



Uzbekistan

Обзор передовой международной практики совершенствования порядка оказания государственных услуг (BPR)



Uzbekistan

Обзор передовой международной практики совершенствования порядка оказания государственных услуг (BPR)

УДК 338.465.4:061.1:004
ББК 67.401
Р 16

Ражабов, Б. Б.

Обзор передовой международной практики совершенствования порядка оказания государственных услуг (BPR) / Б. Б. Ражабов. - Ташкент : Baktria press, 2017. - 30 с.

Настоящий обзор разработан в рамках совместного проекта ПРООН и Министерства по развитию информационных технологий и коммуникаций Республики Узбекистан «Продвижение электронного правительства для улучшения качества предоставления государственных услуг».

Программа развития Организации объединенных наций (ПРООН) является глобальной сетью развития ООН, выступающей в поддержку преобразований, которая предоставляет странам доступ к источникам знаний, передовому опыту и ресурсам, в целях содействия повышению уровня жизни людей. Мы работаем в 166 странах, взаимодействуя с ними в выработке их собственных решений, направленных на решение проблем глобального и национального развития. В развитии национального потенциала страны используется опыт ПРООН и широкого круга ее партнеров.

Краткие выдержки из данной публикации могут использоваться в неизменном виде без получения предварительного согласия, при условии указания ссылки на источник.

УДК 338.465.4:061.1:004
ББК 67.401 32.81

Взгляды, изложенные в данной работе, принадлежат ее авторам, и не обязательно совпадают с взглядами ПРООН.

© Программа развития Организации объединенных наций, 2017 г.
© Baktria press, 2017г.

Редактор: Д. Сагатова
Дизайн и верстка: Т. Якшимбетова

Лицензия AI №263 31.12.2014. Подписано в печать 21 апреля 2017.
Формат: 70x100 1/8. Гарнитура «Virtec Optima Uz». Печать офсетная.
Усл.п.л. 3,8. Уч.изд.л. 4,8.
Тираж 50 шт.

Издательство "Baktria press"
г.Ташкент, 100000, Буюк Ипак Йўли мавзеси 15-25
Тел/факс.: +998 (71) 233-23-84

Отпечатано в ООО "PRINT MEDIA"
Адрес: ул.Узбекистан овози,32
Тел.: + 998 (71) 233-03-21
www.printmedia.uz

ISBN 978-9943-4815-9-6

Оглавление

Введение	4
Республика Корея: Реформы сферы социальных услуг с применением методов реинжиниринга	5
Предпосылки.....	5
Осуществленные меры.....	5
Результаты.....	7
Финляндия: Внедрение проактивного механизма налогообложения физических лиц	9
Предпосылки.....	9
Осуществленные меры.....	9
Результаты.....	12
Италия: Регистрация автотранспортных средств	13
Предпосылки.....	13
Осуществленные меры.....	14
Результаты.....	15
Ирландия: Реинжиниринг кадастровых услуг в рамках реализации электронного правительства	17
Предпосылки.....	17
Осуществленные меры.....	18
Результаты.....	19
Словения: Реинжиниринг системы очистки, сбора и вывоза отходов г. Любляна	21
Предпосылки.....	21
Осуществленные меры.....	21
Результаты.....	23
Бразилия: Пример неудачного реинжиниринга	24
Предпосылки.....	24
Осуществленные меры.....	24
Результаты.....	25
Выводы и рекомендации	28

Введение

Одним из методов кардинального улучшения качества предоставления государственных услуг, который успешно применяется в зарубежных странах, в частности, в связи с переходом на электронное государственное управление, является реинжиниринг бизнес-процессов (или BPR, от англ. Business Process Reengineering). В настоящем обзоре мы используем также термин «административные процессы».

Реинжиниринг бизнес-процессов – это комплекс мероприятий по фундаментальному переосмыслению и перепроектированию административно-управленческих процессов организации в целях улучшения общих показателей ее эффективности.

Реинжиниринг позволяет многократно повысить эффективность деятельности административных органов в короткие сроки и максимизировать пользу от применения современных информационно-коммуникационных технологий.

Концепцию реинжиниринга в современный менеджмент впервые ввел профессор Массачусетского технологического института Майкл Хаммер в начале 1990-х годов.¹ Реинжиниринг успешно применялся в крупнейших компаниях мира и в банковском секторе, прежде чем стал активно использоваться в административных реформах.

Реинжиниринг применялся в тех случаях, когда компании находились на грани банкротства, на стадии стабильного роста или же в целях кардинальной трансформации системы управления. Данный метод позволяет полностью перестроить внутренние процессы организации для максимального удовлетворения потребностей пользователей и клиентов.

В основе оказания государственных услуг лежат административно-управленческие процессы. Любая государственная услуга представляет собой совокупность административных процедур, осуществляемых государственным органом или иной уполномоченной организацией. И эти процессы могут быть выстроены более или менее эффективно, а также оптимизированы или ускорены с помощью рационального использования современных информационно-коммуникационных технологий. Реинжиниринг – это способ выстроить административно-управленческие процессы максимально эффективно, что обеспечит качественные государственные услуги при минимальных издержках.

При внедрении электронных государственных услуг, особое значение имеет переосмысление и реформирование процедур оказания данных услуг. Только после этого, следует внедрять информационные системы, так как автоматизация существующего беспорядка лишь усугубляет реализацию задачи по повышению качества оказания государственных услуг. В этом, по сути, и заключается рациональное использование информационно-коммуникационных технологий, когда автоматизация процедур дает реальные результаты, затрагивающие интересы и государства, и граждан.

Именно поэтому, на данном этапе развития электронного правительства в Узбекистане изучение передового зарубежного опыта по применению реинжиниринга бизнес-процессов для повышения качества оказания государственных услуг имеет большое значение.

