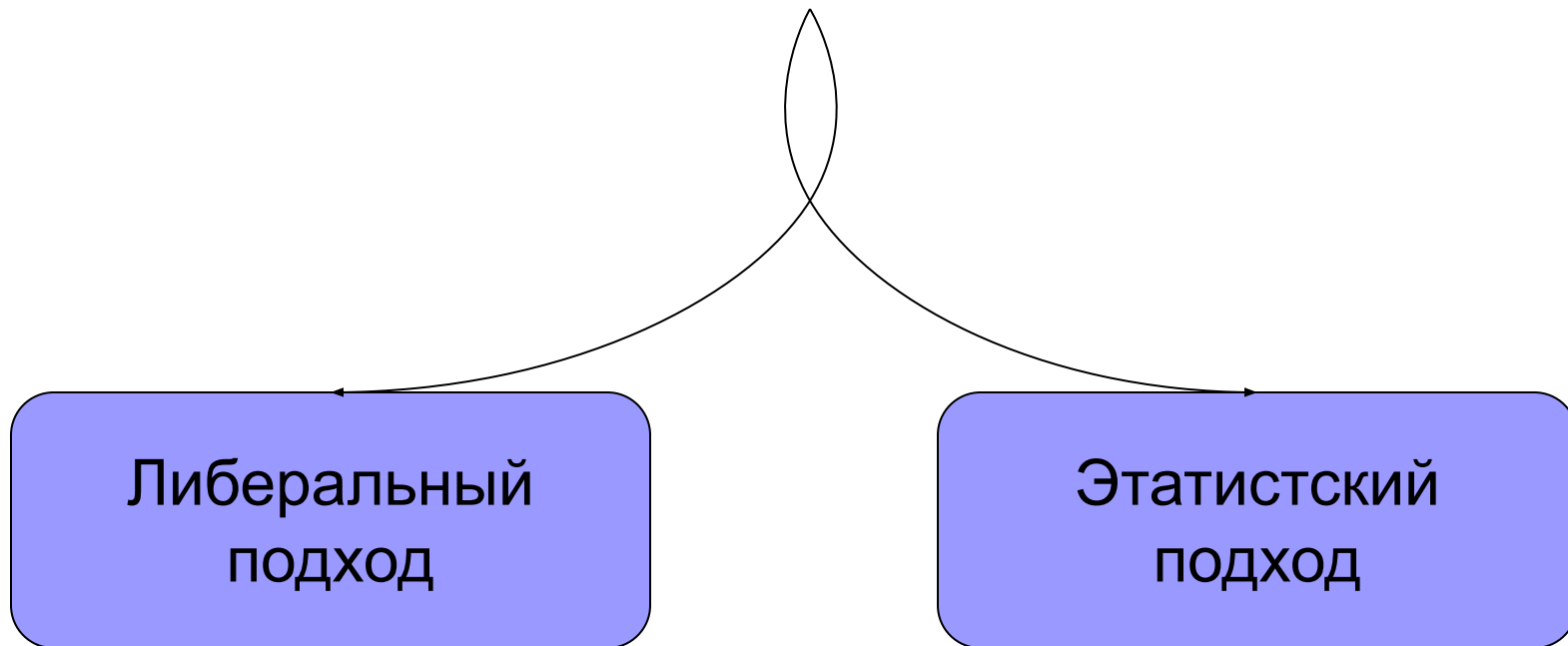


Переход к клиентоориентированному у государству в различных странах

Солодов В.В.

17.03.2007

Участие граждан в ГУ



Аристотель
Партиципаторные теории
(Руссо, Монтескье, Мэдисон, Маркс)

Платон, Конфуций
Элитистские теории (Шумпетер)

Классическое государственное управление

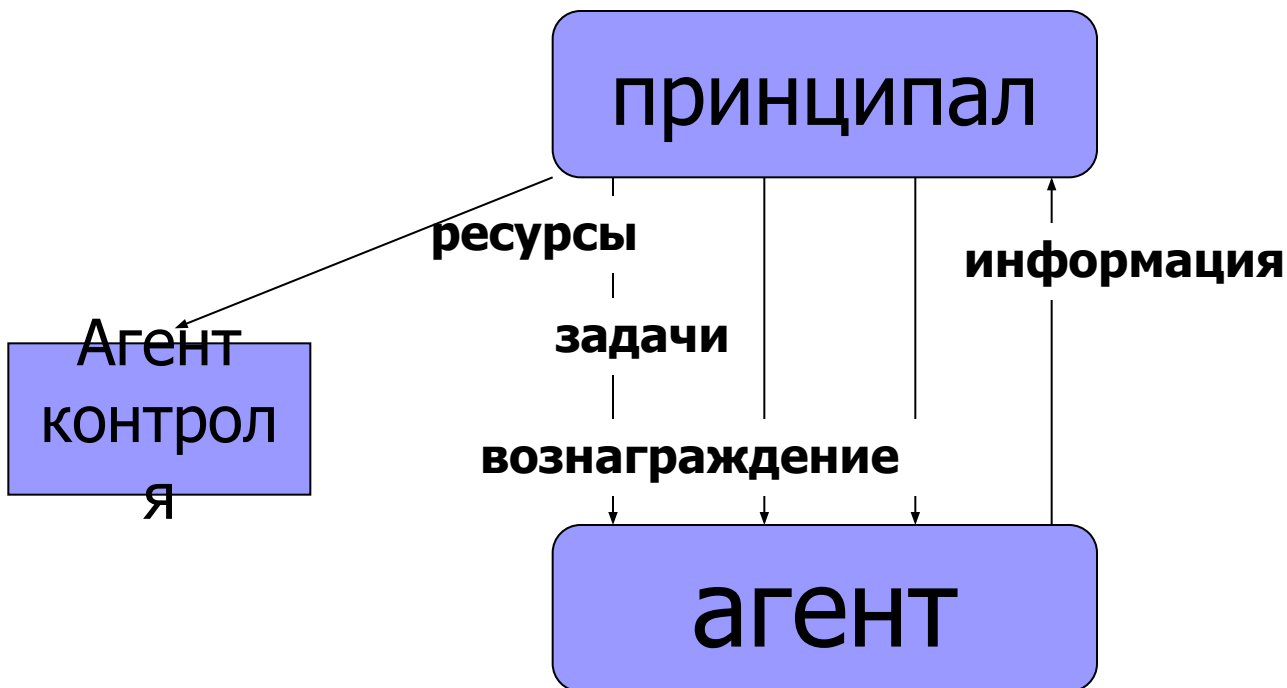
В. Вильсон, Ф. Гуднау, М. Вебер:

- - изучение государственного управления с научных позиций является центральной задачей для осуществления реформ государства;
- - государственный аппарат должен состоять из профессиональных служащих и быть вне политики;
- - организационная иерархия является необходимым условием финансовой и административной эффективности.

