

ДОЛГОСРОЧНЫЕ ПАРТНЁРЫ образовательного учреждения: риски и возможности



Галина Константиновна Лапушинская,
*заведующая кафедрой государственного управления
Тверского государственного университета,
профессор, доктор экономических наук*

Среди договорных отношений школы со сторонними организациями аутсорсинг — явление далеко не новое, но отношение к нему руководителей школ неоднозначное (несмотря на его нормативную основу — Письмо Минобрнауки РФ «О применении механизмов частно-государственного партнёрства в сфере образования» от 4 февраля 2011 г. № 03–66 — далее Письмо), так как прогрессивным оно становится только при соблюдении определённых условий.

- аутсорсинг • преимущества и недостатки аутсорсинга • риски
- контроль за результатами • ответственность директора

Аутсорсинг (англ. outsourcing — «привлечение ресурсов извне») — это передача традиционных **неключевых** функций организации внешним исполнителям — сторонним специализированным фирмам (аутсорсерам). Не стоит относить к аутсорсингу использование любых услуг, оказываемых для школы внешними исполнителями. Под аутсорсингом следует понимать именно передачу на *длительное время*, ведение какой-либо *непрофильной* деятельности, которая *может осуществляться и самостоятельно, своими силами*. Прибегая к услугам аутсорсера, школа как заказчик получает в его лице как бы дополнительное структурное подразделение организации, которое в то же время остаётся от неё независимым.

Преимущества и недостатки

Для оценки возможностей использования такой формы взаимодействия школы со сторонними организациями как аутсорсинг, рассмотрим преимущества и недостатки ряда существующих на сегодняшний день схем организации такого взаимодействия с правовых, организационных и финансово-экономических позиций.

Первоначально можно выделить общие преимущества и недостатки, которые будут влиять на выбор руководителя школы (исходя из целевой ориентации) использовать тот или иной разрешённый для аутсорсинга вид деятельности самостоятельно или передавать сторонним исполнителям через процедуры, предусмотренные Федеральным законом «О контрактной системе в сфере закупок

товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» № 44-ФЗ от 05.04.2013 г. с изм. от 21.07.2014 г. № 224-ФЗ (далее закон № 44-ФЗ).

Преимущества использования аутсорсинга вне зависимости от вида передаваемых функций

Освобождается время для основных функций директора школы. Аутсорсинг позволяет руководителям не отвлекаться на управление второстепенными обслуживающими функциями и уделять больше внимания основной деятельности школы. При увеличивающейся нагрузке на руководителя необходимо, чтобы у него была возможность заниматься не только текущими проблемами школы и организацией бесперебойной текущей деятельности, но и организацией работы на результат с учётом развития школы и персонала, чтобы у руководителя хватало времени на активизацию взаимодействия с родителями, партнёрами, с учредителями. Аутсорсинг позволяет сосредоточиться на более значимых, с точки зрения приоритетов, направлениях деятельности школы.

Можно получать услуги более высокого качества, привлекая профессионалов. Часто поиск сотрудника требуемой квалификации с учётом определённой для заключения трудового договора оплатой труда практически невозможен, а приём специалиста без опыта или с более низкой квалификацией увеличивает риски невыполнения заданных требований, ответственность за которые будет нести руководитель. Уменьшаются затраты школы: передача некоторых функций аутсорсеру экономит значительную часть бюджета школы за счёт того, что нет необходимости в дополнительных расходах на своего сотрудника (оформление, ежемесячная заработная плата, налоги и т.д.).

Легче решать проблему неудовлетворённости исполнителями: сменить поставщика услуг проще, чем сменить штатный персонал. При этом возникает более высокая ответственность аутсорсера (гражданско-правовая, финансовая) по сравнению с ответственностью сотрудников собственного учреждения, ограниченной обычной дисциплинарной ответственностью в рамках трудового законодательства.

Недостатки перехода на аутсорсинг вне зависимости от передаваемых функций

Аутсорсинг не освобождает директора школы от ответственности. За обеспечение бесперебойной работы школы, безопасность и чёткое соответствие федеральным требованиям и ФГОС несёт ответственность руководитель, в трудовом контракте которого учредитель обычно предусматривает пункт, позволяющий в случае возникающих нарушений не только наложить дисциплинарное наказание, но и расторгнуть трудовой контракт. Потребуется усиленное внимание и контроль за исполнением заключённых договоров со стороны руководителя.