Целью настоящего обзора является исследование опыта зарубежных стран в этой области на примере отобранных государственных услуг.

¹http://en.wikipedia.org/wiki/Business_process_reengineering#Reengineering_Work:_Don.27t_Automate.2C_Obliterate.2C_1990

Республика Корея: Реформы сферы социальных услуг с применением методов реинжиниринга

Предпосылки

До **2010 г.**, в Республике Корея существовало множество проблем в сфере социального обеспечения. В стране было **17** отдельных министерств, которые контролировали **292 вида** не связанных друг с другом платежей и услуг по социальному обеспечению населения. В результате:

1) Граждане Кореи испытывали большие неудобства при подаче заявления на получение социальных выплат. Для граждан страны было сложно определить, на какой из **292 видов** социальных выплат и услуг они имели право. Например, Министерство здравоохранения и социального обеспечения предоставляло услуги по уходу за детьми, а Министерство образования обеспечивало плату за обучение детей дошкольного возраста. Таким образом, каждый гражданин должен был лично проверить условия социальных выплат и услуг, предоставляемых **17** правительственными министерствами. Чтобы подать заявление на получение социальных платежей, граждане должны были явиться в каждое государственное учреждение по отдельности и подготовить до **37** различных документов.

2) Обработка административных данных о социальных платежах и оказываемых услугах по соцобеспечению была неэффективной, поскольку каждое министерство обрабатывало их по отдельности.

Многие социальные выплаты в Корею устанавливаются с помощью изучения активов (доходов и имущества) заявителя, и каждое министерство проводило собственное расследование по определению уровня жизни граждан, теряя время на повторные административные расходы и процедуры. К тому же, со дня подачи заявления гражданином до вынесения государственным органом решения по утверждению какой-либо выплаты социальной помощи проходило **в среднем 60 дней**, что вызывало недовольство уязвимых слоев населения.

3) Из-за сложного механизма назначения социальных пособий, в практике наблюдались случаи повторных денежных выплат или необоснованных решений по оказанию социальных услуг. При этом:

а) Государственные служащие министерств не могли с точностью определить размер доходов и активов заявителей, так как они руководствовались лишь **15** видами административных документов, которые заявители подавали лично.

б) Социальные выплаты, установленные отдельно **17** министерствами, часто дублировали друг друга. Выплаты осуществлялись на разных уровнях: городском, национальном и районном, поэтому граждане получали несколько схожих пособий. Например, **6** ведомств, включая министерство здравоохранения и социального обеспечения, земельное министерство, министерство инфраструктуры и транспорта, руководили **6** отдельными проектами по ремонту домов самых малообеспеченных слоев населения. В результате, один и тот же человек мог получать похожие виды социальной помощи одновременно от нескольких министерств. Это стало социальной проблемой для корейского правительства.

Осуществленные меры

Мероприятия по реинжинирингу административных процедур, связанных с оказанием социальных услуг в Республике Корея, были осуществлены в несколько стадий, включая разработку и внедрение комплексной Информационной системы социальной защиты (ИССЗ). В частности, весь административный процесс был перестроен

для того, чтобы максимально унифицировать цепочку «подача заявления – рассмотрение – вынесение решения – выплата». Стандартизованный процесс был специально настроен для функционирования ИССЗ. Это позволило каждому министерству, которое контролирует социальные программы, использовать подходящие для них модули (см. Рис.1).

1) Инициатива по созданию Информационной системы социальной безопасности была озвучена президентом Ли Мён Баком в 2008 году. Будучи кандидатом на пост президента в декабре 2007 года, Ли внес предложение «создать комплексную социальную информационную сеть для повышения эффективности работы системы социальных услуг». Это было одним из его предвыборных обещаний. Во-первых, была поставлена цель улучшения способов и порядка работы госслужащих в министерствах и органах местного самоуправления, которые занимаются предоставлением услуг социального обеспечения. Во-вторых, он собирался предоставить возможность потребителям социальных услуг в полном объеме использовать информацию, которой располагало правительство, государственные и финансовые учреждения. Кроме того, он планировал создать информационную систему социальной защиты для внедрения этих изменений.

Рис №1. Преобразование системы оказания социальных услуг в Республике Корея



Администрация Пак Кын Хе, избранной на пост президента в 2013 году, позже во время избирательной кампании заявила, что «социальная система должна подходить для пользователей любого возраста». Таким образом, разработка Информационной системы социальной безопасности стала еще более важной задачей на пути к выполнению обещания.

2) Правительство Кореи внедряло ИССЗ поэтапно с 2009 по 2013 гг. в несколько итераций путем реинжиниринга административных процедур государственных органов. Она была разработана таким образом, чтобы всесторонне управлять информацией об условиях и записях 14 млн. потребителей социальных услуг. Эти записи стали основой для выплат по 292 системам в 17 министерствах. На начальной стадии система включала в себя только информацию о потребителях услуг и записи о социальных выплатах и услугах, предоставляемых Министерством здравоохранения и социального обеспечения. На второй стадии проекта реинжиниринг охватил процессы во всех **17 министерствах**, относящихся к социальному обеспечению, в следующем порядке:

а) Министерством здравоохранения и социального обеспечения был проведен реинжиниринг бизнес-процессов оказания социальных услуг и выдачи социальных выплат. После того, как были пересмотрены «данные о заявлениях, доходах и активах» как ключевые вопросы при выдаче социальных выплат, комплексная система предоставления помощи была заново подготовлена для предоставления различных видов выплат и услуг. Этот процесс должен был минимизировать неудобства граждан при подаче заявления на выплату разных видов социальной помощи.

б) Был принят ряд мер по унификации данных и упразднению неэффективных административных процедур. Эти меры дали возможность перепроверить около **100** запрашиваемых различных видов документов, необходимых для определения дохода, что позволило сократить время от подачи заявления до оказания услуги.