Новое государственное управление

- внедрение частного бизнеса и конкурентных начал, в результате чего социальное государство утрачивает свой сугубо этатистский характер и обретает смешанную, государственно-частную форму;
- передача в ведение бизнеса ряда государственных функций и даже отдельных ведомств;
- использование методов корпоративного менеджмента государственными службами.

Принципал-агентская модель



Принципал-агентская модель

Проблемы агентских отношений

- Недостаточная эффективность агента
- Неэффективная постановка задачи
- Агент сам становится принципалом
- Агент имеет свои цели
- Асимметрия информации
- Оппортунистическое поведение агента

Принципал-агентская модель

Затраты

- Контроль, передача/получение информации
- Оппортунизм => коррупция

Принципал-агентская модель государства

Принципал-народ определяет агентов-госслужащих с помощью выборов, задает цели в виде выбора конкурирующих программ, передает часть ресурсов (властные полномочия и налоговые поступления).

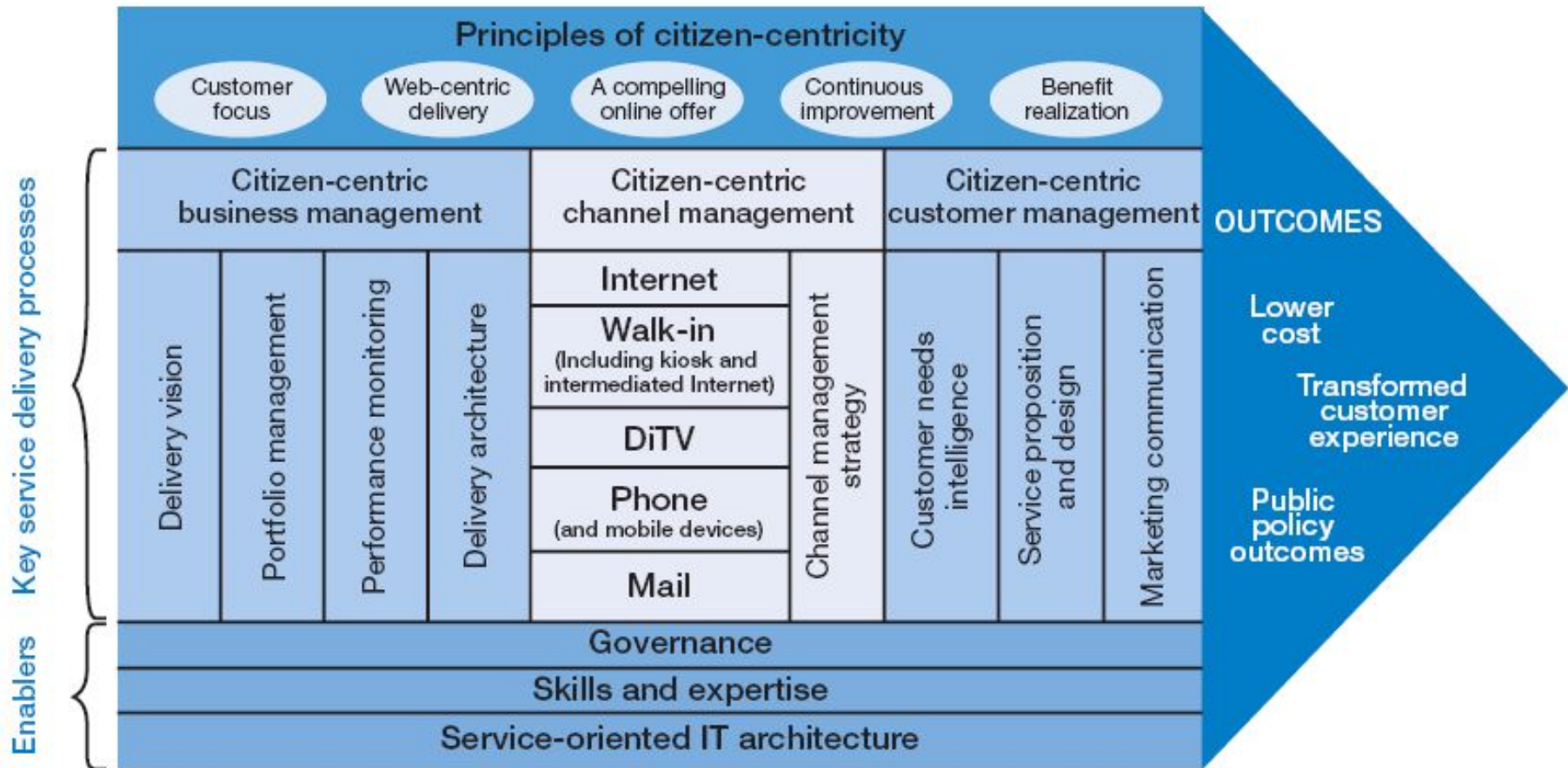
Общественное руководство

- Отношения партнерства между государством и негосударственными акторами.
- Вовлечение граждан в принятие государственных решений.
- Доверие как основная ценность отношений государства и граждан.

