



Зобнин А.В.

РЕАЛИЗАЦИЯ КОНЦЕПЦИИ СОЦИАЛЬНОГО АУТСОРСИНГА НА ТЕРРИТОРИИ ФУРМАНОВСКОГО МУНИЦИПАЛЬНОГО РАЙОНА ИВАНОВСКОЙ ОБЛАСТИ*

Аннотация

В статье анализируется практика реализации концепции социального аутсорсинга и эффективности на территории Фурмановского муниципального района. Приводятся примеры повышения эффективности системы управления социальной сферой посредством передачи части непрофильных полномочий внешним исполнителям.

Ключевые слова: социальный аутсорсинг, муниципальное управление, управление социальной сферой, социальная эффективность.

Концепция социального аутсорсинга (англ. *social outsourcing*) утверждена постановлением администрации Фурмановского муниципального района от 01.09.2009 № 817 «О реализации концепции социального аутсорсинга на территории Фурмановского муниципального района» и принята к реализации в сентябре 2009 г. В концепции зафиксирована значимость социального аутсорсинга для социально-экономического развития Фурмановского муниципального района Ивановской области, а также ключевые направления реализации концепции на период 2009–2020 гг., о которых речь пойдет в настоящей статье.

* На V Всероссийском конкурсе муниципальных образований, проведенном Министерством регионального развития РФ в октябре–ноябре 2010 г., практика, о которой идет речь в настоящей публикации, была отмечена в числе наиболее успешных, а ее автор был признан лучшим муниципальным служащим в номинации «Лучшая практика решения социальных вопросов».

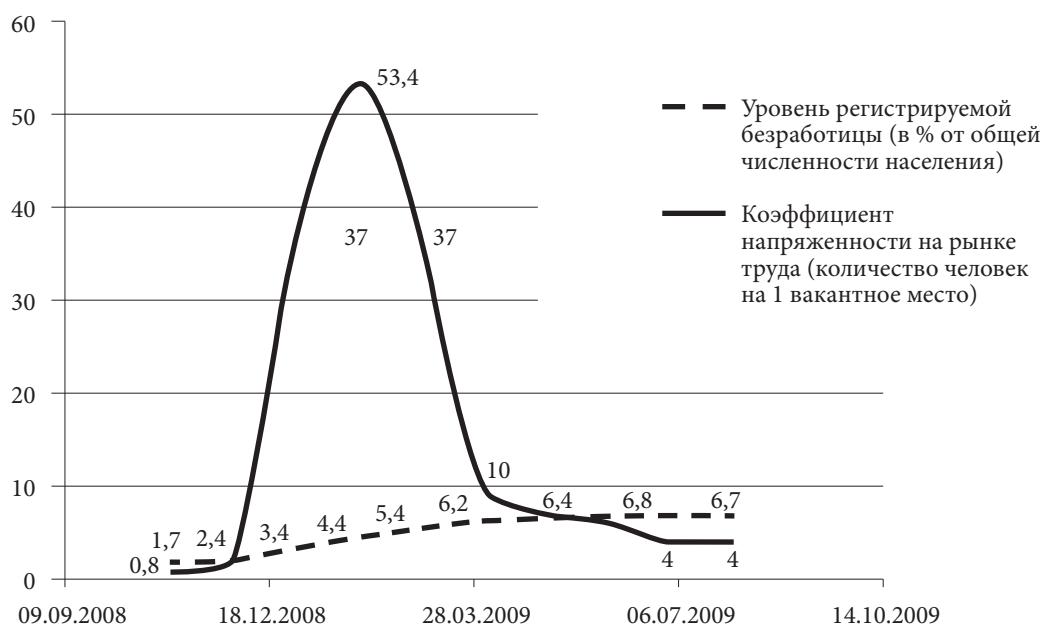
Термин «социальный аутсорсинг» является производным от таких понятий, как «образовательный аутсорсинг», «культурный аутсорсинг», «спортивный аутсорсинг» и др. Указанные явления нашли развитие с 2008 г. на территории Пермского края, однако не получили широкого распространения на территории других субъектов Российской Федерации ввиду того, что являлись отражением локальной практики передачи избыточных полномочий от органов государственного и муниципального управления Пермского края внешним, зачастую коммерческим, структурам с целью снижения организационных расходов на их администрирование.