в) Новые процедуры и ИС позволили просматривать предыдущие записи о выплатах различных видов социальной помощи, что предотвратило повторные платежи. Для этого база данных с информацией о предыдущих социальных выплатах и услугах была заменена на новую, которая включала данные о каждом отдельном человеке и домохозяйствах.

г) ИССЗ была внедрена во всех министерствах, ответственных за оказание социальных услуг. Если ранее министерства использовали отдельные независимые друг от друга информационные системы для обеспечения и управления социальными услугами, то теперь они должны были использовать исключительно единую ИССЗ для подачи заявлений, просмотра информации о доходе и активах, а также ведения записей о получении социальных услуг. Правительство свело возможное недопонимание к минимуму благодаря тому, что министерства сотрудничали друг с другом, раскрыли доступ к информации для общественности.

е) Законодательство также было изменено согласно нововведениям. Министерство здравоохранения и социального обеспечения и Специальная комиссия по обновлению системы оказания социальных выплат и услуг, сформированная в 2008 году, внесли поправки в действующее законодательство в 2009 году, чтобы подготовить юридическую основу для создания новой информационной системы. Согласно новому законодательству, **37** правительственных учреждений, включая Министерство труда, Национальную налоговую службу и госучреждения, очень тесно сотрудничали. В результате в рамках межведомственного электронного взаимодействия государственные учреждения получили доступ к более чем **448 видам** официальных документов.

ф) Инвестиции в размере **54 млн. долл. США** были вложены в создание системы к концу 2012 года. На первом этапе, чтобы создать систему, потребовалось инвестировать **24 млн. долл. США**, из которых **9 млн. долл. США** составили трудозатраты 2009-2010 годов. На последующие обновления и содержание системы было израсходовано **9 млн. долл. США**. На второй стадии расходы составили **11 млн. долл. США** с 2011 по 2012 года.

Результаты

Проведенные мероприятия по реинжинирингу дали существенные результаты, коренным образом улучшив политику социальной защиты населения. Основные положительные результаты включают следующее:

1) Более адресное социальное обеспечение в результате повышения точности и достоверности данных. В электронную систему оказания социальных услуг были интегрированы **448** видов данных из **37** государственных организаций, которые позволили с точностью определять кандидатов на получение услуг социального обеспечения. Значительно улучшилась точность расчетов и обработки критериев потребителей социальных услуг по сравнению с 2010 годом.

2) Упрощены процедуры и сокращен перечень требуемых документов. Данные стали обрабатываться своевременно, что повлияло на быстрое решение вопросов об оказании помощи гражданам, нуждающимся в социальной поддержке. Правительство начало использовать ИССБ для полноценного административного контроля над предоставлением социальных услуг, начиная от подачи заявления до принятия решения о выплате **292** видов социальной помощи. Это сократило время на выделение государственного социального пособия от **60** до **12,8** дней. Срок рассмотрения заявок стал занимать **3** дня вместо **20**. Кроме того, количество необходимых документов для подачи заявления было сокращено с **7** до **1 единицы**.

3) Более удобное использование системы социальных услуг для госслужащих. База данных ИССБ насчитывает около **14 млн.** пользователей, информация о которых постоянно обновляется. Ранее госслужащим было сложно определить, какой вид выплат подходит для каждого пользователя, так как каждый вид социальной помощи был довольно сложным и разносторонним.

4) Экономия средств государственного бюджета в результате обеспечения адресной социальной защиты населения. До создания ИССБ правительственные учреждения при оформлении социальной помощи руководствовались предоставленной заявителями информацией и 15 видами официальных документов. Теперь госслужащие владеют 448 видами официальных документов, предоставленных 37 правительственными министерствами, включая Государственную налоговую службу. В особенности, для большей точности изучения доходов и активов используются более 45 видов информации, в то время как ранее использовались лишь 2 вида. Это помогает предотвратить повторное и некорректное назначение выплат. Среди предыдущих 14 млн. потребителей социальных услуг было выявлено **170 000 (1,2%)** неправомерных случаев предоставления социальной помощи, что дало возможность предотвратить последующую неправомерную выплату данным гражданам. Таким образом, необоснованные выплаты и неправомерные случаи оказания услуг по соцобеспечению были прекращены в Корее.

Финляндия: Внедрение проактивного механизма налогообложения физических лиц

Предпосылки

До внедрения новой модели услуги по предоставлению налоговых деклараций, правительство и ответственные государственные органы системы налогообложения испытывали определенные трудности, связанные с налоговым администрированием. Для обслуживания свыше **4,3 млн.** налогоплательщиков – физических и юридических лиц — система налоговых органов, включая Национальное налоговое управление, региональные офисы и местные офисы для сбора налогов, нанимало **6,500** людей, которые обходились в **330 млн. евро** каждый год.

В начале 1990-х годов финское правительство инициировало изменение концепции налогообложения с акцентом на упрощение процедур по предоставлению отчетов и деклараций. Одновременно, Национальное налоговое управление – главный ответственный орган в сфере налогообложения — начало постепенно собирать данные в электронном виде. Эти данные были использованы для контроля информации в декларациях по налогам в сомнительных случаях или для случайного отбора. Основная идея налогового проекта заключалась в изменении использования данной информации с последней стадии на первую для увеличения качества обслуживания и эффективности государственной администрации.

Стоит также заметить, что в Финляндии информация по подоходному налогу с населения в системе налогообложения, как и по налогам каждого жителя, является общественной. Лишь дополнительные сведения защищены законом. Именно поэтому любой пользователь информации по налогообложению может опубликовать доходы известных личностей в «желтой» прессе.