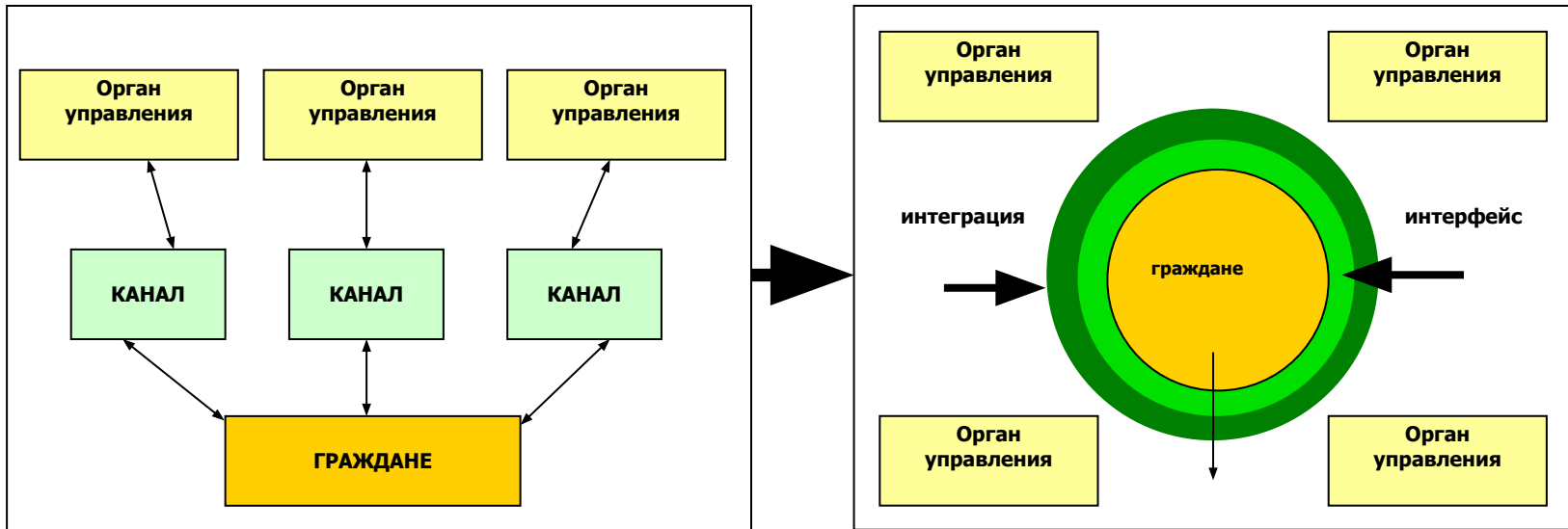
Концепции гос. управления

КГУ	НГУ	Governance
Конт. Европа	Британское Содружество	Скандинавия
Право	Экономика	Политический анализ

Клиентоцентричное государство

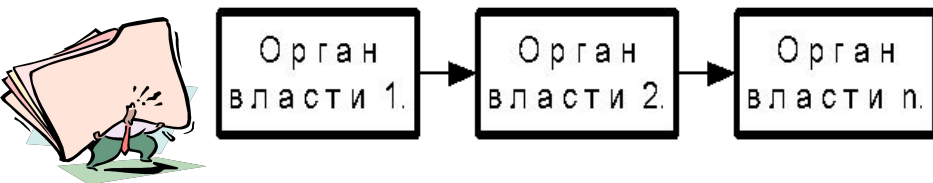


Принцип одного окна

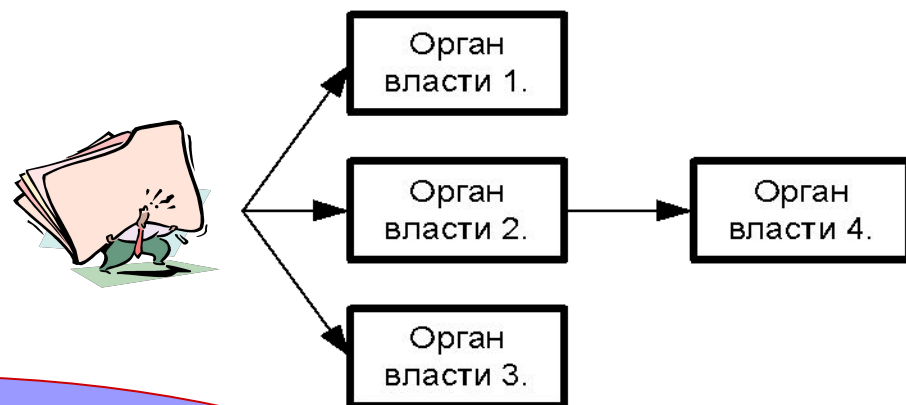


Процедура предоставления услуг

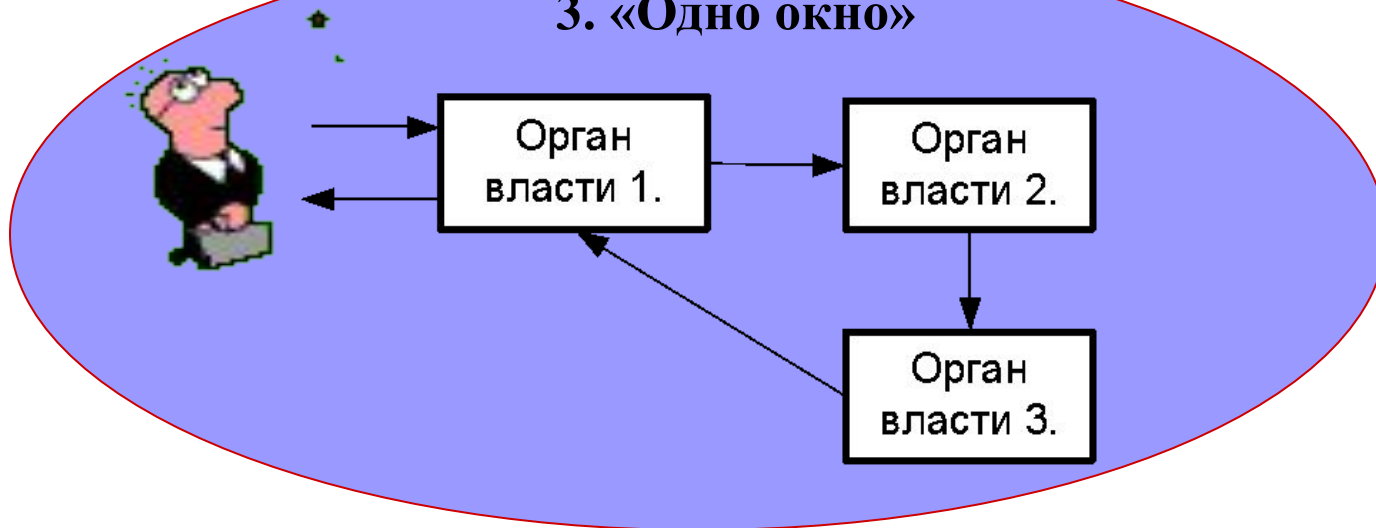
1. «Последовательная волокита»



2. «Параллельная волокита»



3. «Одно окно»



Ограничения ориентации на клиентов

- социокультурная обусловленность;
- потребитель – общество в целом;
- потребитель + акционер;
- недопустимость дискриминации;
- вынужденный характер взаимодействия и монополия;
- не только эффективность, но и справедливость;



Административные реформы

УСЛОВИЯ

- Кризис административного государства.
- Глобальное давление эффективности и производительности, отставание от бизнеса.
- Неустойчивость экономического и социального развития.
- Интернационализация и глобализация процессов.
- Рост информационных потоков и технологий.
- Постматериальные ценности в культуре и образе жизни.