О необходимости реализации концепции социального аутсорсинга на территории Фурмановского муниципального района

Идея использования позитивного опыта ряда муниципальных образований Пермского края в системе управления Фурмановского муниципального района зародилась в августе 2009 г. на фоне серьезных структурных изменений в экономике Ивановской области, усиления кризисных явлений в социальной сфере Фурмановского муниципального района, распространения социального неблагополучия среди жителей одного городского и пяти сельских поселений района. В частности, из 44033 жителей муниципального образования уровень регистрируемой безработицы составлял на 1 августа 2009 г. 6,7% при коэффициенте напряженности на рынке труда, равном 4. Динамика показателей в ноябре 2008–августе 2009 г. показана на рисунке 1.

Рисунок 1

Динамика уровня регистрируемой безработицы и коэффициента напряженности на рынке труда Фурмановского муниципального района в ноябре 2008–августе 2009 г.



Ситуация также осложнялась тем, что при формировании бюджета Ивановской области на 2010 г. по решению Департамента финансов Ивановской области была уменьшена на 19,43 млн. руб. расходная часть бюджета Фурмановского муниципального района (уменьшено субсидирование из бюджета Ивановской области), что могло привести к усилению кризисных тенденций в социальной сфере района в предстоящем 2010 г., к ухудшению качества исполнения основных полномочий и предоставления жителям района муниципальных услуг. Следует учитывать, что, согласно Федеральному закону от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», муниципальный район реализует свои полномочия преимущественно в сфере образования и здравоохранения, а функции социальной защиты населения переданы на уровень субъекта РФ (Ивановской области).

Сущность и ключевые направления реализации концепции социального аутсорсинга

Анализ в конце августа 2009 г. сложившейся в районе ситуации и текущего состояния системы муниципального управления выявил следующие проблемы, требующие от руководства муниципалитета немедленного решения:

- 1) наличие избыточных полномочий;
- 2) высокий уровень неэффективных расходов в сфере образования, культуры, спорта и социальной защиты населения;
- 3) неоптимизированная система управления муниципальными бюджетными учреждениями;
- 4) низкий уровень доходов учреждений социальной сферы;
- 5) высокая безработица и напряженность на рынке труда;
- 6) недостаточное качество предоставляемых муниципальных услуг;
- 7) низкая технологическая эффективность работы органов местного самоуправления при предоставлении муниципальных услуг;
- 8) отсутствие развитого общественного сектора; и т.д.

В результате обсуждения результатов анализа с руководителями муниципальных учреждений социальной сферы были сформулированы ключевые положения концепции социального аутсорсинга, а также направления (действия и мероприятия) ее реализации на территории Фурмановского муниципального района.

Первое направление – передача части муниципальных полномочий и функций, услуги по реализации которых могут быть выполнены более качественно и оперативно, на негосударственные (в том числе и коммерческие) структуры.

Второе – снижение уровня неэффективных расходов вследствие оптимизации структуры управления муниципальными учреждениями.

Третье – повышение доходной части бюджета района, увеличение доходов муниципальных учреждений посредством перевода части учреждений из бюджетных в автономные.

Четвертое – развитие сектора коммерческих предприятий и некоммерческих организаций, повышение роли общественности в решении ключевых социальных проблем.

Пятое – повышение качества и оперативности предоставления муниципальных услуг населению.

Таким образом, сущность концепции социального аутсорсинга заключалась в снижении нагрузки на систему муниципального управления путем передачи ряда полномочий и функций, услуги по реализации которых могут быть оказаны более качественно и оперативно внешним исполнителем, развитие сектора коммерческих предприятий и некоммерческих организаций, занимающихся обслуживанием отдельных социальных категорий граждан.

В результате указанных действий функции муниципалитета должны были концентрироваться только в сфере организации контроля за качеством предоставления внешними исполнителями муниципальных услуг, а также в сфере анализа результатов указанной деятельности.

