



# Книга Управление без бюрократов

## Пять стратегий обновления государства

Дэвид Осборн, Питер Пластрик

Perseus Books, 2006

Год первого издания:1997

Также есть на следующих языках: Английский

## Рецензия BooksInShort

В этой книге, которая является продолжением бестселлера “Обновление государства”, Дэвид Осборн в соавторстве с Питером Пластриком исследует процесс перевода государственных организаций на предпринимательские методы работы путем внедрения коммерческих механизмов управления. Основное внимание авторы уделяют пяти стратегиям преобразования методов государственного управления на всех уровнях – местном, региональном и центральном. В книге дается всеобъемлющее описание организационных, экономических и политических аспектов реформы государственного управления, а также представлено множество примеров таких реформ в разных странах мира. Несмотря на серьезность затронутой темы, об этом труде нельзя сказать, что он написан сухим академическим языком. *BooksInShort* рекомендует эту полезную книгу всем заинтересованным читателям.

## Основные идеи

- Обновление государства не ставит своей целью реформирование политической системы.
- Оно не подразумевает реорганизацию государства и его институтов.
- Оно не опирается на краткосрочные меры по сокращению расходов и повышению эффективности управления.
- Оно не включает в себя ни всестороннее сокращение государственных функций, ни приватизацию государственных служб и учреждений.
- Его цель – в преобразовании бюрократической системы в предпринимательскую путем изменения ее функций, методов стимулирования, отчетности и распределения властных полномочий.
- Обновление государства осуществляется с помощью пяти стратегий. Общая стратегия заново определяет цель государственной организации.
- Стратегия достижения результатов создает новые механизмы стимулирования.
- Стратегия удовлетворения потребителя ставит целью сделать государственную организацию подотчетной гражданам.
- Стратегия перераспределения ответственности основана на перераспределении полномочий по принятию решений в рамках иерархии.
- Стратегия преобразования организационной культуры направлена на создание новой культуры государственной организации.

## Краткое содержание

### Обновление государства

Новаторская программа из десяти пунктов по применению предпринимательских методов в управлении государством с целью повышения его эффективности была впервые сформулирована в книге “Обновление государства”. Правительства многих стран мира уже опробовали эти идеи на местном и центральном уровнях, что привело к снижению налогов, улучшению работы государственных служб, повышению эффективности и производительности, сокращению бюрократических процедур и укреплению режима отчетности. Государственные учреждения стали работать более эффективно практически во всех областях своей деятельности.

“Основная проблема государственных организаций состоит не в служащих, а в унаследованных структурах и традициях”.

Однако выражение “обновление государства” приобрело такое широкое значение, что теперь оно применяется для описания задач, которые никогда авторами не подразумевались. Следует учитывать, что это выражение не относится к следующим видам деятельности:

- Преобразование политической системы, в том числе реформы системы финансирования избирательных кампаний, реформы законодательных и парламентских институтов, изменение сроков пребывания выборных лиц у власти или каких-либо иных элементов политической системы.
- Реорганизация путем передвижения квадратиков на организационных схемах без изменений в задачах, сферах ответственности и распределении властных полномочий.
- Создание специализированных программ по борьбе с коррупцией, расточительством и злоупотреблениями вместо применения системного подхода к поиску новых способов постоянного повышения эффективности управления.
- Сокращение государственного аппарата в широких масштабах.
- Приватизация услуг, традиционно предоставляемых государством.
- Перестройка процессов без реформирования других аспектов сферы государственного управления.

“Обновление государства... создает системы, которые действуют совершенно по иным правилам по сравнению с бюрократическими системами, которые так хорошо знаем – и ненавидим”.

Обновление государства в действительности означает “фундаментальную трансформацию государственных систем и организаций с целью значительного повышения их эффективности, производительности, гибкости и способности к модернизации”. Государства осуществляют такую трансформацию путем изменения своих целей, системы стимулирования, отчетности, организационной культуры и управленческой иерархии. Этот процесс основывается на замене бюрократических структур предпринимательскими, утверждении основных ценностей бизнеса и создания стимулов для использования этих ценностей в рамках “самообновляющейся системы”.

“Появление в конце XX века таких основанных на предпринимательской модели государственных организаций неслучайно... Этот сдвиг столь же глубок, как и то, что произошло в начале столетия, когда были созданы те самые бюрократические государственные институты, которые сегодня нуждаются в обновлении”.

