность административно-управленческого и основного персонала в ОИВ.
2. Показатели, характеризующие экономическую эффективность:
 - стоимость аутсорсинга отдельной функции (включает затраты на приобретение данной функции у сторонней организации и расходы на заключение контракта);
 - объем сэкономленных средств за счет аутсорсинга функции;
 - доля средств, затраченных на закупку товаров, работ и услуг, в общем объеме финансирования ОИВ.
3. Показатели, характеризующие уровень управления аутсорсингом:
 - затраты ОИВ на мониторинг функции, переданной на аутсорсинг;
 - затраты на предотвращение форс-мажорных ситуаций при взаимодействии с аутсорсером функции ОИВ.
4. Показатели эффективности государственных закупок:
 - доля заключенных контрактов на аутсорсинг в общем количестве конкурентных закупок ОИВ;
 - доля заключенных долгосрочных контрактов с аутсорсерами в общем количестве долгосрочных контрактов ОИВ;

– доля расторгнутых контрактов на аутсорсинг в общем количестве конкурентных закупок ОИВ;

– количество внесенных изменений в условия контракта.

Качественным показателям присваиваются значения $0 \leq i \leq 1$. Авторы предлагают интегральные показатели индекса целесообразности и эффективности передачи задач ОИВ на аутсорсинг. В них частные показатели учитываются с применением весовых коэффициентов. В свою очередь, весовые коэффициенты могут быть определены методами ранжирования или парных сравнений с обязательным привлечением экспертов.

Интегральный показатель *оценки эффективности* аутсорсинга отдельных функций предлагается рассчитывать по формуле 1 с учетом ограничения (2).

$$E = L_1 * \frac{i_1}{i_{1нач}} + L_2 * \frac{i_2}{i_{2нач}} + \dots + L_n * \frac{i_n}{i_{nнач}}, \quad (1)$$

$$L_1 + \dots + L_n = 1 \quad (2)$$

где i_1-i_n – значения показателей; $i_{1нач}-i_{nнач}$ – значение показателей до передачи функции на аутсорсинг; $L_1 - L_n$ – весовой коэффициент, присваиваемый для каждого показателя; E – интегральный показатель эффективности применения аутсорсинга.

Если $i_{1нач}-i_{nнач} = 0$, то формула 1 будет иметь вид (формула 3):

$$E = L_1 * \frac{i_1}{i_{1нач}+i_1} + L_2 * \frac{i_2}{i_{2нач}+i_2} + \dots + L_n * \frac{i_n}{i_{nнач}+i_n}, \quad (3)$$

Для определения интегрального показателя эффективности применяются показатели, значения которых после передачи функции на аутсорсинг должны были при позитивном исходе увеличиться – например, объем сэкономленных средств, доля заключенных долгосрочных контрактов с аутсорсерами, степень удовлетворенности ОИВ качеством отдельных административно-управленческих функций.

Интегральный показатель *оценки целесообразности* передачи функции предлагается определять с учетом весовых коэффициентов как сумму частных показателей, которые при положительном исходе должны были уменьшиться при передаче функции на аутсорсинг: например, доля расторгнутых контрактов на аутсорсинг в общем количестве конкурентных закупок, уровень нагрузки на сотрудников ОИВ, численность административно-управленческого персонала ОИВ. Он рассчитывается по формуле (4):

$$F = L_1 * \frac{i_{1нач}}{i_1} + L_2 * \frac{i_{2нач}}{i_2} + \dots + L_n * \frac{i_{nнач}}{i_n} \quad (4)$$

где F – интегральный индекс целесообразности применения аутсорсинга.