Англо-саксонская группа: Великобритания

Этапы реформы:

- 1979 – 1982 экономия гос.расходов, сокращение гос.служащих и программ
- 1983 – 1986 economy, efficiency, effectiveness (приватизация, повышение эффективности)
- 1987 – 1993 культурные и структурные трансформации, конкуренция, кванго
- Современные реформы – демократия + рынок, развитие местного самоуправления и парламентаризма

Англо-саксонская группа: США

- 1993, А. Гор «Национальный обзор эффективности исполнения» (NPR) – «обновление» государства (приватизация, реинжиниринг, общее управление качеством)
- 1993, закон "Результаты деятельности Правительства" (GPRA) - стратегический план, план мероприятий на год, отчет о результатах работы за год ежегодно представляется в конгресс США

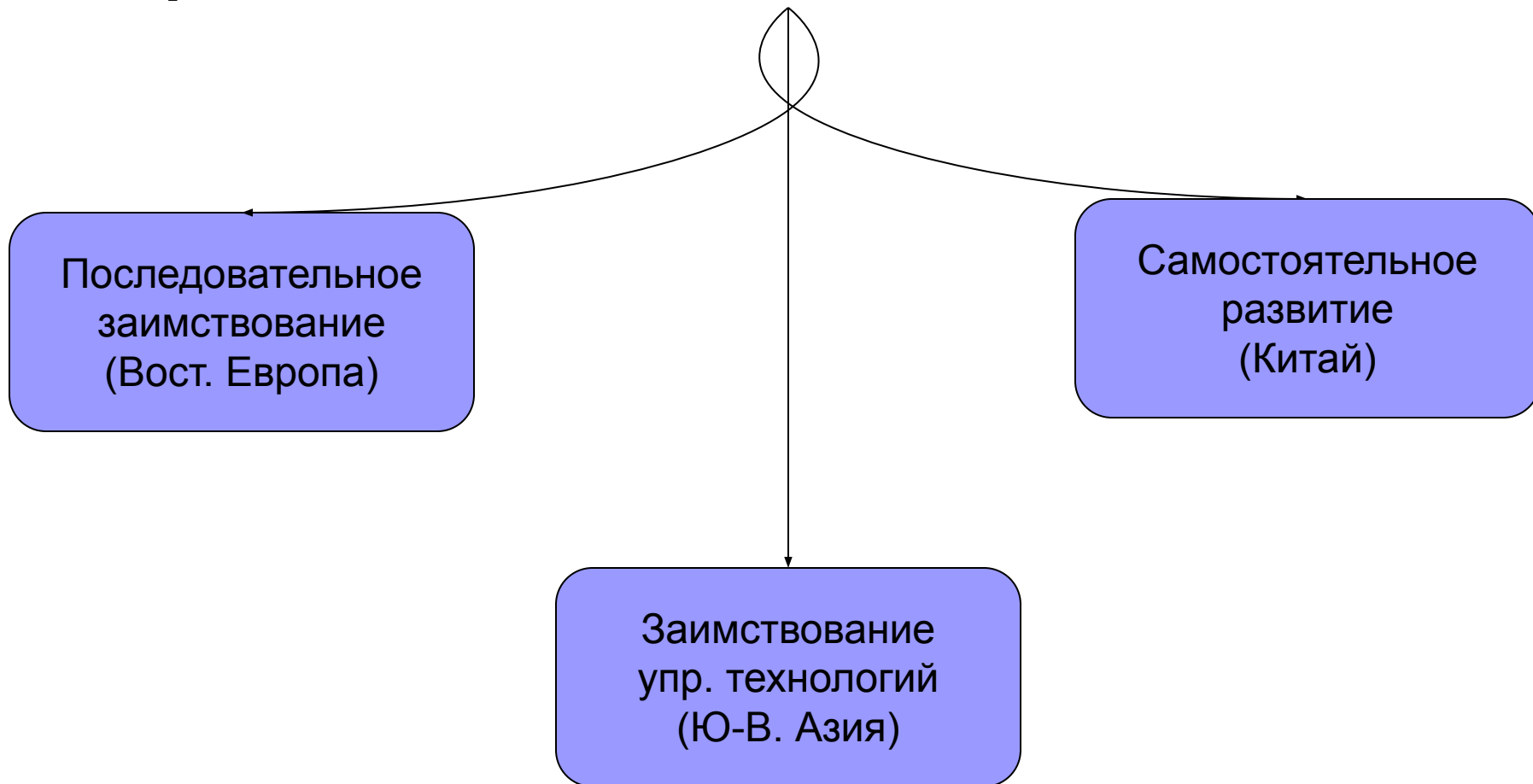
Англо-саксонская группа: Новая Зеландия

- Сокращение госаппарата и его функций.
- Модернизация государственной службы:
 - Контрактация
 - Иерархические стратегические планы
 - фин. менеджмент
 - БОР

Континентальная Европа: Франция

- Система закрытой государственной службы
- 80е-90е – деконцентрация и демократизация ГУ
- 2000е – адаптация многих элементов НГУ