Реализация стратегических направлений концепции социального аутсорсинга на территории Фурмановского муниципального района

Первое направление – передача части муниципальных полномочий и функций, услуги по исполнению которых могут быть оказаны более качественно и оперативно, негосударственным (в том числе и коммерческим) структурам.

С 2007 по 2009 г. администрацией Фурмановского муниципального района реализовывались две ведомственные целевые программы (далее – ВЦП), «Социальная защита» и «Семья солдата», направленные на оказание материально-финансовой помощи отдельным категориям жителей района (безработным, инвалидам, пенсионерам, многодетным семьям, одиноким матерям и др.). По программе «Семья солдата» в 2008 г. была оказана материальная помощь 34 семьям на общую сумму 60 тыс. руб., в 2009 г. – 22 семьям на общую сумму 48,4 тыс. руб. Структура предоставления материально-финансовой помощи в рамках программы «Социальная защита» по отдельным категориям граждан показана в таблице 1.

Таблица 1

Структура и объемы предоставления материально-финансовой помощи по категориям граждан в 2008–2009 гг. в рамках программы «Социальная защита»

Категория малообеспеченных семей	Количество семей		Общая сумма оказанной помощи (руб.)	
	2008 г.	2009 г.	2008 г.	2009 г.
Одинокие матери	17	9	19831	21700
Многодетные семьи	2	4	5100	11500

Семьи с детьми-инвалидами	11	4	29367	14516
Пенсионеры	34	25	69712	68914
Безработные	3	1	4964	300
Малоимущие семьи	8	13	25207	24600
Инвалиды	74	48	72819	104570
ИТОГО:	149	104	227000	246100

Анализ результатов реализации этих программ социальной поддержки показал низкую целевую эффективность их реализации, высокие ресурсные затраты администрации района на их администрирование, резкое снижение (на 30,3%) охвата оказания помощи в 2009 г. по сравнению с 2008 г.

Для исправления недостатков в январе 2010 г. реализация указанных полномочий была передана ряду социально ориентированных некоммерческих организаций (далее – НКО) в рамках разработанных и принятых к реализации долгосрочных целевых программ (далее – ДЦП) «Поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций, осуществляющих деятельность на территории Фурмановского муниципального района» и «Создание системы адаптации и реабилитации инвалидов на территории Фурмановского муниципального района».

Еще в августе 2009 г. был создан муниципальный реестр социально ориентированных НКО (включал 11 НКО), среди которых позднее был проведен конкурсный отбор для исполнения данных ДЦП. В ходе отбора поддержку из бюджета Фурмановского муниципального района на реализацию 6 социальных проектов получили следующие общественные организации:

- 1) Фурмановская районная общественная организация Всероссийского общества инвалидов.
- 2) Фурмановская городская общественная ветеранская организация Всероссийской общественной организации ветеранов /пенсионеров/ войны, труда, Вооруженных сил и правоохранительных органов.
- 3) Фурмановское местное отделение Ивановской областной организации Общероссийской общественной организации инвалидов «Всероссийское Ордена Трудового знамени Общество слепых».
- 4) Фурмановская районная организация общественной организации «Союз женщин России».
- 5) Фурмановское местное отделение Регионального отделения Общероссийской общественной организации «Союза пенсионеров России» по Ивановской области.
- 6) Ивановская региональная общественная организация «Центр поддержки детей, молодежи и иных малозащищенных слоев населения “Александра”».

В результате при сохранении объемов финансирования на исполнение указанных полномочий в 2010 г. по сравнению с 2009 г. значительно вырос-

ло число граждан, получающих муниципальные услуги, стал шире спектр предоставляемых услуг, снизились расходы на администрирование целевых программ социальной защиты.

В течение 2009–2010 гг. были переданы на конкурсной основе внешним исполнителям (комерческим структурам) полномочия по организации питания в учреждениях социальной сферы (ООО «Торг-Сервис»), полномочия по поддержанию системы пожарной безопасности (ООО «Кронверк»), полномочия по охране учреждений социальной сферы (ООО «Скиф»). Все это способствовало высвобождению части бюджетных ассигнований, снижению нагрузки на структурные подразделения администрации района в части управления указанными полномочиями.