Осуществление налогового проекта началось в 1995 году, в нем было задействовано ограниченное количество людей в определенной географической зоне (определенных муниципалитетах). Первоначально, сервис налогового проекта, главным образом, обслуживал пенсионеров, так как проект, основанный на передаче информации третьему лицу, в основных случаях, был также конечным налогообложением для них. Предварительная версия налогового проекта существовала еще в 1995 году, когда люди с пенсионным доходом только получали налоговое уведомление, которое показывало сумму дефицита налога или сумму возврата налога напрямую, без промежуточного этапа. До 1995 года финские налоговые декларации для физических лиц были весьма традиционными. Однако затем ситуация начала улучшаться по мере увеличения данных в налоговых органах: даже местные офисы налогообложения начали отправлять декларации, частично заполненные персональными данными налогоплательщиков. Налогоплательщикам оставалось заполнить недостающие данные по доходам, вычетам и/или сведениям касательно имущества. Несмотря на то, что в налоговые органы поступали определенные виды персональных данных, в связи с отсутствием их электронной версии, обработка данной информации была весьма трудной задачей, стоящей перед налоговыми органами.

Осуществленные меры

Реализация проекта по реинжинирингу системы налогообложения физических лиц осуществлялась в несколько этапов с 1995 по 2000 годы, постепенно увеличивая целевую группу проактивного обслуживания с **350 000** до **3 000 000** человек.

Реинжиниринг процессов был осуществлен в основном в части сбора информации. Раньше проверка данных по доходам заявителей осуществлялась на последнем этапе

подачи деклараций, то есть от заявителей требовалось заполнение форм, данные которых уже хранились в налоговых органах в бумажном виде. Проверка достоверности данных осуществлялась только после подачи деклараций. В ходе реинжиниринга была поставлена задача максимально эффективно использовать поступающие в налоговые органы данные из различных источников. В результате проведенной работы по реинжинирингу, большая часть информации уже была доступна на первой стадии оказания услуги, в этой связи появилась возможность перевести ее в проактивную форму.

В результате, все процессы были трансформированы и модернизированы, что сделало услугу удобной и эффективной. Коренным образом поменялись основные процедуры при новой модели оказания услуги.

Главная задача Национальной налоговой администрации в рабочем процессе налогообложения физических лиц — это учет пользователей и калькуляция налоговых платежей. Национальная налоговая администрация получает основную информацию в электронном виде от других ведомств. В частности, изменение местожительства гражданина сразу же отображается в БД налоговой администрации. Кроме того, информация по именам, адресам, семейному статусу, дате рождения и смерти, и т.д. каждый день обновляется в налоговом регистре клиента с помощью регистра населения. В общей сложности, ежегодно происходит от 1,2 млн. изменений в Финском регистре населения, включая 800 000 перемен местожительства (см. Рис. 2).



В Национальную налоговую администрацию поступает информация с различных учреждений. В частности, Агентство по социальному страхованию предоставляет информацию о пособиях по безработице, болезни, рождению ребенка, пенсии и т.д. Банки и другие финансовые институты отправляют информацию о суммах и получателях выданных займов. Частные компании также обязаны предоставлять информацию о выплаченных дивидендах. Каждый работодатель, ко всему прочему, должен предоставить ежегодный отчет, в котором содержится информация о размере выплат и удержаний по каждому сотруднику.

Также существует множество других организаций, участвующих в этой части процесса налогового проекта бэк-офиса. Профсоюзы дают информацию о выплаченных профсоюзных взносах, так как данная плата подлежит вычету в финской системе налогообложения. Налоговая администрация также получает информацию о выплате за научные исследования и грантах для представителей искусства. Структура и количество организаций, участвующих в процессе налогового проекта «бэк-офиса», охватывает:

- 130 местных налоговых офисов;
- 9 региональных налоговых офисов;
- 5 министерств и центральных органов;
- 20 банков и других финансовых институтов;
- 20 социальных страховых агентств и пенсионных фондов;
- 10 профсоюзов;
- 150 фондов, университетов, научно-исследовательских институтов и т.д.;
- частные и другие организации.

Для подготовки налоговых заявок в Финляндии ежегодно обрабатывается свыше **25 млн.** информационных единиц. Примером информационной единицы может служить ежегодный оклад и удержанный налог с одного работника. Зарплаты и пенсии составляют 35% от общего числа информационных единиц.

После автоматического получения информации, требуемой для налогообложения, налоговая администрация подсчитывает (также автоматически) налоговую задолженность/излишне оплаченные суммы, результаты взаиморасчетов распечатываются в виде **налоговой заявки (или «налогового предложения»)**. Налогоплательщикам по почте отправляют формы со счетом-фактурой (квитанцией) налоговой задолженности или информацию о банковском счете, на который будет выплачена разница.

Крайний срок, в течение которого налогоплательщик может ответить, составляет один месяц. Если налогоплательщик не исправляет и не вносит изменения в информацию, то налоговую заявку можно не возвращать.

Налоговая администрация принимает окончательное решение по налогообложению каждого жителя в одно и то же время, осенью, в соответствии с тем, каким способом была сделана налоговая декларация (традиционная налоговая декларация, налоговая заявка с изменениями, налоговое предложение без изменений).

До конца октября налогоплательщик получает последнее налоговое уведомление. После чего, налоговая администрация выплачивает разницу на лицевой счет налогоплательщиков или налогоплательщик оплачивает налоговую задолженность. Учитывая уровень электронизации всего процесса, стоит отметить, что в Финляндии около **70%** платежей совершаются электронным способом. Примечательно, что с населением в **5,5 млн.** человек, финские банки имеют около **3 млн.** пользователей Интернет-банкинга.

