

ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО И АУТСОРСИНГ В ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP AND OUTSOURCING IN THE GOVERNMENT ACTIVITY: A COMPARATIVE ANALYSIS

I. Osokina

Annotation

This article shows a systematical comparison between public-private partnerships and outsourcing for a number of characteristics. Also presents the advantages and disadvantages of these types of businesses – for the government and for private companies. Article also includes the analysis of the main characteristics of the PPP and outsourcing and conclusions about whether it is possible to consider PPP a particular case of the outsourcing.

Keywords: outsourcing, public-private partnerships, effective forms of business.

Осокина Ирина Викторовна

*Научно-исследовательский университет
"Высшая школа экономики"
Санкт-Петербургский филиал*

Аннотация

В данном исследовании приведено систематическое сравнение государственно-частного партнерства и аутсорсинга по ряду характеристик. Также представлены преимущества и недостатки этих форм ведения бизнеса, как для государства, так и для частной компании. Проанализированы основные отличительные черты ГЧП и аутсорсинга и сделаны выводы о том, можно ли считать ГЧП частным случаем аутсорсинга.

Ключевые слова:

Аутсорсинг, государственно-частное партнерство, эффективные формы ведения бизнеса.

Сегодня термин "государственно-частное партнерство" используется во многих странах мира, однако единого определения не существует.

Четко выделяются пять составляющих государственно-частного партнерства:

- ◆ Взаимодействие выгодное двум сторонам;
- ◆ Создание партнерства ради конкретных социально значимых целей/ проектов;
- ◆ Пропорциональное распределение прибыли и рисков;
- ◆ Юридически закрепленное взаимодействие с вытекающими правами и обязанностями;
- ◆ Разные ресурсы у двух сторон для осуществления проекта (у одних деньги, у других компетенции) [10].

PriceWaterhouseCoopers и C'M'S'CameronMcKenna определяют ГЧП как "любую сделку, структура которой предполагает совместную работу государственного и частного сектора для достижения общей цели" [5]. Потребность в государственно-частном партнерстве связана с тем, что на государство ложится огромное количество обязанностей по обеспечению жизнедеятельности людей и улучшению качества услуг, и даже несмотря на то, что на каждом уровне – федеральном, региональном и мест-

ном – есть свои ответственные органы, достаточно трудно обеспечить правопорядок в стране только своими силами.

Именно на данном этапе на помощь государству приходят представители бизнеса, которые являются профессионалами в своей сфере и могут предложить не только высокотехнологичные технологии, выполнение заказа в срок, но и поиск инновационных и более эффективных решений. Более того, такое партнерство, сочетающее в себе интересы государства и предпринимательских структур позволяет искоренить "провалы" рынка.

В данном исследовании был поднят вопрос о том, может ли государственно-частное партнерство выступать как частный случай аутсорсинга. Был проведен анализ литературы по данной тематике и были использованы работы Аниты Биндаль и Моники Шармы, в статье которых отражены не только примеры эффективного государственно-частного партнерства, но и заблуждения государства по поводу выгоды использования такого партнерства [17]. В статье Питера Гюнтера, напротив, ведение ГЧП рассматривается как оптимальный для государства выход и одновременное сокращение расходов и долгов [18]. Выводы этих статей, как легко убедиться,

противоположны, и именно поэтому они представляют большой интерес. В работе доктора экономических наук, главного научного сотрудника ИМЭМО РАН В. Варнавского представлены вопросы методологии ведения государственного–частного партнерства, также подробно рассмотрены предпосылки возникновения ГЧП и описана дилемма выбора между обеспечением прибыли и обслуживанием общественных интересов. Для сравнения ГЧП и аутсорсинга была рассмотрена статья Е.В. Шадринной и Д.В. Виноградова "Государственно–частное партнерство как форма организации бизнеса" [13], И.Д. Котлярова "Применение аутсорсинга в государственной деятельности в Российской Федерации" [7], А.Х. Курбанова и И.Д. Котлярова "Практический аутсорсинг: проблемы и пути решения" [9], исследование Р. Н. Крекотнева [8], а также работы Г.А. Маховиковой [12].