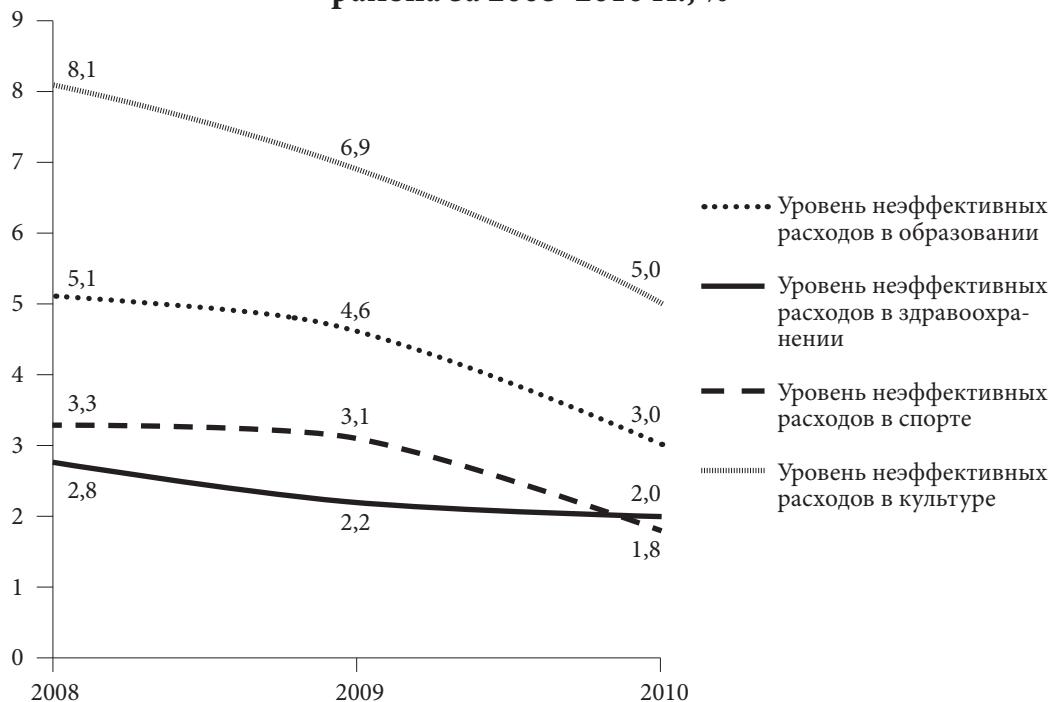
Второе направление – снижение уровня неэффективных расходов вследствие оптимизации структуры управления муниципальными учреждениями.

Действия в рамках первого направления были подкреплены мероприятиями по оптимизации структуры муниципальных учреждений, в частности, произошла централизация в одно муниципальное учреждение (далее – МУ) четырех самостоятельных отделений МУЗ Фурмановская ЦРБ, централизация в одно учреждение семи клубных объединений (учреждений культуры и досуга).

Динамика снижения неэффективных расходов¹ в сфере образования, здравоохранения, культуры и спорта представлена на рисунке 2.

Рисунок 2

Динамика неэффективных расходов по отраслям социальной сферы Фурмановского муниципального района за 2008–2010 гг., %



Третье направление – повышение доходной части бюджета района, увеличение доходов муниципальных учреждений посредством перевода части учреждений из бюджетных в автономные.

Проанализировав состояние бюджета Фурмановского муниципального района, был сделан вывод о необходимости повышения его доходной части посредством: а) перевода части бюджетных учреждений в автономные (далее – АУ), повышения их бюджетной самостоятельности (в сфере физической культуры, спорта), б) нормализации сферы платных муниципальных услуг, предоставляемых в образовании, здравоохранении, культуре.

С этой целью в 2009–2010 гг. были переведены в разряд АУ два бюджетных учреждения (МОУ ДОД «Центр детского творчества», МОУ ДОД «Детско-юношеская спортивная школа»), предоставляющие преимущественно услуги в сфере спорта, дополнительного образования и молодежной политики. И, как результат, за 10 месяцев 2010 г. улучшились показатели в сфере физической культуры и спорта (таблица 2), уменьшилась нагрузка на местный бюджет.