Информация об окончательных подоходных налогах с граждан и другая налоговая информация широко используется финскими государственными органами. Ко всему прочему, следующие организации могут получать информацию в электронном виде от Национального налогового управления:

- 10 Министерств и центральных органов власти;
- 130 местных налоговых органов;
- 9 региональных налоговых органов;
- 195 ассоциаций ведения лесного хозяйства;
- 446 муниципалитетов;
- 250 исполнительных органов;
- 280 полицейских участков;
- 600 церковных приходов национальной церкви.

Результаты

Следует остановиться на ключевых факторах успеха мероприятий по реинжинирингу услуги подачи декларации по доходам физических лиц в Финляндии:

- исключение дублирования данных в реестрах и повторное «использование» информации вместо повторного «запроса и получения» данных;
- налаживание сотрудничества по обмену данными с муниципалитетами, агентствами социального страхования, работодателями и другими организациями;
- интеграция данных по доходам физических лиц в единую точку доступа;
- исключение требований по предоставлению бумажных документов, в том числе справок, квитанций и т.д.

Положительные результаты **для пользователей**:

- Меньше времени и проблем с налоговой декларацией. Это относится ко всем пользователям, которые принимают налоговые заявки как есть. То есть, гораздо легче внести изменения, чем иметь дело с пустой формой налоговой декларации. Предполагая, что в старой системе, в среднем, тратилось целых **4 часа** для того, чтобы найти квитанции, сделать подсчеты, заполнить декларацию и отправить в налоговую, а на проверку налогового проекта уходит полчаса, финские граждане, в общей сложности, каждый год тратят на **7 млн.** часов меньше на налоговую бюрократию и это колоссальная экономия для государства.
- Нет необходимости сохранять многочисленные квитанции и декларации о доходах работодателей на протяжении налогового года.
- Гораздо легче понять законы и систему налогообложения, так как гражданам все видно в списке налоговой заявки.
- Более справедливое налогообложение за счет исключения возможности ухода от налогообложения путем несвоевременной подачи декларации. Кроме того, раньше некоторые налогоплательщики не утруждали себя требованием возврата незначительных излишне-оплаченных средств по налогам; после внедрения проактивного механизма, налоговые органы самостоятельно направляют излишне оплаченные средства на банковские счета налогоплательщиков, если таковые имеются.

Положительные результаты **для государственных органов**:

- Освобожденные человеческие ресурсы в налоговых органах могут сконцентрироваться на более сложных сервисах и задачах вместо рутинной работы.
- Исчезла необходимость в ведении бумажного реестра и записей по более чем **2 млн.** налоговых деклараций. В налоговой администрации было сохранено примерно **500** человеко-годов.
- Меньше ошибок из-за передачи данных в электронном виде.
- Меньше жалоб от граждан.
- Увеличение передачи данных в электронном виде также дало возможность сэкономить временные ресурсы и затраты работодателей. В частности, более чем **3 млн.** ежегодных отчетов от работодателей передаются в электронном виде в налоговую базу данных. До реинжиниринга работодатели подавали отчеты по доходам своих сотрудников в бумажном виде, что усложняло работу также и налоговых органов.
- Более легкое и быстрое использование налоговой информации помогает улучшить государственные услуги, а также стимулировать создание новых проактивных сервисов, потому что во многих общественных сервисах личные подоходные налоги в налогообложении играют значительную роль.

Италия: Регистрация автотранспортных средств

Предпосылки

В Италии насчитывается свыше **42 млн.** транспортных средств на дорогах. При населении свыше **60 млн. чел.** на 1000 жителей приходится **около 700** транспортных средств. Поэтому, кроме самых дорогих брендовых автомобилей, Италия известна и по количеству автомобилей на душу населения – страна входит в **топ 10** стран мира по данному показателю.

Услуги для водителей автотранспортных средств предоставляют более **13000** экономических посредников в автомобильном секторе (автодилеры, компании автопроката, школы вождения и т.д.). Насчитывается свыше **8000** автодилеров и **2150** авторизованных центров металлолома (центры утилизации авто).

В отличие от большинства стран мира, в Италии за регистрацию автотранспортных средств ответственны два органа: **Автомобильный клуб Италии (АКИ)** – ответственный орган за ведение Единого государственного реестра автотранспортных средств для подтверждения законности владения транспортными средствами и **Управление наземного транспорта при Министерстве инфраструктуры и транспорта** – ответственный орган за регулирование сферы наземных видов транспорта. Ежегодно более **20 млн.** документов рассматриваются обеими организациями.

В предыдущей системе оказания услуги по регистрации автотранспортных средств существовали некоторые критические проблемы, такие как:

- сложные и многочисленные административные процедуры;
- большое количество посещений организаций со стороны граждан (**до 5 посещений** для регистрации автотранспортных средств);
- привязка к региону и месту жительства граждан.

Запросы данных у Единого государственного реестра транспортных средств обрабатывались территориальными органами. Доступ к услугам был ограничен на местном уровне и их операционные возможности были ограничены рабочими часами отделов в соответствующих местных управлениях (местные офисы АКИ на местном уровне и территориальные подразделения Управления наземного транспорта). Услуги не предоставлялись в режиме реального времени, а также был очень велик риск касательно управления электронными и бумажными документами, действия над которыми не были синхронизированы.

Первой инициативой для решения вышеуказанных проблем было проведение реинжиниринга процедур регистрации автотранспортных средств – проект, целью которого было упрощение и автоматизация процедур регистрации, изменения прав собственности, а также процедур по исключению данных о автотранспортных средствах из реестра для последующей утилизации. Это стало возможным благодаря принятию правительственного решения об упрощении административных процедур.

Решение по внедрению новой модели услуги стало одним из самых первых попыток по реализации рекомендаций, включенных в план развития электронного правительства, утвержденный Министерством технологических инноваций Италии.