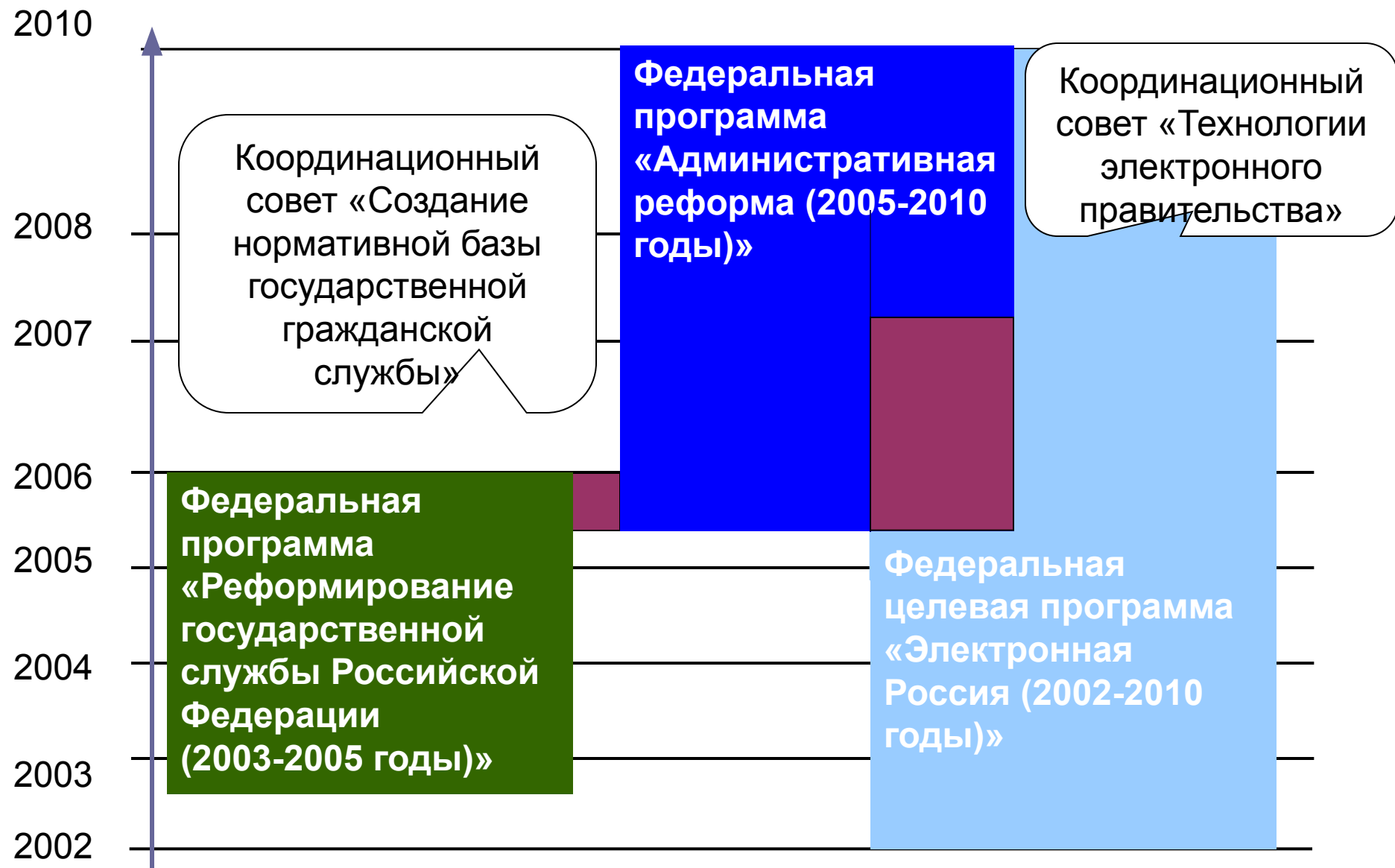
Стратегии «развивающихся» стран



Административные реформы в РФ

- 1990-1991 формирование нового государства
- 1991-1993 радикально-либеральный подход
- 1993-1997 конституционно-правовое закрепление преобразований
- 1997-1999 выработка Концепции административной реформы
- 2000-2003 Административная реформа – 1
- 2006-наст. время - Административная реформа - 2

Координация федеральных программ



Административная реформа - 1

РЕЗУЛЬТАТЫ

Проведен анализ функций ФОИВ, подготовлены и частично реализованы предложения по устранению избыточных и дублирующих функций

Проведена реорганизация ФОИВ

Подготовлены предложения по реорганизации сети организаций, подведомственных ФОИВ

Подготовлены доклады о целях и показателях ФОИВ

Подготовлены нормативные акты, направленные на обеспечение доступа к информации ФОИВ и ОИВ

ПРОБЛЕМЫ

Мероприятия по продолжению административной реформы носят инерционный характер (завершение формирования органов власти в их новой конфигурации)

Не созданы механизмы реализации полномочий ОИВ для их работы в новых условиях

Реформа затронула только федеральный уровень исполнительной власти

Реорганизация Правительства

ПРАВИТЕЛЬСТВО

- Регламенты
- Управление результатами

МИНИСТЕРСТВА

- Политика, основанная на доказательствах
- Управление результатами

СЛУЖБЫ

- Регламенты
- Управление результатами
- Досудебное обжалование

АГЕНТСТВА

- Стандарты услуг
- Управление результатами
- Досудебное обжалование

Мероприятия Программы

1. Управление по результатам

- Создание механизмов ведомственного и межведомственного планирования

- Разработка ведомственных целевых программ по видам функций
- Внедрение механизмов ведомственного и межведомственного планирования

- Внедрение результативных принципов управления подведомственными организациями

- Разработка типовой системы планирования деятельности подведомственных организаций (ГУП, ГУ)
- Внедрение системы результативного управления подведомственными организациями

Международный опыт

Управление по результатам

Литва: внедрение механизмов ведомственного и межведомственного планирования по приоритетным направлениям позволило в период с 2000 по 2002 г. увеличить долю законодательных актов, направленных на обеспечение реализации первоочередных задач государственной политики, с 38% до 76%

Мероприятия Программы

2. Стандартизация и регламентация

▪ Внедрение стандартов государственных услуг

- Подготовка нормативно-правовой и методической базы для внедрения стандартов государственных услуг
- Разработка и внедрение 70 стандартов массовых общественно значимых государственных услуг

▪ Разработка и внедрение административных регламентов

- Подготовка нормативно-правовой и методической базы для внедрения административных регламентов
- Разработка и внедрение административных регламентов на федеральном, региональном и муниципальном уровнях

▪ Создание механизмов досудебного обжалования и административного судопроизводства

- Разработка механизмов досудебного обжалования и административного судопроизводства
- Внедрение механизмов досудебного обжалования

Международный опыт

Стандартизация и регламентация

Австралия: создание и внедрение электронной системы регистрации компаний, работающих в режиме реального времени, что позволило 80 % компаний воспользоваться этой системой и тем самым сократить время, необходимое для регистрации, с 15 дней до 15 минут

Канада: начало реализации программ, направленных на повышение качества государственных услуг и внедрение стандартов государственных услуг по всем направлениям деятельности правительства, обеспечило следующие показатели при общенациональном опросе: доля населения, оценивающая общий уровень качества госуслуг как «хороший» и «очень хороший» выросла с 47%(1998г.) до 56% (2002 г.)

Мероприятия Программы

3. Оптимизация функций органов исполнительной власти и противодействие коррупции

- Завершение пересмотра избыточных и дублирующих функций ОИВ
- Реформирование контрольно-надзорных органов (в сферах стройнадзора, санэпиднадзора, энергонадзора и др.)
- Развитие системы аутсорсинга административно-управленческих процессов

- Повышение эффективности системы закупок для государственных и муниципальных нужд

- Противодействие коррупции

- Принятие НПА по упразднению избыточных и дублирующих функций
- Экспертиза и оптимизация действующих и новых полномочий и регулирующих воздействий ФОИВ

- Анализ контрольно-надзорных функций
- Выведение функций контроля (экспертиза, испытания, исследования) в частный сектор

- Разработка технологий эффективного аутсорсинга (например, в сферах управления кадрами, финансового аудита, IT и др.)
- Проведение экспериментов по использованию технологий аутсорсинга

- Методическое обеспечение повышения эффективности системы госзакупок
- Проведение пилотных проектов по отработке новых методик закупок (мониторинг цен и др.)