Примеры такого обновления часто встречаются в различных странах мира. В США благодаря предпринимательскому подходу Администрация социального обеспечения заняла в 1995 году одно из первых мест в рейтинге качества телефонной службы. Правительства нескольких штатов открыли при крупных магазинах и торговых центрах агентства по регистрации автотранспорта. Хорошо налаженная деятельность аптеки командования боевой авиации при базе ВВС в городе Тампа (штат Флорида) способствовала тому, что частный сектор выбрал ее в качестве эталона эффективности. В Австралии из недр гигантского Министерства административных служб было выделено 13 коммерческих компаний. Такое обновление оказалось эффективным – за пять лет эти компании сократили штат сотрудников на 32%, вместо ежегодных убытков в размере 100 млн долларов стали получать прибыль в размере 46,7 млн долларов и повысили производительность в среднем на 5,6% в год. Эти компании теперь финансируются за счет продажи услуг другим государственным организациям в условиях конкуренции с частными предприятиями.

## Десять принципов

Государство на основе предпринимательства следует 10 принципам:

1. **Общий курс.** Сосредоточение основного внимания на регулировании, политическом и законодательном, а не на контроле за соблюдением правил и предоставлении услуг.
2. **Усиление роли граждан.** Содействие решению местных проблем путем предоставления местным органам самоуправления необходимых ресурсов и полномочий.
3. **Конкуренция.** Предоставление услуг гражданам, основанное на конкуренции между организациями.
4. **Достижение конкретных целей.** Отмена жестких правил и предоставление организациям большей независимости в осуществлении поставленных целей.
5. **Ориентация на результат.** Отслеживание достигнутых государственными учреждениями результатов, сравнение их с запланированными целями и вознаграждение успешной деятельности.
6. **Ориентация на потребителя.** Отношение к гражданам как к потребителям, создание стандартов обслуживания и реорганизация с целью повышения его эффективности.
7. **Предпринимательский подход.** Зарабатывание денег – например, путем введения платных услуг – столь же важно, сколь их распределение.
8. **Упреждающие меры.** Прогнозирование и решение проблем до их перерастания в кризисные ситуации.
9. **Децентрализация.** Укрепление позиций работников, занятых непосредственным обслуживанием граждан, “упрощение организационной иерархии, создание рабочих групп и партнерские отношения работников и руководителей”.
10. **Использование рыночных механизмов.** Введение рыночных стимулов для вовлечения частных лиц и организаций в решение социальных проблем.

## Пять стратегий

Обновление управления происходит с помощью применения следующих стратегий.

1. **Общая стратегия** – обозначение четких целей организации.
2. **Стратегия достижения результатов** – создание новых систем стимулирования.
3. **Стратегия удовлетворения потребителя** – исследование потребностей клиентов.
4. **Стратегия перераспределения ответственности** – реструктуризация властных полномочий.
5. **Стратегия преобразования культуры** – внедрение новых, небюрократических методов работы.

## Применение общей стратегии

Задумав обновить свою организационную ДНК, государство должно заняться прояснением целей, которые стоят перед государственными учреждениями и органами управления. Пока руководители таких учреждений четко не осознают, в чем сущность стоящих перед ними задач, они не смогут добиться их осуществления в условиях конкуренции. Задача общей стратегии состоит в том, чтобы направлять ход перемен – все другие стратегии основаны на осуществлении таких перемен. Общая стратегия нацелена на устранение тех государственных функций, которые утратили пользу для общества, или услуг, которые могут предоставляться более эффективно на другом уровне государственного управления либо частным сектором. Каждая организация должна сосредоточить свои усилия на достижении одной цели; регулирование должно быть отделено от предоставления услуг.

## Применение стратегии достижения результатов

Такая стратегия основана на создании новых механизмов стимулирования в системах государственного управления. Бюрократическая культура воспитывает у работников привычку бездумно следовать сложившимся правилам, сопротивляться переменам и не создавать проблем. Работники получают одинаковое вознаграждение, не зависящее от результатов их деятельности, а большинство государственных организаций, будучи монополиями, не несут никакой ответственности за провалы в своей работе. В отличие от частных компаний, государственные организации не закрываются в случае успеха конкурентов – просто потому, что они не имеют конкурентов. Предприниматель, напротив, всегда заинтересован в изменении сложившегося порядка; он создает новые стимулы для повышения эффективности производства. В некоторых случаях государственные организации выходят на рынок и оказываются, подобно бизнесу, зависимыми от потребителей, оплачивающих их услуги. Если такая возможность отсутствует, государственная организация может прибегнуть к заключению контрактов с внешними субъектами для создания конкурентной среды. Или же она может применить предпринимательские методы оценки производительности, то есть “применить методы стимулирования, основанные на оценке продуктивности, после чего победит сильнейший”.