До момента внедрения услуги «электронного окна», сертификат владения транспортным средством и регистрации транспортного средства выдавались двумя органами исключительно в бумажном виде с требованием предоставления ряда документов, в том числе удостоверяющих личность гражданина. Базы данных Управления наземного транспорта и АКИ не были интегрированы. В результате, сохранялась необходимость в выдаче двух бумажных документов – разрешение на перемещение автомобиля и сертификат собственности.

Осуществленные меры

До проведения реинжиниринга процедур регистрации, владельцы транспортных средств посещали несколько раз различные управления для регистрации транспортного средства и уведомляли госслужащих о любых изменениях прав собственности или технических характеристик автотранспортных средств.

В этой связи, краткосрочными задачами для внедрения новой модели услуги были исключение бюрократии и сокращение процедур, в том числе путем внедрения принципа «одного окна».

В первую очередь, между Управлением наземного транспорта при Министерстве инфраструктуры и транспорта и Автомобильным клубом Италии была достигнута договоренность о реализации проекта по созданию ИС для «одного окна» регистрации автотранспортных средств («фронт-офис»), которая позволяет оперативно обмениваться данными.

В мае 2002 года для реализации проекта была создана специальная рабочая группа с участием Управления наземного транспорта при Министерстве инфраструктуры и транспорта и Автомобильным клубом Италии, а также представителей частного сектора (в основном, из числа автодилеров).

Рабочая группа детально изучила все организационные и функциональные характеристики процедуры регистрации, а также действующее законодательство в целях выявления требований и необходимых мероприятий для повышения эффективности.

В целом, анализ процессов, разработка и внедрение новой ИС во всех регионах Италии заняло более **7 месяцев**. В итоге **в декабре 2002 года** новая модель и ИС оказания услуги были запущены.

В ходе подготовки к запуску новой модели услуги в целях повышения уровня информированности и осведомленности, а также навыков использования новой ИС, были проведены учебные занятия для специалистов центрального, регионального и местного уровней. В целом, было нанято **20 тренеров**, которые в течение **50 дней** подготовили около **9000** специалистов.

Параллельно с внедрением новой ИС были внесены соответствующие изменения в деятельность автодилеров, АКИ и местных офисов Управления наземного транспорта.

Внедрение ИС решило задачу по синхронизации процесса обработки файлов, что уменьшило риски появления неполной или частичной документации, как это происходит в случае, когда автодилер становится банкротом и не может завершить процесс передачи ответственным органам регистрационных документов за период своей деятельности.

В итоге, проведенные мероприятия по реинжинирингу бизнес-процессов привели к удобным, безопасным и эффективным процедурам оказания услуг по регистрации автотранспортных средств. В результате процедуры регистрации автотранспортных услуг были преобразованы в следующий вид (см. Рис. 3):

Этап 1: Заявитель после приобретения автомобиля, предоставляет необходимые документы одному из трех местных офисов: АКИ, Управлению наземного транспорта при Министерстве инфраструктуры и транспорта или же сертифицированной компании автодилера (в т.ч. школы вождения). Во всех местных офисах установлена единая информационная система (так называемое «электронное окно») и с помощью «электронного окна» пользователь может получить доступ к ИС АКИ или Министерства через веб-сервис в целях осуществления новой регистрации автомобиля, для получения сертификата прав собственности на автотранспортное средство, для получения сведений с БД автотранспортных средств или же для оплаты налогов и сборов на автотранспортные средства.

Этап 2: Пользователь вводит нужную информацию в «электронном окне», отправляет информацию и получает ID заявителя и пароль для всех дальнейших операций.

Рис. №3. Процедуры регистрации автотранспортных средств в Италии



Пользователями системы на данном этапе являются сотрудники местных офисов АКИ, Управления наземного транспорта, а также автодилеры.

Этап 3: После внесения данных в «бэк-офисе» производится проверка соответствия данных, а также соблюдения требований законодательства (валидация).

Этап 4: Со стороны вышестоящих органов – сотрудниками Министерства инфраструктуры и транспорта, а также головного управления Автомобильного клуба Италии, — в зависимости от того, в какой местный орган была подана заявка, производится регистрация и обновляется Реестр автотранспортных средств.

Этап 5: Заявитель осуществляет платеж в соответствующей кассе при местном офисе или же производит онлайн-оплату.

Этап 6: Заявителю выдается сертификат, при этом по умолчанию данный сертификат направляется по почте.

Следует отметить, что особенности системы взаимодействия предусматривают то, что любой "дисбаланс" или ошибка, которые могут возникнуть в одной из трех организаций, тут же выявляются в системе.

С введением «электронного окна», «бэк-офисы» всех трех организаций (автодилеры, АКИ и Министерство) были реорганизованы. Данные организации также обмениваются данными посредством межведомственного электронного взаимодействия в режиме реального времени.

Результаты

После успешной реализации проекта по реинжинирингу, граждане могут запросить и получить эту услугу согласно его/ее потребностям в любом местном офисе трех организаций – Автомобильный клуб Италии, Управление наземного транспорта при Министерстве инфраструктуры и транспорта или же сертифицированная компания-автодилер. Оптимизация и автоматизация административных процедур позволили гражданам обращаться в конкретные компетентные органы без ограничений согласно территориальным барьерам или требованиям к месту жительства.

Основной характеристикой проекта является моментальное предоставление (в режиме реального времени) всех необходимых сертификатов, включая номерные знаки транспортного средства в случае первичной регистрации с целью упрощения жизни

представителей автотранспортного сообщества. При этом, с момента первичного запроса и введения данных до самого момента печати соответствующих документов, проходит максимум 15 минут (в стандартных случаях, когда отсутствуют возможные риски угона и т.д.).

Экономия времени в часах в течении года, согласно подсчетам, составила около **8,2млн.** часов, что соответствует **1 025 000 рабочим дням** (из расчета **8-часового рабочего дня**). Данная экономия времени касается не только регистрации автотранспортных средств, но также и других операций.