- Разработка и внедрение типовых механизмов противодействия коррупции
- Ведомственные антикоррупционные программы

Международный опыт

Оптимизация функций органов исполнительной власти и противодействие коррупции

Канада: по итогам функционального анализа эффективности деятельности государственных органов в течение двух лет было сокращено 23% государственных служащих (47 тыс. чел.), уменьшилось количество федеральных органов управления, на **7,2 млрд. долларов сократились государственные расходы**

Канада: сторонней организации было передана в 2003 году функция приема экзаменов на сдачу водительских прав, в результате чего срок получения водительских прав **удалось сократить с шести месяцев до двух недель**

Чили: внедрена электронная система государственных закупок с помощью Интернета. При регистрации в системе по месту осуществления своей деятельности частная фирма получает уведомление о проводимом тендере. За счет этих процедур предполагается снизить бюджетные расходы на **200 млн. долларов или на 1,4% годового бюджета страны**

Мероприятия Программы

4. Повышение эффективности взаимодействия государства и общества

▪ **Разработка и внедрение нормативно-правовой и методической базы открытости государственных органов**

- Разработка законодательной базы о доступе к информации о деятельности государственных органов
- Разработка методик и построение рейтингов открытости и прозрачности государственных органов

▪ **Совершенствование взаимодействия органов исполнительной власти и местного самоуправления со структурами гражданского общества**

- Разработка механизмов обеспечения публичности и прозрачности принятия государственных решений
- Создание общественных советов с участием структур гражданского общества

Международный опыт

Повышение эффективности взаимодействия государства и общества

Япония: применение законодательства о доступе к информации позволило опубликовать отчет о расходах чиновников местных органов управления и тем самым выяснить и обнародовать расходы местных чиновников на встречи с вышестоящими чиновниками. В результате с 1995 по 1997 гг. 47 японских префектур сократили свои бюджеты на представительские расходы на общую сумму **более 100 млн. долларов**

Мероприятия Программы

5. Модернизация системы информационного обеспечения органов исполнительной власти и мониторинг административной реформы

▪ Модернизация системы информационного обеспечения органов исполнительной власти

- Модернизация статистического обеспечения государственного управления на основе внедрения международных стандартов
- Разработка методических основ и систем проведения мониторингов

▪ Мониторинг мероприятий административной реформы

- Проведение пилотных мониторингов по направлениям административной реформы
- Мониторинг качества предоставления государственных услуг
- Мониторинг административной реформы

Мероприятия Программы

6. Обеспечение административной реформы

▪ Разработка типовых программ административной реформы

- Типовая ведомственная программа административной реформы
- Типовая программа административной реформы в субъекте Российской Федерации и муниципальном образовании

▪ Развитие кадрового потенциала реформы

- Программы обучающих курсов, тренингов для госслужащих
- Подготовка преподавателей, экспертов, дирекции Программы
- Обучение госслужащих по направлениям реформы

Международный опыт

Обеспечение административной реформы

Италия – при реализации программы реформирования государственного управления **была учреждена специальная программа**, в рамках которой руководители получали инструкции, правила и руководства по написанию документов, процедуры для стандартизации и упрощения формы официальных документов, были организованы обучающие курсы для служащих

Мероприятия Программы

7. Взаимодействие с обществом по вопросам административной реформы и содействие распространению лучшей практики

▪ Содействие распространению лучшей практики

- Поощрение лучшей практики внедрения стандартов государственных услуг и административных регламентов на федеральном и региональном уровнях
- Создание кодексов лучшей практики государственного управления
- Построение рейтингов органов исполнительной власти

▪ Информирование общественности

- PR-поддержка мероприятий Программы
- Издание информационных материалов для граждан, поддержка интернет-сайтов

Мероприятия Программы

8. Управление Программой

▪ **Управление Программой на федеральном уровне**

• **Обеспечение деятельности центральной дирекции Программы**

▪ **Управление Программой в субъектах Российской Федерации**

• **Обеспечение деятельности окружных дирекций Программы**
• **Методическое обеспечение деятельности комиссий по проведению административной реформы в субъектах Российской Федерации**

Мероприятия Программы

9. Проведение административной реформы в субъектах Российской Федерации

▪ Организационное обеспечение проведения административной реформы в субъектах Российской Федерации

• Создание комиссий по проведению административной реформы в субъектах Российской Федерации

▪ Проведение административной реформы на региональном и муниципальном уровнях

• Разработка нормативно-правовой базы по направлениям административной реформы в субъектах Российской Федерации

• Внедрение новых механизмов в органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органах местного самоуправления

Социально-экономический эффект отдельных мероприятий Программы

- **снижение расходов малого бизнеса на преодоление административных барьеров с 10% до 3% от выручки**
- **экономия бюджетных расходов на закупки для государственных нужд на 20% (общая сумма госзакупок в 2004 г. без оборонного заказа - около 800 млрд. рублей)**
- **сокращение бюджетной сети подведомственных организаций (ФГУ, ФГУП)**