Перевод на аутсорсинг большинства функций чреват большими издержками: в ряде случаев заключение договора на выполнение функции сторонней организацией не уменьшит, а значительно увеличит расходы. Так, например, обсуждение возможности перехода на аутсорсинг в республике Якутия выявило: «расчёты, произведённые в Нерюнгри, показали, что переход на аутсорсинг экономически невыгоден учреждениям. Так, стоимость услуг по уборке обходится школе в 1 239 439 рублей в год. Эта же услуга, предоставляемая клининговой компанией, обойдётся в 4 245 748 рублей. Разница в 3 006 309 рублей — довольно ощутимая сумма для бюджета любого учреждения. Далее, школа в течение года тратит 5 431 370 рублей на уборку помещений, услуги сантехника, слесаря, дворника и электрика. По расчётам аутсорсинговой компании эти услуги будут стоить для одной школы 30 966 414 рублей, что дороже в 5,7 раза» (http://ysia.ru/news/12734/vvedenie_aoutsoringa_v_yakutii_obsudili_v_reskome_profsoyuza_rabotnikov_obrazovaniya.html).

Необходимо пристальное внимание к процедурным и правовым аспектам вопроса. Руководителю школы мало

принять решение о переходе на аутсорсинг по тем или иным видам деятельности. Чётко выполняя процедурные условия Закона № 44-ФЗ, необходимо через реализацию конкурсных процедур выбрать ту организацию, которая будет способна гарантированно и по наименьшей цене выполнять требуемые работы. Но на период планирования закупки, обоснования способа определения поставщика и расчёта начальной (максимальной) цены контракта, проведения конкурсных процедур, выявления победителя, заключения контракта требуется время, в течение которого школа должна бесперебойно функционировать.

Руководитель школы должен сформировать (статья 33 Закона № 44-ФЗ) объективное описание объекта закупки, в котором должны быть указаны функциональные, технические, качественные, эксплуатационные характеристики объекта закупки. Но чтобы правильно и точно сформировать такое описание, например, по установке и обслуживанию систем охранной и пожарной сигнализации, нужно не только представлять сам процесс, но и ориентироваться в том оборудовании, которое необходимо установить с учётом особенностей оснащаемых помещений, что практически невозможно для неспециалиста в этой области. Обязательное условие — включение в описание объекта закупки слов «или эквивалент», что требует от руководителя при подписании актов выполненных работ чётко представлять «совместимость товаров» и равноценность сделанной замены.

Кроме того, важно не нарушить требования к процедуре и возможности учёта особенностей школы при выборе аутсорсера. А при заключении договора со сторонней организацией необходимо внимательно отнестись ко всем нюансам, прописать все детали взаимодействия. Например, заключение контракта на озеленение территории должно обеспечить выполнение раздела III Санитарно-эпидемиологических требований к условиям и организации обучения в общеобразовательных учреждениях (СанПиН 2.4.2.2821—10 с изм. от 29.06.2011 г., 25.12.2013 г.). Необходимо указать в описании

не только требования по озеленению по возможным для посадки видам растений (запрет на посадку деревьев и кустарников с ядовитыми плодами, ядовитых и колючих растений — пункт 3.1), а также создание спортивно-игровых площадок с использованием морозоустойчивых синтетических и полимерных покрытий с оборудованием их водостоками и применением материалов, безвредных для здоровья детей (пункт 3.3). Таким образом, руководителю важно не только определять конкретные требования к необходимым работам, но и учитывать их возможное влияние на задаваемые СанПиНом для школы требования.

Составляющие аутсорсинга

Если рассматривать весь набор функций, которые разрешены разделом VIII Письма к передаче на аутсорсинг, можно выделить две составляющие аутсорсинга в сфере образования (каждая из которых по-разному воспринимается руководителем школы), исходя из их значения для оценки результатов функционирования школы и выполнения государственного/муниципального задания.

Функции, влияющие на предоставление общеобразовательных услуг (создание условий для повышения качества услуг школы за счёт лучшего качества необходимых ей услуг)

Вид передаваемой функции (в соответствии с разделом VIII Письма):

Организация горячего питания и медицинского обслуживания учащихся.

Преимущества:

- Экономия средств в том случае, когда стоимость услуг по аутсорсингу ниже, чем затраты на выполнение функций собственными силами.
- Как правило, более высокое, гарантированное качество переданных функций

(услуг), обеспечиваемое узкой специализацией и тем, что аутсорсинговая компания обладает опытом выполнения соответствующих функций.