Благодаря уменьшению количества визитов в различные инстанции, экономия средств автовладельцев на приобретение топлива составила около **25 млн. евро** в год.

Информационная система «бэк-офиса» любого административного офиса или центра обслуживания может найти необходимые документы путем прямого доступа к ИС и введением всей необходимой информации для персональной идентификации гражданина, подавшего запрос.

«Электронное окно» дает возможность одновременно взаимодействовать с двумя основными административными партнерами в автотранспортной сфере: Министерством инфраструктуры и транспорта и Автомобильным Клубом Италии, избегая при этом необходимости дублирования действий и лишних затрат.

Кроме того, за счет экономии средств, были расширены рабочие часы ответственных органов, что является большим достижением при создании удобств для граждан. Важно упомянуть то, что с внедрением «электронного окна», управление информацией и фиксация данных стали более надежными и, благодаря одновременному управлению файлами, в целом увеличился уровень безопасности всей системы.

Другим важным преимуществом новой модели услуги является уменьшенный риск, связанный с денежными транзакциями, так как эти процедуры заменены электронными платежами через автодилеров и местных офисов, что повышает безопасность платежей. Учитывая, что Италия сохраняет лидирующие позиции на мировом автомобильном рынке, а также растущее количество автотранспортных средств внутри страны, мероприятия по реинжинирингу процедур оказания данной услуги были крайней необходимостью и дали ощутимый положительный эффект.

Ирландия: Реинжиниринг кадастровых услуг в рамках реализации электронного правительства

Предпосылки

В 1999-2005 гг. Земельным кадастром Ирландии был успешно реализован проект по усовершенствованию единой национальной системы регистрации прав собственности на земельные участки.

Проект Земельного кадастра был выбран в качестве примера реинжиниринга бизнес-процессов, так как по итогам реализации данного проекта ему была присуждена Национальная премия передовых государственных услуг в 2004 году, проекту также была присуждена Ирландская награда э-Правительства в 2005 году в знак признания успехов по внедрению качественных электронных услуг.

Во всем мире существует множество систем регистрации прав собственности на земельные участки. В Ирландии Земельный кадастр является государственным учреждением, ответственным за регистрацию сделок с недвижимостью и осуществляет свою деятельность под Министерством юстиции, равенства и правовых реформ Ирландии. Основная роль Земельного кадастра заключается в ведении и совершенствовании системы регистрации прав собственности на земельные участки. Основными задачами данного учреждения являются поддержка и развитие эффективной системы регистрации земельных участков, чтобы гарантировать от имени государства законное право владельцев земельных участков, а также обеспечение свободного доступа к точной информации о свободных земельных участках и удовлетворение непрерывно возрастающей потребности в оказании услуг населению и бизнесу.

Основные задачи организации включают изучение правовых документов и связанных с ними карт, а также регистрацию их правового воздействия на регистры и карты. В частности, это касается регистрации прав на недвижимость впервые, регистрации прав для последующих сделок, учета фактов и доказательств права собственности, а также полного спектра сопутствующих услуг. Основными пользователями услуг Земельного кадастра являются юристы и юридические фирмы, участвующие в процессе купли-продажи земельных участков и недвижимости, а также связанные с ними коммерческие компании в пределах Ирландии.

С момента своего создания в 1707 году в Земельном кадастре Ирландии накопилось большое хранилище бумажных документов, которые используются для выполнения основных функций и задач учреждения.

До внедрения электронного правительства в Ирландии была проведена инвентаризация **около 8 млн.** страниц реестровых записей и более **2 млн.** страниц, содержащих кадастровые карты. Дубликаты записей (за исключением карт) хранились в каждом местном офисе **26 графств.**

Более **200 000 записей** в регистрах были классифицированы как активные в любое время, при этом ежедневно в среднем использовались более чем **5000 записей**. Кроме того, также использовались свыше **36 000** широкоформатных карт (формата А0).

В Ирландии за последние пару десятилетий наблюдается растущий спрос на услуги Земельного кадастра, стимулируемый ростом экономики, расширением рынков недвижимости и ипотечного кредитования. В данных условиях созревала необходимость во внедрении новой информационной системы, отвечающей требованиям Земельного кадастра с учетом реформирования всей системы управления.

Осуществленные меры

Как и все другие государственные учреждения Ирландии, Земельный кадастр вовлекся в инициативу развития электронного правительства и улучшения качества оказываемых услуг посредством внедрения ИКТ.

Реинжиниринг бизнес-процессов обычно начинается с принятия стратегических решений и инициатив высшего руководства. Инициатива по реформированию деятельности Земельного кадастра, начиная с середины 1990-х годов, совпала сразу с двумя крупными инициативами Ирландского Правительства в сфере государственного управления: Инициатива по совершенствованию стратегического управления и Программа по повышению эффективности управления в государственных учреждениях. Учитывая приоритетность данного направления Ирландское правительство выделило также финансирование на проект реинжиниринга процессов в Земельном кадастре.

Предварительный анализ выявил, что, с учетом растущего спроса, Земельный кадастр больше не может продолжать оказывать услуги в бумажной форме даже на прежнем уровне. Данное обстоятельство принудило организацию сфокусироваться на мерах по сокращению затрачиваемого времени для оказания услуг пользователям, расширению доступа к сведениям и обеспечению повторного использования информации онлайн.

В этой связи, при поддержке правительства Земельный кадастр реализовал три связанных проекта:

- Интегрированная информационная система регистрации прав собственности (Integrated Title Registration Information Systems - ITRIS);
- Проект электронного доступа к государственным кадастровым услугам (Electronic Access System- EAS);
- Проект по оцифровке документов (Document Imaging System - DIS).