По словам Аниты Биндаль и Моники Шармы, ГЧП можно охарактеризовать как отношения "best-of-both worlds", в которых участвуют самые квалифицированные частные организации, а также надежный партнер–заказчик – государство [17]. Отношения аутсорсинга – это делегирование производства товаров и оказание услуг агентом (государством) внешнему производителю (част-

ному бизнесу) от имени принципала (общества) [13]. Сегодня обе формы ведения бизнеса активно развиваются в России и возникают вопросы, какой из них наиболее выгоден, и чем они отличаются. И можем ли мы рассматривать ГЧП как частный случай аутсорсинга? Для более наглядного исследования будет рассмотрен аутсорсинг между государством и частной компанией – аутсорсером. Далее коснемся детально каждой из сторон.

В работе А.Х. Курбанова и В.А. Плотникова (и продолжающей ее работе Р. Н. Крекотнева [8]) ГЧП и аутсорсинг сравниваются по следующим характеристикам: стороны взаимодействия, экономическое содержание, юридическое содержание, управленческое содержание, организационное содержание и предпринимательское содержание [10]. В моем исследовании при сравнении данных форм, будут использованы немного другие характеристики.

Необходимо уточнить некоторые пункты **табл. 1**. Государство в ГЧП часто ущемляет интересы бизнеса и перекладывает большую часть функций на него, в результате, основные издержки ложатся на бизнес [2]. К сожалению, в реальной практике при выборе лучшей частной компа-

Таблица 1.

Систематическое сравнение ГЧП и аутсорсинга.

Критерий	ГЧП	Аутсорсинг
Консолидация ресурсов	Обязательная консолидация ресурсов с двух сторон, причем основные затраты в ходе реализации проекта несет частная организация	Обязательная консолидация ресурсов с двух сторон, затраты распределены либо равномерно, либо прописаны в условиях договора
Принцип партнерства	Соблюдается	Не соблюдается
Цели партнерства [8]	Реализация инфраструктурного проекта и его обслуживание	Содействие в выполнении государственных функций (как правило, услуг)
Регулирование [13]	1. Бизнес регулирование (стандартное) 2. Регулирование государственного сектора 3. Отдельные правила регулирования 4. Отсутствие регулирования (при автаркии)	1. Бизнес регулирование (стандартное) - постоянное делегирование государственных услуг частному сектору 2. Нормативное регулирование (цен, тарифов, регулярный мониторинг и аудит бизнеса)
Передача функций	Передача ключевых функций для осуществления проекта	Делегирование осуществления функций, которые не очень важны и нерентабельны для государства
Характер отношений по длительности проекта	Как долгосрочные, так и краткосрочные, прекращаются, как правило, сразу после реализации проекта / внедрения инновации	Обычно долгосрочное сотрудничество (часто повторяющиеся операции)
Гарантии и риски [9]	Государство обязуется финансировать проект в заранее оговоренных размерах. Риски распределяются пропорционально между сторонами, на заранее оговоренных условиях (часто большая часть рисков ложится на бизнес)	Гарантия выкупа продукции / услуг или других результатов деятельности аутсорсера со стороны государства. Низкие риски за счет гарантий выкупа товара/ услуги

нии государство чаще заключает договор не с самым профессиональным партнером, а с компанией, работающей в данной сфере и имеющей надлежащие компетенции, которая согласна на неравные условия ведения партнерства. Государство выбирает на тендере более выгодного для себя партнера, в том числе, обращая внимание на стоимость самого контракта, тогда как при слишком низких ценах реальные профессионалы в данной отрасли выходят сами из конкурса, в итоге государство, выбрав не самого лучшего, а "второсортного", партнера может столкнуться с недобросовестностью в ходе сотрудничества. Это иногда приводит к снижению эффективности проекта. В случае с аутсорсингом, государство, как правило само идет на контакт с конкретной аутсорсинговой компанией, и выбирает лучшую на рынке – отношения становятся более равноправными.