- Более жёсткий контроль сохранности и рационального использования ресурсов (например, продуктов питания в аутсорсинговых компаниях по сравнению с пищеблоками школы, медицинских препаратов и т.д.).
- Решение вопросов с временным исполнением функций отсутствующего работника.
- Перекалывание рисков, в том числе и финансовых (например, связанных с ростом цен на продукты питания), на внешнюю фирму.
- Возможность повысить качество услуги за счёт контроля за компетенциями и повышением квалификации персонала (например, органы здравоохранения будут отслеживать и организовывать участие медработника, обслуживающего школу, в повышении квалификации в жёстко установленные для медицинских работников сроки).

Риски и недостатки:

- Зависимость от внешнего исполнителя — неисполнение своих обязанностей аутсорсером приводит к кризисной ситуации, исправить которую быстро школа не может.
- Ограничение доступа к значимой информации (например, о составе блюд и т.д.). При этом сторонняя организация — коммерческая, ориентированная на получение прибыли, поэтому она будет стремиться снижать неэффективные расходы: чтобы ребёнок, выходя после болезни, получил питание, его родители должны будут в обязательном порядке заранее уведомлять школу (иначе ребёнок останется голодным). Аналогично, когда ребёнок заболел, а питание на него уже произведено (возникает вопрос, на кого будет перекладываться свои затраты аутсорсер).
- Опасности неисполнения контракта (например, из-за фиксированности цены контракта по обеспечению питанием, но существенного роста цен на продукты питания и т.д.).
- Сложность возврата функции обратно к школе при появлении такой необходимости

УПРАВЛЕНИЕ ОБРАЗОВАНИЕМ

в результате изменения законодательства, системы финансирования и т.д.

- Возможное отсутствие аутсорсинговых компаний, которые могли бы предоставить услуги по питанию на территории муниципального образования, где функционирует школа, а аутсорсер, расположенный на другой территории, включит свои транспортные расходы в стоимость контракта и будет работать не всегда оперативно.
- Предоставление услуг по питанию школе из-за их специфики связано с особыми требованиями Роспотребнадзора, который при этом проверяет школу, а не аутсорсера: ведь руководитель школы несёт персональную ответственность за организацию питания детей.

Управление системами связи, интернет-, радио-, телекоммуникаций, сервисными, аварийными системами, системами доступа.

Преимущества:

- Повысить качество собственного сайта и обеспечить выполнение требований к размещению и оперативному обновлению информации (ориентация на повышение информационной открытости образовательной организации — статья 29 Закона «Об образовании в Российской Федерации» и детализирующее её Постановление Правительства РФ от 10.07.2013 г. № 582 — распространяется и на процесс предоставления услуг в рамках муниципального задания, и на процесс предоставления платных услуг, информация о которых должна размещаться в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе на официальном сайте школы в сети Интернет).
- Как правило, более высокое, гарантированное качество переданных функций, обеспечиваемое узкой специализацией и тем, что аутсорсинговая ИТ-компания обладает опытом выполнения соответствующих функций.

- Реализация функции грамотными специалистами: возможность использовать чужой профессиональный опыт, накопленный при решении аналогичных задач, и постоянный доступ к новым технологиям и знаниям. Компания-аутсорсер, специализирующаяся на предоставлении ИТ-услуг, первой сталкивается с возникающими проблемами в данной области, и инвестирует в выработку решений задач, развитие соответствующих технологий и постоянное повышение квалификации своего персонала. Для обеспечения такого же качества самостоятельно школе необходимы значительные инвестиции в развитие персонала, ИТ-оборудование, программное обеспечение.

- Экономия времени при выполнении новых возникающих требований к реализации переданных функций. Так, при необходимости разместить актуальную информацию о муниципальном задании школе не только на её сайте, но и на сайте Минфина РФ в сети Интернет www.bus.gov.ru, компании, которые на аутсорсинге осуществляли ИТ-сопровождение школы, выполнили их оперативно и без каких-либо проблем.

- Экономия затрат на обучение персонала при необходимости решать специфические задачи (школа получает готовых «узких специалистов» без вложений в их подготовку).

Риски и недостатки:

- Зависимость от внешнего исполнителя. Например, школы часто попадают в зависимость от фирмы-производителя программного продукта, используемого при необходимости модификации автоматизированной системы, внедрении сопряжённых программ и т.д.