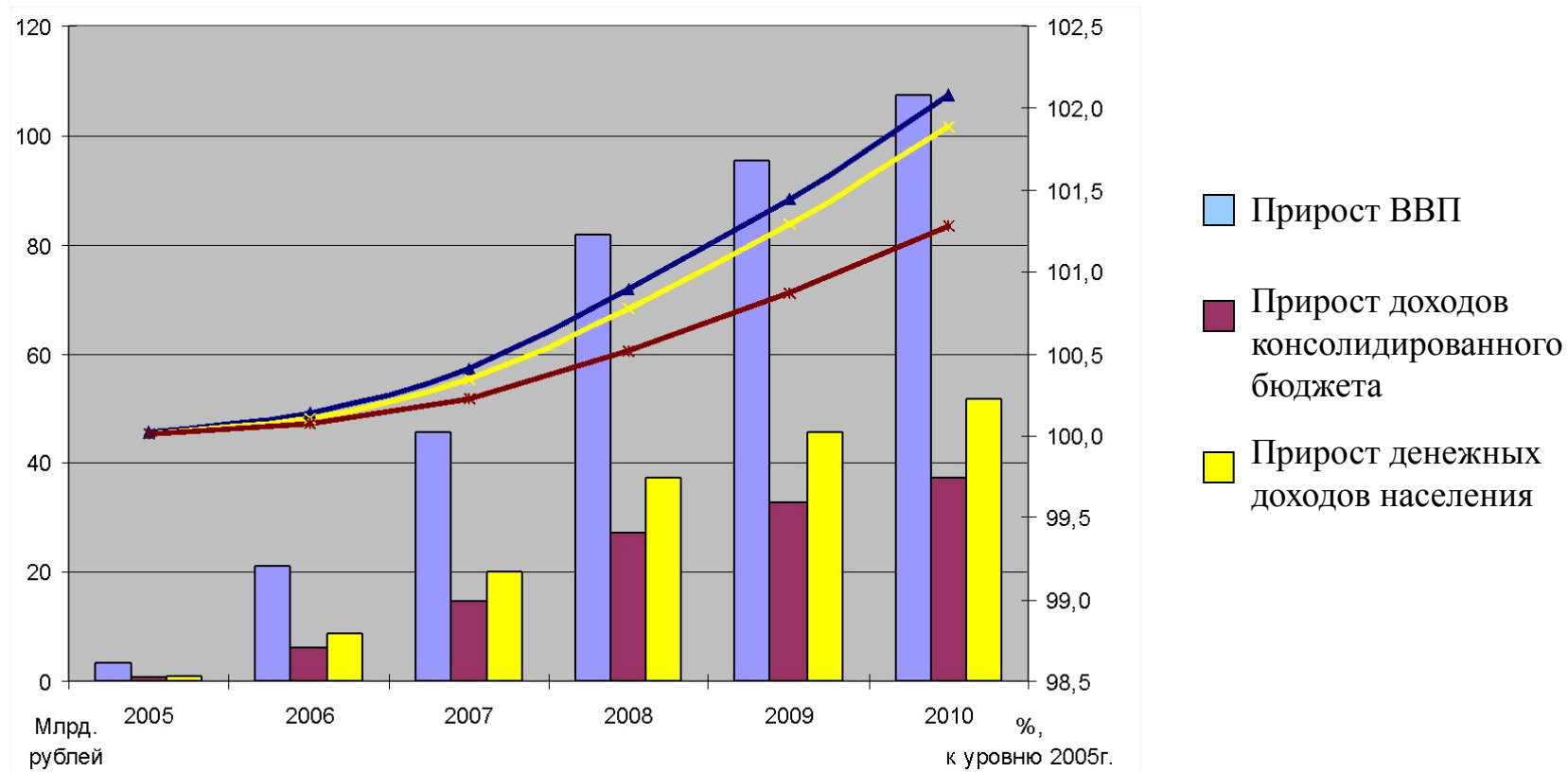
Социально-экономический эффект (к уровню 2005 г.)

Совокупный эффект:

- прирост валового внутреннего продукта – 2,08 пп (354,2 млрд.руб. в ценах 2005 г.)
 - прирост реальных денежных доходов населения – 1,28 пп (164,0 млрд.руб. 2005 г.)
 - прирост доходов консолидированного бюджета – 1,89 пп (118,6 млрд.руб. в ценах 2005 г.)
-
- Совокупный эффект в расчете на 1 рубль вложений:
 - прирост валового внутреннего продукта – 50,72 рубля
 - прирост реальных денежных доходов населения – 23,28 рубля
 - прирост доходов консолидированного бюджета – 16,98 рубля

Социально-экономический эффект отдельных мероприятий Программы

Оценка влияния мероприятий Программы на отдельные социально-экономические показатели по годам





Спасибо за
внимание!

solodov@spa.msu.ru

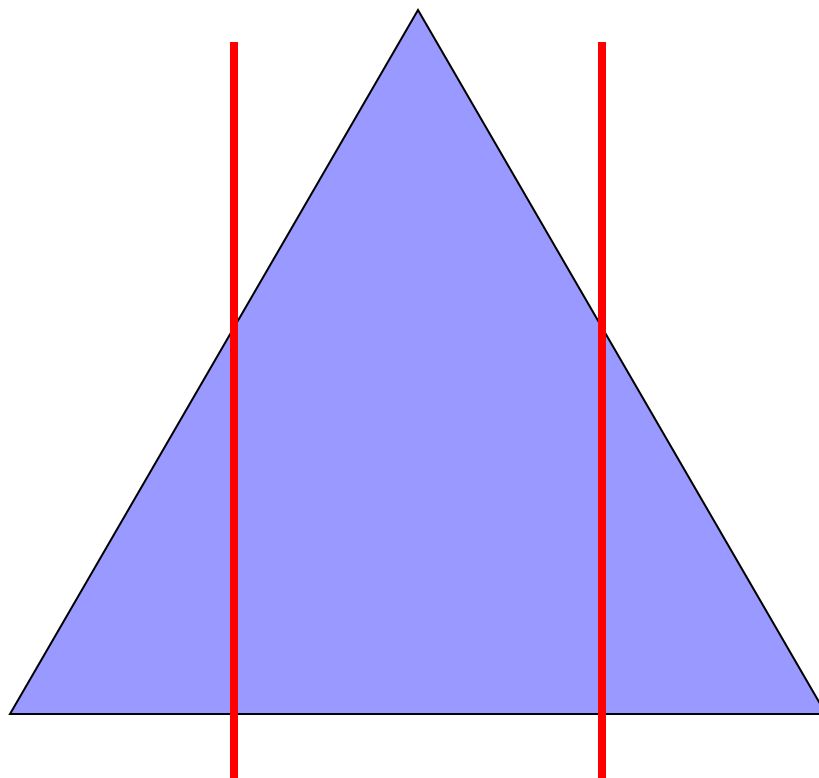
Политико-административная ДИХОТОМИЯ

«Администрация находится вне собственно политической сферы. Проблемы административного характера не являются политическими проблемами. Хотя политическая сфера и ставит задачи перед администрацией, последняя не должна страдать от ее вмешательства....»