Таблица 2

Динамика показателей развития сферы физической культуры и спорта на территории Фурмановского муниципального района в 2007–2010 гг.

Показатели/годы	2007	2008	2009	2010 (10 мес.)	2010 (план)
Число регулярно занимающихся спортом в абсолютных цифрах	2554	2854	4285	4720	4800
Число регулярно занимающихся спортом (в % от общего числа жителей района)	5,7	6,4	9,66	10,2	10,8
Удовлетворенность качеством предоставляемых в сфере спорта услуг (в % по данным социологических опросов)	12	18	27	39	41
Количество финансовых средств, выделяемых на занятия спортом из бюджета района (тыс. руб.)	404	526,89	634,4	400	430
Количество средств, заработанных АУ в сфере физической культуры и спорта (тыс. руб.)	155	180	205	1130	1550

В сентябре–декабре 2009 г. были разработаны новые положения о предоставлении платных услуг муниципальными учреждениями образования, здравоохранения и культуры, новые методики расчета их стоимости, что позволило регулировать качество услуг, получаемых конечным потребителем, объемы и стоимость их предоставления жителям.

Четвертое направление – развитие сектора коммерческих предприятий и некоммерческих организаций, повышение роли общественности в решении ключевых социальных проблем района.

В целях снижения напряженности на рынке труда Фурмановского муниципального района и общего уровня регистрируемой безработицы была активизирована работа администрации по открытию малых предприятий и уве-

личению числа индивидуальных предпринимателей (далее – ИП), созданию дополнительных рабочих мест. Преимущества отдавались производственной сфере, сельскому хозяйству, сфере услуг. В результате в течение 2009–2010 гг. был создан сектор организаций и подобрана сеть ИП, предоставляющих социальные услуги отдельным категориям жителей района (таблица 3).

Таблица 3

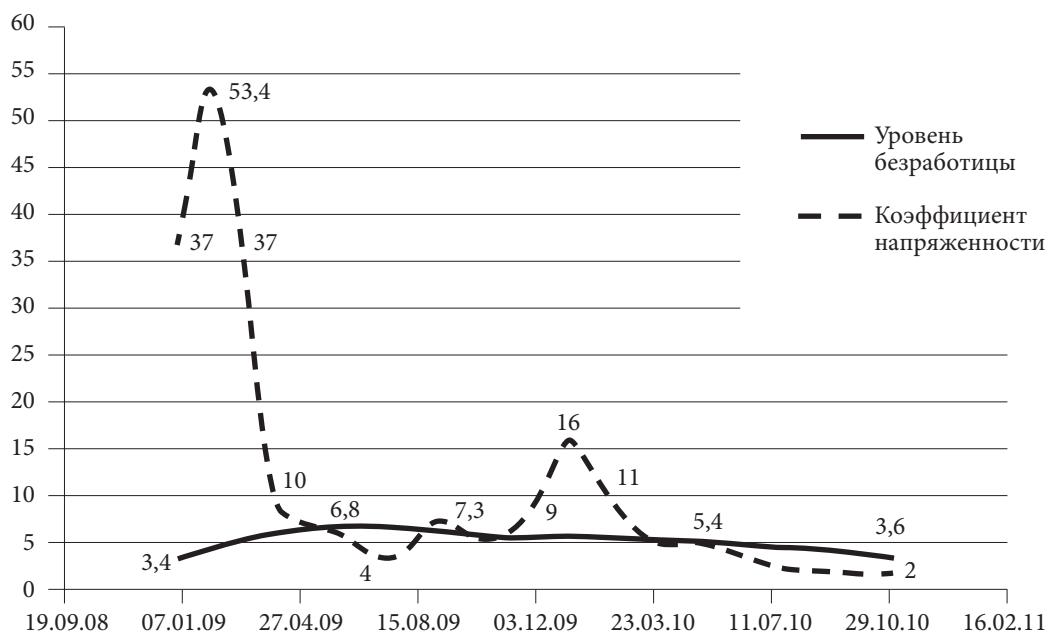
Данные об открытии собственного дела безработными гражданами

Отрасль экономики	2009 г. (10 мес.)		2010 г. (10 мес.)	
	Количество зарегистрированных ИП	Количество дополнительно созданных рабочих мест	Количество зарегистрированных ИП	Количество дополнительно созданных рабочих мест
Производство	2	1	5	0
Сельское хозяйство	1	0	15	4
Сфера услуг	4	1	18	3
Торговля	1	3	4	1
ИТОГО:	8	5	41	8

В комплексе с мероприятиями, реализуемыми в рамках Программы дополнительных мероприятий по снижению напряженности на рынке труда, программа по активизации предпринимательской активности граждан дала позитивные результаты (рисунок 3).