- Невозможно переложить ответственность на аутсорсера за нарушение требований к оперативному размещению информации, если в контракте определены сроки обновления информации на сайте, которые нарушены не были.

- Возможно требование к школе по выплате финансовых средств со стороны аутсорсера

при фактическом отсутствии каких-либо действий (по договору за обслуживание даже в условиях, когда за отчётный период аутсорсер не вносил никаких изменений в выставляемую на сайте информацию).

Организация уборки помещений, зданий, озеленения территории школы.

Преимущества:

- Экономия средств в случае, когда стоимость услуг по аутсорсингу ниже, чем затраты на выполнение функций собственными силами.

- Возможность жёсткого контроля за результатом.

- Отсутствие проблем с временным исполнением функций отсутствующего работника.

- Возможность решения вопроса, связанного с низкой укомплектованностью низкооплачиваемых должностей (дворники, сторожа и т.д.).

Риски и недостатки:

- Неисполнение контракта, что приведёт к нарушению требований к качеству реализуемых на базе школы услуг, а разрешение возникшей ситуации требует времени.

- Возможное отсутствие аутсорсинговых компаний, которые могли бы предоставить клининговые услуги на территории муниципального образования, где функционирует школа, а аутсорсер, расположенный на другой территории, включит свои транспортные расходы в стоимость контракта и будет работать не всегда оперативно.

Содержание и оборудование находящихся на территории школы спортивных и детских площадок.

Преимущества:

- Экономия средств в случае, когда стоимость услуг по аутсорсингу ниже, чем затраты на выполнение функций собственными силами.

Риски и недостатки:

- Зависимость от внешнего исполнителя.
- Возможность не обеспечить надлежащее качество товара/оборудования со стороны аутсорсера (особенно в ситуации ценового демпинга в конкурентной борьбе за контракт).

Обеспечение школ оборудованием, учебно-наглядными пособиями, учебными изданиями, компьютерной и иной техникой, мебелью, транспортными средствами, хозяйственным инвентарём.

Преимущества:

- Отсутствие проблем с закупкой материала и оборудования, а контроль только получаемого результата.

Риски и недостатки:

- Закупленная и поставленная техника может сломаться сразу после завершения работ по поставке.

В сфере услуг, обеспечивающих жизнедеятельность школы (за счёт высвобождения внутренних ресурсов для других целей — возможности привлекать ресурсы аутсорсера при отсутствии у школы возможности вкладывать значительные суммы собственных средств для закупки специального оборудования и т.д.). Кроме того, при аутсорсинге в этом направлении отпадает необходимость контроля за процессами: он заменяется контролем за результатами, что менее трудоёмко и более результативно.

*Вид передаваемой функции
(в соответствии с разделом
VIII Письма)*

Обслуживание, содержание и ремонт зданий, сооружений.

Преимущества:

УПРАВЛЕНИЕ ОБРАЗОВАНИЕМ

- Возможность снизить расходы на поддержание жизнедеятельности школы.
- Убрать риски проявления (особенно финансовых колебаний) сезонных работ.
- Способность обеспечить безопасность при быстром реагировании на возникающую проблему (не придётся решать вопрос с аварийным ремонтом — акцент переносится с устранения аварий на их недопущение).
- Имущественный комплекс школы будет иметь приятный вид, что позитивно скажется на её имидже.

Риски и недостатки:

- Зависимость от внешнего исполнителя — неисполнение своих обязанностей аутсорсером способно привести к кризисной ситуации, быстро исправить которую школа не сможет.
- Возможность не обеспечить надлежащее качество со стороны аутсорсера (особенно при ценовом демпинге в конкурентной борьбе за контракт).
- Сложность возврата функции обратно школе при появлении такой необходимости в результате изменения законодательства, системы финансирования и т.д.

Установка и обслуживание систем охранной и пожарной сигнализации, кондиционирования, вентиляции, водоснабжения, канализации.

Преимущества:

- Экономия времени (при выполнении функций, на освоение которых нет времени, проще воспользоваться услугами сторонней организации, в которой есть инфраструктура, технологии и необходимые специалисты).

- Способность обеспечить безопасность при условии быстрого реагирования на возникающую проблему.
- Перекалывание рисков, в том числе и финансовых (например, связанных с заменой вышедших из строя элементов, деталей, узлов и т.п.), на внешнюю фирму.
- Возможность решить вопросы, связанные с низкой укомплектованностью низкооплачиваемых должностей (электрики, сантехники и т.д.).
- Экономия затрат на обучение персонала при необходимости решать специфические задачи (школа получает готовых «узких специалистов» без вложений на их подготовку).
- Появление реальной материальной ответственности, способ возместить ущерб в случае, если что-то произошло. При возникновении форс-мажорной ситуации аутсорсер несёт ответственность: не только выплачивает штраф, но и полностью возмещает причинённые убытки.