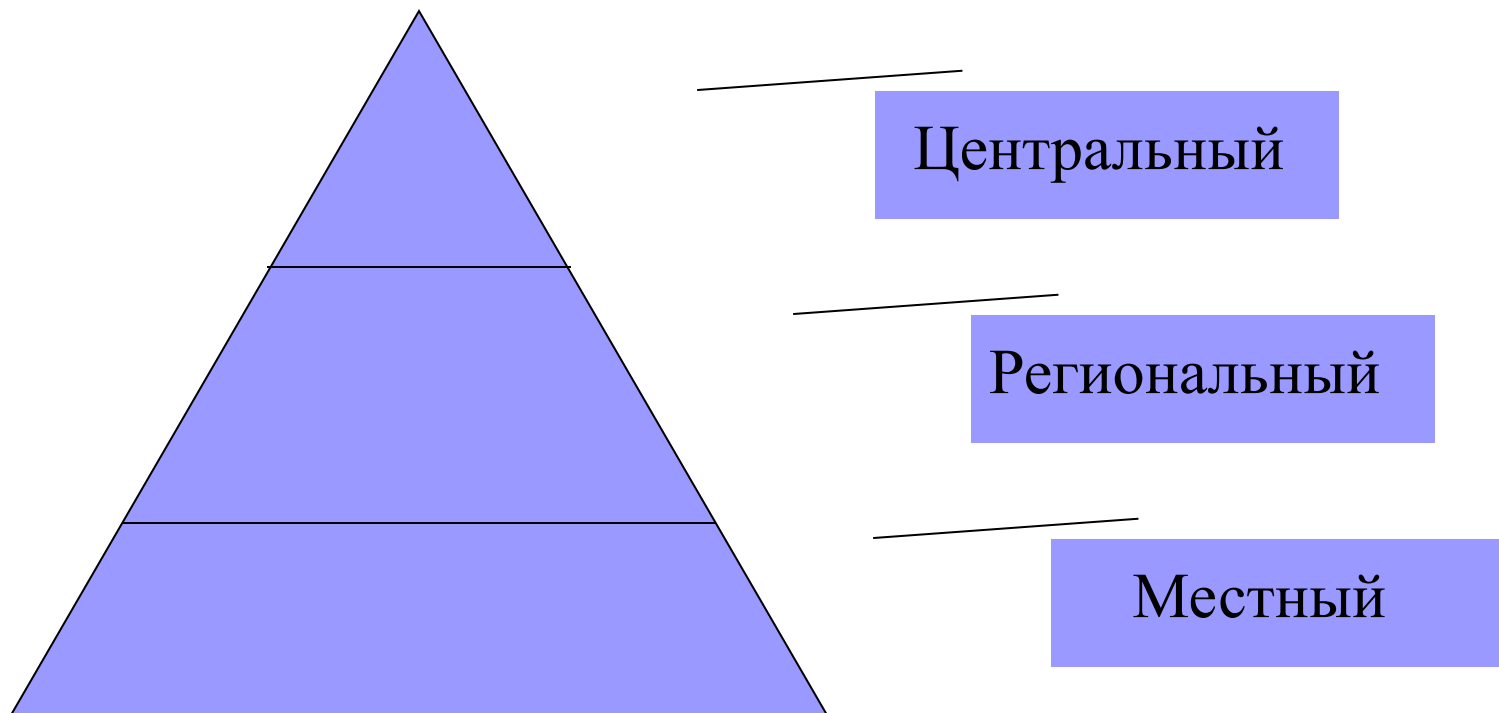
В. Вильсон

*(1856-1924, профессор Принстонского университета,
1913-1921, президент США)*

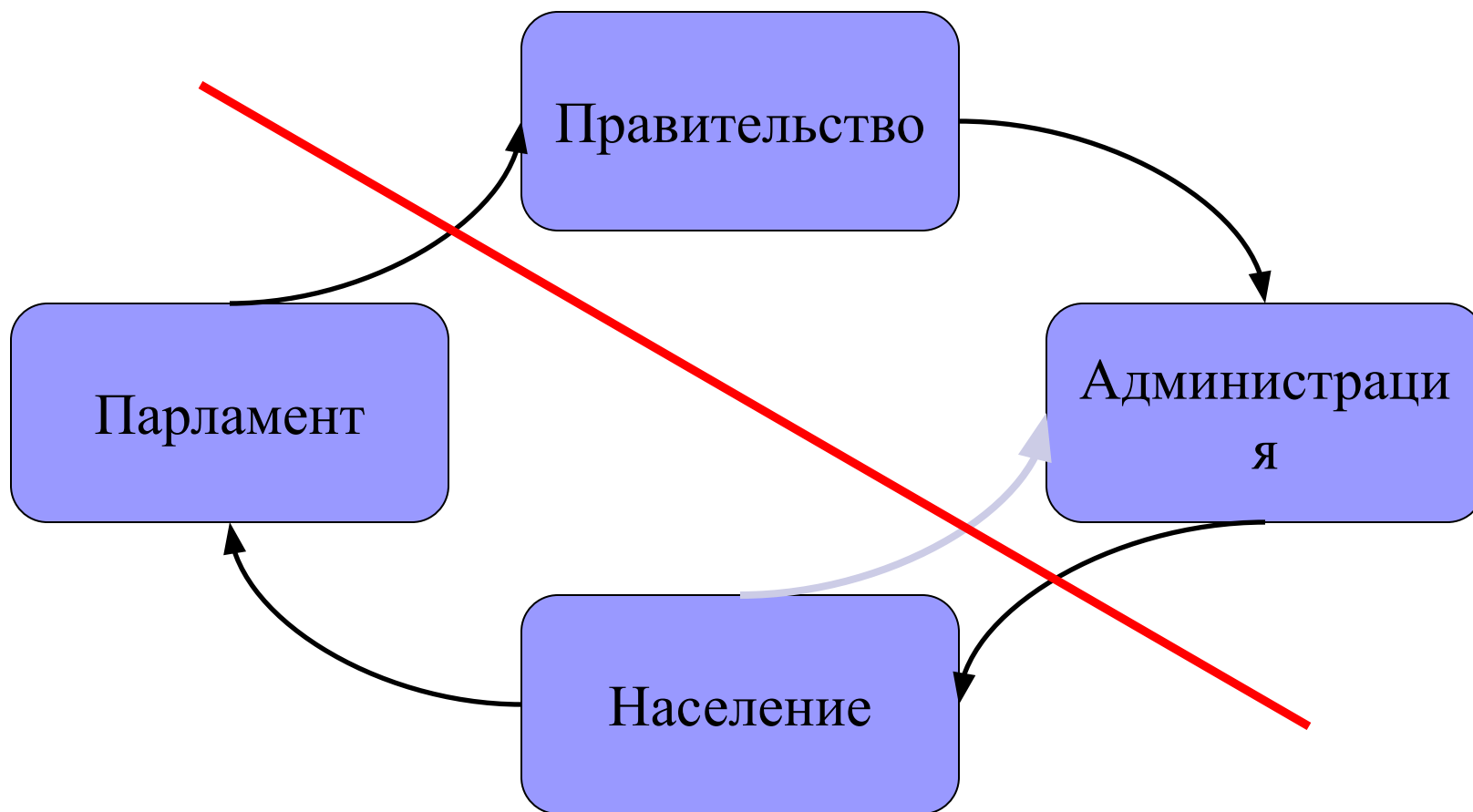
Разделение властей (1)




Разделение властей (2)



Политико-административный ЦИКЛ





Модели государственной политики (Г. Алисон)

- **Модель рациональной политики**
- **Модели организационного процесса**
- **Модель «бюрократической политики»**