Рисунок 3

Динамика уровня регистрируемой безработицы и коэффициента напряженности на рынке труда Фурмановского муниципального района в сентябре 2008–ноябре 2010 г.



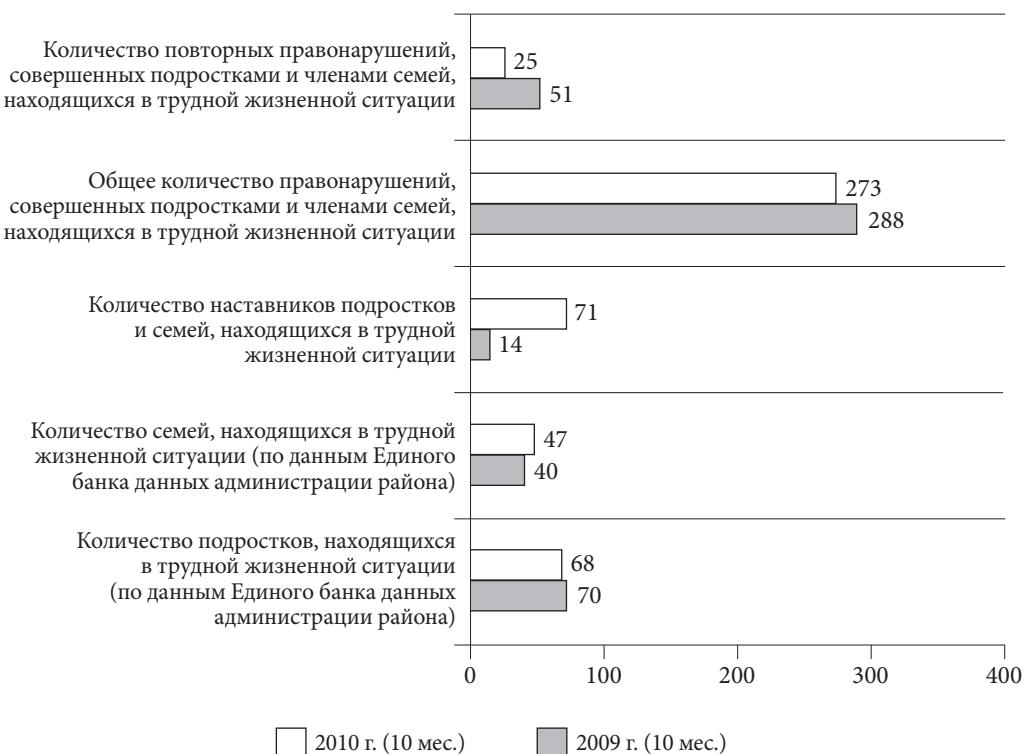
Одновременно с этим была принята установка на привлечение внимания общественности и НКО к наиболее проблемным участкам социальной сферы, а именно к проблеме безнадзорности и беспризорности несовершеннолетних подростков, являющейся следствием развития безработицы и социального неблагополучия на территории района.

Фурмановский муниципальный район с ноября 2009 г. стал pilotным муниципальным образованием, где была принята к реализации концепция развития института наставничества над подростками и семьями, попавшими в трудную жизненную ситуацию. Используя опыт Тюменской области, в районе в декабре 2009 г. были созданы банк данных наставников, Совет наставников, организована работа наставников с подростками. К работе были привлечены члены НКО, общественных движений и политических партий.

Результаты деятельности в этом направлении представлены на рисунке 4.