Если $i_{1нач}-i_{nнач} = 0$, то формула 4 будет иметь вид (формула 5):

$$F = L_1 * \frac{i_{1нач}+i_1}{i_1} + L_2 * \frac{i_{2нач}+i_2}{i_2} + \dots + L_n * \frac{i_{nнач}+i_n}{i_n} \quad (5)$$

Попадание значения интегрального показателя в зону эффективности говорит в пользу принятия решения о передаче отдельной функции стороннему исполнителю. В качестве примера деления диапазона значений коэффициента при вынесении оценки предлагается вариант интерпретации значений действующего «Положения об аутсорсинге отдельных административно-управленческих процессов обеспечительного характера исполнительных органов государственной власти Республики Саха (Якутия)» (Постановление правительства РС (Я) от 11.01.2011 № 1). При значении $0 \leq E \leq 0,5$ – применение неэффективно, при значении $0,6 \leq E \leq 1$ передача функций на аутсорсинг эффективна.

Для наглядного отражения результатов оценки целесообразности и эффективности использования аутсорсинга в ГМУ предлагается матрица выбора аутсорсинга или инсорсинга (рис. 2). Визуализация положения интегрального показателя на матрице показывает также направление возникновения возможных рисков принимаемого решения.

Поля матрицы разделены так, чтобы результаты интегральных показателей указывали на принятие решения о передаче функций на аутсорсинг. В первом случае целесообразно оставить функцию на инсорсинге, во втором – интегральные показатели указывают на эффективность и целесообразность передачи функций ОИВ на аутсорсинг.

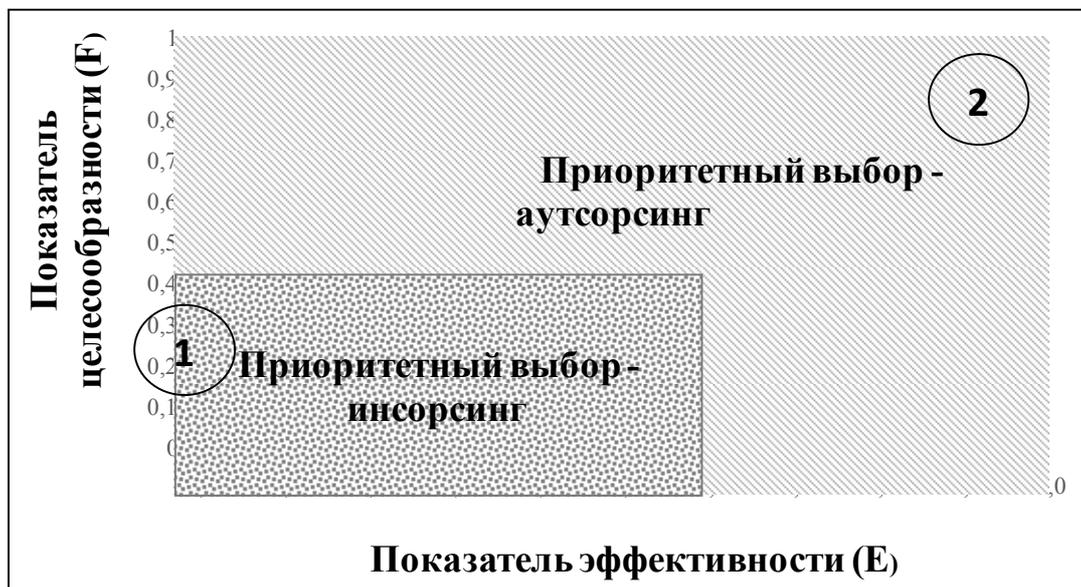


Рис. 2. Матрица оценки целесообразности и эффективности аутсорсинга

Обсуждение

Предложенная в работе методика не противоречит исследованиям аутсорсинга в ГМУ, проведенным И.В. Милькиной, Д.С. Петрулевым, Ю.М. Кузнецовой, А.С. Никитиной. Матрица оценки целесообразности и эффективности была основана на работе А.Х. Курбанова [3], но видоизменена с учетом интерпретаций интегральных коэффициентов из Постановления Правительства РС(Я) от 11.01.2011 № 1 «Об утверждении Положения об аутсорсинге отдельных административно-управленческих процессов обеспечительного характера исполнительных органов государственной власти Республики Саха (Якутия)». Примерный перечень показателей оценки аутсорсинга не имеет коррелирующей связи с показателями из «Методики расчета показателей для оценки эффективности деятельности высших должностных лиц субъектов РФ и деятельности ОИВ субъектов РФ» (Постановление Правительства РФ от 17.07.2019 № 915), но имеет связь с показателями Государственной программы «Экономическое развитие и инновационная экономика» (Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 316).