Риски и недостатки:

- Зависимость от внешнего исполнителя.
- Отсутствие на рынке конкурирующих компаний по обслуживанию школ и неопределённость финансовой перспективы: аутсорсер может существенно повысить цену обслуживания при последующем заключении контракта, понимая зависимость школы от его услуг/выполняемых работ.
- Предоставление услуг по охране школы из-за их специфики связано с особыми требованиями СанПиНа, которые будет проверять Роспотребнадзор у школы, а не аутсорсера. Например, если в перечень услуг по охране входит выставление стационарного поста физической охраны, то для данных сотрудников охранной компании (которые будут постоянно находиться в здании школы и контактировать с учащимися и посети-

телями) необходимо будет согласно пункту 18 Приложения 2 к Перечням вредных и (или) опасных производственных факторов и работ, при выполнении которых проводятся предварительные и периодические медицинские осмотры (обследования), и Порядку проведения предварительных и периодических медицинских осмотров (обследований) работников, занятых на тяжёлых работах и на работах с вредными и (или) опасными условиями труда (приказ Минздравсоцразвития РФ от 12.04.2011 г. № 302н) один раз в год проходить обязательные предварительные и периодические медицинские осмотры.

Эксплуатация, обслуживание и ремонт инженерных и технических систем зданий, сооружений.

Преимущества:

- Снижение расходов на поддержание жизнедеятельности школы.
- Оперативное решение проблем возникновения аварийных ситуаций и привлечения специализированной техники, необходимой для бесперебойной эксплуатации инженерных и технических систем зданий.

Риски и недостатки:

- Зависимость от внешнего исполнителя: неисполнение своих обязанностей аутсорсером способно привести к кризисной ситуации, быстро исправить которую школа не сможет.
- Отсутствие на рынке конкурирующих компаний по обслуживанию школ и неопределённость финансовой перспективы: аутсорсер может существенно повысить цену обслуживания при последующем заключении контракта.
- Сложность возврата функции обратно к школе при появлении такой необходимости в результате изменения законодательства, системы финансирования и т.д.

Учёт потребления тепло- и электроэнергии, холодной и горячей воды, анализ, расчёт оптимизации энерго- и водопотребления.

Преимущества:

- Экономия времени (при выполнении новых функций школы, на освоение которых нет времени, — проще воспользоваться услугами сторонней организации, в которой есть инфраструктура, технологии и необходимые специалисты).
- Возможность получить обоснованные расчёты затрат и направлений работы по программе ресурсосбережения.
- Экономия затрат на обучение персонала при необходимости решать специфические задачи (школа получает готовых «узких специалистов» без вложений на их подготовку).

Риски и недостатки:

- Зависимость от внешнего исполнителя — некачественно выполненный контракт не приведёт школу к ожидаемым результатам.
- Затраты на стороннюю организацию могут быть существенно выше, чем получаемый от оптимизации энерго- и водопотребления эффект.

Организация доставки детей в школу.

Преимущества:

- Отсутствие необходимости в специальном транспорте и расходов на его содержание.

УПРАВЛЕНИЕ ОБРАЗОВАНИЕМ

- Высвобождение части имущественного комплекса (если были гаражи).
- Отсутствие проблем с временным исполнением функций отсутствующего работника.
- «Уходят» вопросы приобретения и хранения бензина/дизельного топлива в соответствии с требованиями пожарной безопасности (не будут возникать замечания со стороны органов Госпожнадзора).

Риски и недостатки:

- Зависимость от внешнего исполнителя, услуги которого воспринимаются получателями также как те, которые выполняет школа (некачественно выполняемые услуги могут ухудшить имидж школы).
- Возможность не обеспечить надлежащее качество со стороны аутсорсера (особенно при ценовом демпинге в конкурентной борьбе за контракт).

Зная преимущества и риски аутсорсинга различных функций школы, директор способен более объективно и обоснованно подойти к выбору тех процессов, которые могут быть переданы в рамках долгосрочных договоров на выполнение сторонними организациями. Но при этом он не сможет снизить собственную ответственность за эффективное функционирование и бесперебойную качественную работу школы. **НО**