Рисунок 4

Сравнение показателей беспризорности/безнадзорности на территории Фурмановского муниципального района



В целом отмечалась тенденция уменьшения числа подростков, находящихся в трудной жизненной ситуации, снижения на 50% уровня повторных правонарушений, совершенных подростками. Однако констатировалось незначительное, непрогнозируемое ранее увеличение числа семей, находящихся в трудной жизненной ситуации, что поставило в августе 2010 г. перед руководством муниципалитета задачу борьбы с семейным неблагополучием.

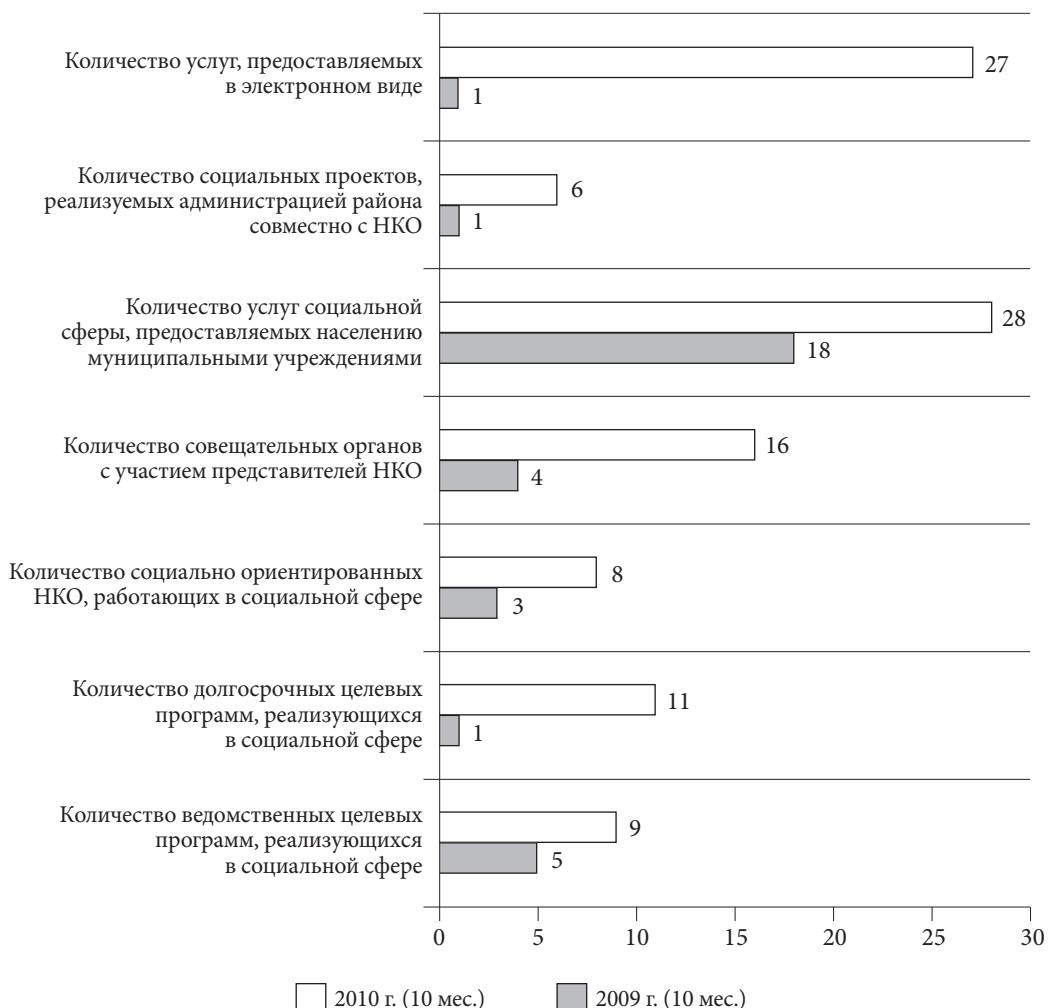
чием посредством развития института «социального контракта», при котором местные власти оказывают неблагополучным семьям материально-финансовую помощь при условии полной социализации членов семей в нормальную общественную и трудовую жизнь.

Пятое направление – повышение качества и оперативности предоставления муниципальных услуг населению.