Заключение

Предложенный в статье методический подход оценки целесообразности и эффективности аутсорсинга основан на анализе и обобщении реализуемых на практике процессов передачи функций ОИВ на аутсорсинг. Методики передачи функций на аутсорсинг необходимы не только региональным и муниципальным, но и федеральным органам государственной власти. Предложенная методика обеспечивает комплексный подход к решению вопроса о передаче отдельной функции на аутсорсинг и, как следствие, повышает качество решения, создает условия для высвобождения временных, материальных и трудовых ресурсов, сокращения затрат ОИВ.

Данное исследование расширяет существующую эмпирическую базу, связанную с аутсорсингом в ГМУ, в частности, добавляет и уточняет критерии, принципы, этапы аутсорсинга, расчеты интегральных показателей, дает инструмент визуализации принимаемого решения – матрицу оценки передачи функций на аутсорсинг.

Литература

1. Гайнутдинова М.Т. Аутсорсинг логистических услуг: реалии и тенденции // Финансовые исследования. Ростовский государственный экономический университет «РИНХ». 2020. № 3. С. 176–181.
2. Кузнецова Ю.М., Никитина А.С. Кадровые инновации в сфере государственного и муниципального управления // Вопросы управления. 2019. № 63. С. 191–197.
3. Курбанов А.Х. Методика оценки целесообразности использования аутсорсинга // Современные проблемы науки и образования. 2012. № 1. С. 65–68.
4. Лейзин И.Б., Неустроева А.С. Аутсорсинг и инсорсинг в сфере информационных технологий // Инновационная экономика: перспективы развития и совершенствования. 2020. № 7. С. 104–112.
5. Милькина И.В. Аутсорсинг в системе государственного и муниципального управления // Современные проблемы муниципального и регионального управления. 2013. № 8. С. 96–100.
6. Петрулёв, Д.С. Аутсорсинг как форма организации социально-трудовых отношений // Московский экономический журнал. 2019. № 2. С. 21–36.
7. Рачек С.В. Разработка концептуальной модели сбалансированного распределения трудовых ресурсов на основе аутсорсинга // Московский экономический журнал. 2019. № 2. С. 15–20.
8. Тагаров Б.Ж. Факторы развития аутсорсинга в информационной экономике // Российское предпринимательство. 2019. Т. 20. № 1. С. 357–368.
9. Телятникова Т.В., Полянская С.Г. Особенности регулирования социально-трудовых отношений в условиях развития нестандартной занятости // Экономика труда. 2019. Т. 6. № 4. С. 1387–1396.
10. Ульшина И.В. Аутстаффинг и аутсорсинг – заемный труд или нет // Трудовое право, право социального обеспечения. 2020. № 6. С. 17–19.
11. Ушакова Н.Е. Аутсорсинг функций управления проектами // Экономикс: Олимп. 2020. № 1. С. 56–60.
12. Ensslin, L., Mussi, C.C., Dutra, A., Ensslin, S.R., Demetrio, S.N. Management Support Model for Information Technology Outsourcing // Journal of Global Information Management. 2020. № 28 (3). Pp. 123–147. DOI: 10.4018/jgim.2020070107.
13. Baozhuang N., Zihao M. Sustainable efforts, procurement outsourcing, and channel competition in emerging markets // Transportation Research Part E: Logistics and Transportation Review. 2020. № 138. DOI: 10.1016/j.tre.2020.101960.
14. Principles on Outsourcing. Consultation Report // The Board of the International Organization of Securities Commissions. 2020 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.iosco.org/library/pubdocs/pdf/IOSCO654.pdf>
15. Skipworth H., Delbufalo E., Mena C. Logistics and procurement outsourcing in the healthcare sector: A comparative analysis // European Management Journal. 2020. Vol. 38. Issue 3. Pp. 518–532. DOI: 10.1016/j.emj.2020.04.002.