## Применение стратегии удовлетворения потребителя

Граждане лишены возможности контролировать деятельность бюрократических систем, они не могут выступать с предложениями, критикой и отзывами об их деятельности. Большинство государственных организаций в западных демократиях подчиняются выборным лицам – тем, кто создает министерства и ведомства, определяет их функции и порядок финансирования. Такие руководители нередко зависят от удовлетворения запросов заинтересованных сторон, поэтому они заботятся не столько о результатах использования финансовых ресурсов, сколько о способах их распределения. Стратегия удовлетворения потребителя передает контроль в руки граждан. Она гарантирует потребителям возможность выбора между организациями, предоставляющими социальные услуги, а также определяет стандарты обслуживания, как это принято в частном секторе. Усиление ответственности перед гражданами означает, что государственные организации должны “улучшать результаты своей деятельности, а не просто распоряжаться своими ресурсами”. Оценка деятельности организации по параметру удовлетворения потребностей граждан создает постоянно действующий механизм стимулирования. Государственные учреждения остаются под контролем чиновников, однако предоставляемые ими услуги оцениваются потребителями.

## Применение стратегии перераспределения ответственности

Эта стратегия основана на определении уровня, на котором принимаются решения. В бюрократических системах властные полномочия концентрируются на высших уровнях. В демократиях это работает так: властные полномочия передаются гражданами выборным лицам, а от них – центральным профессиональным органам управления, например, отделам кадров и финансовым отделам; от этих органов управления полномочия передаются их работникам. Такие работники часто обнаруживают, что обладают очень незначительной свободой действий. Бюджетные рамки, правила набора кадров, системы закупок, практика отчетности и многие другие процедуры ставят их деятельность под жесткий контроль. Поскольку и руководящие работники, и тем более их подчиненные практически не обладают правом принятия решений, государственные организации способны реагировать только на распоряжения свыше, а не на изменения в ситуации или на нужды потребителей. С введением предпринимательской модели государственного управления значительная доля властных полномочий передается на более низкие уровни и перераспределяется по всей организационной иерархии, а также переходит к местным общественным организациям. Застывшие правила и командный стиль руководства становятся делом прошлого. На их месте появляются открытые для участия проекты, которые создают атмосферу ответственности. Руководители наделяют работников правом принимать решения, общаться с потребителями и решать конкретные проблемы.

## Применение стратегии преобразования организационной культуры

Эта стратегия определяет “ценности, нормы, представления и ожидания” работников. Поскольку культуру организации формируют функции, задачи, система отчетности и разделение властных полномочий, эта культура меняется с изменением этих параметров. Организационная культура в бюрократических системах страшится нововведений, творческого мышления, самостоятельности при принятии решений и инициативности. Поэтому на создание предпринимательской культуры потребуется немало времени, и одного изменения некоторых сторон работы старой системы будет недостаточно. С целью преобразования организационной культуры руководству придется поручать подчиненным новые задачи, вводить новые виды деятельности и перемещать работников на другие позиции, чтобы создать возможность для взаимодействия с новыми людьми. Независимый образ мыслей и инициативность, которых требует новая система отношений, должны повсеместно поощряться. Такая обновленная культура способствует возникновению у работников общего “корпоративного” видения, а также единого представления о целях организации и путях их осуществления.

## Требуется мужество

Описанные выше пять стратегий должны лечь в основу сложной работы по созданию государства, опирающегося на принципы

предпринимательства. Те, кто берется за осуществление этих перемен, могут черпать мужество в следующих положениях:

- Без обновления ДНК организации реформа не состоится.
- Обновление происходит на пяти уровнях – постарайтесь охватить каждый из них.
- Чтобы люди расстались с привычными им процедурами, дайте им что-то взамен.
- К эффективности следует подходить всерьез. В противном случае будьте готовы к последствиям своего недосмотра.
- Давлению со стороны заинтересованных сторон нужно сопротивляться.
- Работников с предпринимательским талантом следует защищать.
- Доверие нужно укреплять постепенно.
- Перемены требуют затрат.
- Переход к новым принципам управления должен совершаться гуманными методами.
- Будьте последовательны и не сворачивайте с избранного курса.

## Об авторах

**Дэвид Осборн** – соавтор книг “Обновление государства” и “Лаборатории демократии”. Публикуется в газете Washington Post и в New York Times Magazine, занимал пост советника бывшего вице-президента США Альберта Гора. **Питер Пластрик** занимал пост заместителя министра торговли штата Мичиган, в настоящее время выступает в роли консультанта государственных организаций и фондов.

---

---