Принцип партнерства заключается в том, что каждая из сторон заинтересована в общем успехе предприятия, равно как и в успехе другого партнера [6]. Этот принцип созвучен с определением партнерства, подчеркивающим, что партнеры взаимно согласуют свои цели и рационально распределяют обязанности с учетом сравнительных преимуществ каждого [13]. При ГЧП у частного бизнеса есть стимулы и мотивация для партнерства и лучшей реализации проекта, в случае с аутсорсингом ча-

стная компания просто выполняет проект по выставленным требованиям и не имеет никакой дополнительной стимуляции к улучшению проекта.

Регулирование при разных формах ГЧП представлено в таблице, однако хотелось бы подробнее остановиться на регулировании при аутсорсинге. Е. В. Шадрин и Д. В. Виноградов выделяют 2 вида регулирования – 1) аутсорсинг в секторе со свободной конкуренцией и стандартным регулированием (постоянное делегирование государственных услуг частному сектору); 2) специальное нормативное регулирование, например, цен (тарифов) или даже регулярный мониторинг и аудит бизнеса, введенного на аутсорсинг [13]. Однако эти формы регулирования могут быть неэффективными, так как регулирование может ограничивать эффективность, а мониторинг и аудит требуют дополнительных затрат.

В случае с ГЧП государство нанимает частную компанию именно для того, чтобы передать ей все важные функции, с которыми государство не в силах справиться самостоятельно. При аутсорсинге государство передает лишь часть своих функций, которые не совсем важны для стратегического развития общества и государства, и ведение их собственными силами связано с большими издержками и низкой рентабельностью.

Таблица 1.

Преимущества и недостатки ГЧП и аутсорсинга [3, 11]

	ГЧП	Аутсорсинг
Недостатки	<p>Для государства:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Зависимость от исполнителя 2. Риск утечки информации 3. Высокие затраты на поиск исполнителя <p>Для частного партнера:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Условия договора могут накладывать ограничения на сотрудничество с определенным кругом контрагентов 2. Может быть подвергнут неэкономическим механизмам воздействия 3. Создание специфических активов, которые применимы только к данному проекту 	<p>Для государства:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Зависимость от исполнителя 2. Риск утечки информации (исправимый недостаток) 3. Трудности с контролем надлежащего выполнения работы и, соответственно, высокие издержки на аудит и контроль <p>Для частного партнера:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Неэффективное ведение деятельности из-за ограничений со стороны государства 2. Создание специфических активов, которые применимы только к данному проекту
Преимущества	<p>Для государства:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Возможность реализации крупномасштабных общественно значимых проектов 2. Приобретение надежного высококвалифицированного исполнителя 3. Привлечение дополнительных инвестиций 4. Стабильный и прибыльный бизнес после реализации крупного проекта <p>Для частного партнера:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Стабильный и доходный бизнес 2. Наиболее быстрое разрешение формальностей, благодаря сотрудничеству с государством (подписание документов) 3. В случае расторжения договора со стороны государства, компания получает компенсацию 	<p>Для государства:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Снижение издержек и повышение качества выполнения проекта 2. Повышение рентабельности за счет концентрации на профильных высококоротельных функциях 3. Увеличение возможности гибко реагировать на изменения внешней среды <p>Для частного партнера:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Долгосрочный и стабильный доход 2. Возможность изменить формат работы с заказчиком ради наиболее продуктивного сотрудничества

Из табл. 2 можем видеть подробно описанные преимущества и недостатки ГЧП и аутсорсинга для двух сторон. Исходя из этих данных, можно подобрать эффективную форму бизнеса для определенного проекта.

Если обратиться к исследованию Н.Д. Холодной, то можно отметить еще ряд преимуществ ГЧП для государства:

- ◆ ускорение внедрения новых общественно значимых проектов за счет привлечения дополнительных финансовых и прочих ресурсов;
- ◆ возможность использования налаженного механизма управления большими и комплексными программами;
- ◆ возможность применения инновационных технологий, разработанных частными предприятиями;
- ◆ повышение технологического, финансового потенциала в различных отраслях экономики в качестве ус-

ловия перехода от сырьевой экономики к новой экономике знаний [15].