Для повышения качества предоставляемых в социальной сфере услуг необходим системный переход от сметного к целевому финансированию социальных программ, перевод услуг, предоставляемых муниципальными учреждениями, в электронный вид для повышения оперативности обработки и предоставления информации об этих услугах. Статистические сведения о результатах работы в этом направлении представлены на рисунке 5.

Рисунок 5

Динамика показателей технологической эффективности работы органов местного самоуправления за 2009–2010 гг.





Ключевые выводы и рекомендации по дальнейшей реализации концепции социального аутсорсинга

Формула концепции социального аутсорсинга может быть кратко выражена следующим образом: повышение эффективности организации и исполнения ключевых полномочий муниципальными учреждениями путем передачи этих полномочий и функций некоммерческим и коммерческим организациям, которые могут предоставлять услуги населению более качественно. Анализ практики муниципального управления показывает, что зачастую качество предоставления муниципальных услуг внешними исполнителями в несколько раз выше качества услуг, предоставляемых населению муниципальными учреждениями. Этот феномен можно объяснить стремлением коммерческих и некоммерческих организаций изначально оптимизировать свои расходы для нормально-го функционирования на рынке социальных услуг в условиях жесткой конкуренции.

Рекомендации по развитию концепции в практике муниципального управления:

- 1) более активное привлечение к решению социальных вопросов руководителей промышленных предприятий района (внедрение элементов частно-государственного партнерства в концепцию);
- 2) развитие конкурентной среды среди НКО в процессе реализации социальных проектов с целью повышения качества оказываемых ими услуг при неизменном уровне бюджетного финансирования реализации проектов;
- 3) стимулирование общественного сектора к учреждению фондов, некоммерческих партнерств, малых производственных предприятий (реализация положений главы VI Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»);
- 4) использование практики многофункциональных центров в сельских поселениях муниципального района для упрощения процедуры получения муниципальных и государственных услуг населением (реализация положений главы IV Федерального закона от 07.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»).

ЛИТЕРАТУРА

1. Аутсорсинг (передача отдельных муниципальных функций бизнесу) // Программа социально-экономического развития Пермского края. URL: <http://www.permkrai.ru>.
2. Борисов А.А., Красильников Д.Г., Троицкая Е.А. Реформирование системы управления человеческим потенциалом в контексте административной реформы в Пермском крае // Вестник Пермского университета. Серия «Политология». – 2010. – № 2 (10).
3. Зобнин А.В. Теория и практика дизайна политического решения в органах государственной власти Российской Федерации // Власть. Человек. Закон. – 2010. – № 7.
4. Зобнин А.В. Дизайн политического решения в органах государственной власти Российской Федерации: опыт Ивановской области // Вестник Пермского университета. Серия «Политология». – 2010. – № 2 (10).
5. Зобнин А.В. Основы информационно-аналитической работы в органах государственного и муниципального управления Российской Федерации: учебное пособие. Иваново: Ивановский государственный университет, 2010.
6. Кормакова В.Н. Образовательный аутсорсинг в системе управления процессом самоопределения старшеклассников в сфере рабочих профессий // Вестник Адыгейского государственного университета. – 2010. – № 1.
7. Красильников Д.Г., Троицкая Е.А. Новый государственный менеджмент и административная реформа в Пермском крае // Ars administrandi: Ежегодник – 2009. Пермь: Пермский государственный университет, 2009.
8. Мельников А.Е., Молчанова М.Ю. Модернизация отношений местных органов власти с муниципальными учреждениями здравоохранения // Вестник Пермского университета. Серия «Политология». – 2008. – № 2 (4).
9. Сухих В.А. Основные концептуальные положения и принципы социоэкономической парадигмы регионального управления // Ars administrandi: Ежегодник – 2009. Пермь: Пермский государственный университет, 2009.
10. Сухих В.А., Блусь П.И. Деятельность правительства Пермского края как элемент управления регионом // Ars administrandi: Ежегодник – 2009. Пермь: Пермский государственный университет, 2009.

ПРИМЕЧАНИЕ

¹ Уровень неэффективных расходов рассчитывался по методикам Департамента финансов Ивановской области, Департамента образования Ивановской области, Департамента здравоохранения Ивановской области, Департамента культуры и культурного наследия Ивановской области, Комитета Ивановской области по спорту.