Резюмируя все вышеописанное, хотелось бы заметить, что каждая из этих форм взаимодействия государства и бизнеса подходит для разных сфер деятельности. ГЧП является выходом из ситуаций с крупномасштабными или высокотехнологичными проектами, результаты которых станут достоянием общества или привнесут весомый вклад в развитие государства.

Аутсорсинг государства и бизнеса обычно появляется там, где необходимо строгое выполнение рутинных бизнес-процессов, которые необходимы для нормального функционирования, в частности, документооборота государства. По большому счету, аутсорсинг в государственной деятельности можно назвать частным случаем ГЧП, с наиболее равноправными отношениями между партнерами, менее значимыми проектами и большей лояльностью к бизнесу со стороны государства.

ЛИТЕРАТУРА

1. Проект федерального закона "О государственно-частном партнерстве" (разработчик проекта акта: Минэкономразвития России) // <http://www.economy.gov.ru/minec/about/structure/depreulatinginfluence/doc20120622_015>. – 22.10.2014.
2. Белоусов М. Ю. Влияние социально-экономических факторов на решение муниципальных властей о выборе формы организации рынка социально значимых услуг (на примере услуг по вывозу твердых бытовых отходов) // Экономический журнал Высшей школы экономики. – 2014. – Т. 14. – № 3. – С. 379–394.
3. Варнавский В. Г. Государственно-частное партнерство: некоторые вопросы методологии [Электронный ресурс] // URL:<http://www.imepi-eurasia.ru/baner/Varnavskiy.pdf> (дата обращения – 20.10.2014)
4. Гаврилов О. О. Анализ существующих подходов к оценке эффективности аутсорсинга // Экономика и предпринимательство. – 2012. – № 2. – С. 292–297.
5. Зедина Ю. А. Институт государственно-частного партнерства в системной трансформации современной рыночной экономики // Вестник Института экономики Российской академии наук. – 2014. – № 3. – С. 160–168.
6. Котляров И. Д. Аутсорсинг и иные формы межфирменной кооперации: анализ отличий // Бухучет в строительных организациях. – 2011. – № 1. – С. 39–43.
7. Котляров И. Д. Применение аутсорсинга в государственной деятельности в Российской Федерации // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2012. – № 2. – С. 112–120.
8. Крекотнев Р. Н. Государственно-частное партнерство: экономическая природа и принципы применения // Проблемы экономики и управления нефтегазовым комплексом. – 2015. – № 1. – С. 21–27.
9. Курбанов А. Х., Котляров И. Д. Практический аутсорсинг: проблемы и пути решения. СПб.: Копи-Р Групп, 2012. – 224 с.
10. Курбанов А. Х., Плотников В. А. Государственно-частное партнерство и аутсорсинг: сравнительный анализ структуры и характера отношений // В мире научных открытий. – 2013. – № 4. – С. 33–47.
11. Ларионов И. К. Государственно-частное партнерство и управление развитием пассажирского транспорта мегаполиса // Экономические системы. – 2012. – № 4. – С. 2–6.
12. Маховикова Г. А., Ефимова Н. Ф. Государственно-частное партнерство: зарубежный опыт и российские реалии. – СПб.: Изд-во СПбГЭУ, 2013. – 251 с.
13. Шадрин Е. В., Виноградов Д. В. Государственно-частное партнерство как форма организации бизнеса // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2012. – № 4. – С. 5–19.
14. Шпакович Д. К., Василенок В. Л. Развитие форм государственно-частного партнерства в российской экономике // Научный журнал НИУ ИТМО. Серия: Экономика и экологический менеджмент. – 2014. – № 1. – 21 с.
15. Холодная Н.Д. Государственно-частное партнерство – новый тип отношений в российской экономике // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2009. – № 2. – С. 42–56.
16. Семинар "Государственно-частные партнерства – новая форма взаимодействия государственного и частного секторов в финансировании инфраструктурных и социальных проектов". – Москва. Посольство Великобритании. – 2003. – 26 с.
17. Anita Bindal, Monika Sharma. Public-Private Partnership // International Journal of Research (IJR). August, 2014. P. 1270–1274.
18. Peter Gunther. Public-private partnerships: new opportunities for state and local governments // Murtha Cullina. August, 2010.