В рамках реализации вышеуказанного стратегического решения был разработан и принят план действий по достижению намеченной цели. По сути, все три проекта были интегрированы в единую цель – достижение удовлетворенности пользователей кадастровыми услугами. В этой связи, были созданы специальная комиссия, которая провела многофакторный анализ всех вопросов, касающихся человеческих ресурсов и процессов перед разработкой информационной системы, а также рабочая группа.

Проект ITRIS был начат в 1990 году и завершен в июле 1999 года, однако потом пришлось его дорабатывать. Это был один из флагманских проектов Ирландии, однако использовался исключительно для работы с «бэк-офисом». Однако уже в августе 1999 года был реализован проект электронного доступа к государственным кадастровым услугам EAS, который был направлен на оказание услуг населению, налаживанию эффективного электронного взаимодействия с профессиональными юридическими фирмами, частными и государственными компаниями, деятельность которых связана с операциями с недвижимостью. Информационная система EAS была создана в основном в качестве «фронт-офиса» всей системы управления Земельного кадастра.

При внедрении информационной системы EAS значительно были изменены процессы внутри организации, в частности, эти изменения коснулись обслуживания клиентов, принятия электронных заявок, обработки и передачи данных. Если до июля 1999 года, ITRIS в основном действовала как автоматизированная система «бэк-офиса», то с внедрением EAS были внесены многочисленные изменения в ITRIS.

Иными словами, EAS стал неким катализатором изменений, когда все недостатки прежней системы всплыли наверх. Используя его в качестве катализатора и стимулятора организационной перестройки процесса, Земельный кадастр фактически заново переродился, став более гибкой, оперативной, эффективной и ориентированной на клиента организацией.

Ключевыми факторами успеха данного проекта стали стратегическое лидерство и приверженность новым идеям, стремление к достижению полной удовлетворенности пользователей услуг и эффективное использование кадрового потенциала организации.

Чтобы не было неожиданных последствий, максимально точно были описаны все действующие процедуры. При этом, сотрудники на всех звеньях управления участвовали в разработке предложений по совершенствованию информационной системы Земельного кадастра.

В ходе анализа вопросов, касающихся человеческих ресурсов, комиссия столкнулась с некоторыми трудностями, так как эта инициатива была одной из самых первых проектов электронного правительства, и было изначально очевидно, что проект будет требовать кардинальных изменений. Кроме того, это было учреждение с 300-летним опытом, в котором многие правила и процедуры не менялись веками. Иными словами, сотрудникам учреждения было не легко воспринять и провести через себя кардинальные изменения, противоречащие многовековым традициям ведения кадастрового дела.

При осуществлении кадровой перестройки рабочая группа использовала как внешних консультантов, так и сотрудников Земельного кадастра, которые имели многолетний опыт работы в разных сферах и подразделениях учреждения. Ротационная политика Земельного кадастра позволяла оперативно заменять любого сотрудника при необходимости, в связи с чем, внешние консультанты воспользовались опытом работы сотрудников в других подразделениях и имели возможность изучить детально все «подводные камни» внутри организации.

Для реализации проекта по оцифровке имеющихся документов была нанята частная компания EDS. По проекту, EDS должна была завершить всю работу, включая оцифровку документов, установку оборудования и программного обеспечения в течении **36 месяцев**. EDS обеспечила также интеграцию EAS и ITRIS, чтобы Земельный кадастр мог оказывать онлайн-услуги гражданам и взаимодействовать с другими учреждениями.

Следует отметить, что при проведении реинжиниринга Земельного кадастра, ключевую роль сыграло участие персонала всех уровней (от низового до самого верхнего), которые были сфокусированы на внесение собственного вклада в данный проект.

Результаты

В результате перепроектирования процессов, была достигнута значительная экономия человеческих ресурсов. В частности, если только над подготовкой и выпуском около **500тыс.** справочных сертификатов ежегодно работали около **40 человек**, после реинжиниринга их количество было сокращено **до 6**. Остальные **36 человек** были переквалифицированы в другие специальности внутри организации: для них были организованы отдельные профессиональные тренинги.

По предварительным оценкам, инвестиции в данный проект составили около **20млн.евро** и данная сумма полностью себя оправдала. После успешного внедрения информационной системы увеличилось количество пользователей и транзакций в рамках оказываемых услуг Земельного кадастра.

После осуществления реинжиниринга и внедрения новой информационной системы, количество пользователей и объем обрабатываемых системой данных (в т.ч. рассмотрение заявок по оказанию услуг) многократно увеличилось. С расширением базы данных Земельного кадастра также выросло количество онлайн-запросов на оказание услуг – от **0,2 млн. ед. в 2000 году до 3 млн. ед. в 2007 году** (см. Рис. 4).

Кроме того, реализация данного проекта позволила не только улучшить существующие услуги, но также создать дополнительные онлайн-услуги для пользователей. Около **90%** новых онлайн-услуг Земельного кадастра Ирландии были основаны на принципе «самообслуживания», что доказало высокую онлайн-зрелость данных услуг, а также сделали из них наиболее востребованные электронные государственные услуги в Ирландии.

	ДО	ПОСЛЕ
Тип карты	Бумажный	Цифровая, создана на базе 6,4 млн. отсканированных карт
Масштаб карты	разные масштабы 1/1000, 1/2500, 1/5000	По запросу пользователя до 1/5000
Срок рассмотрения заявлений	от 5 до 6 недель	Менее 24 часов для 80% обращений

Год	2000	2002	2004	2006	2007
Количество пользователей в режиме онлайн	1700	4400	7500	10900	12741
Количество онлайн-запросов	0,2 млн.	1,2 млн.	1,7 млн.	2,0 млн.	3,0 млн.

Рис. №4. Реинжиниринг процедур и внедрение ИС в Земельном кадастре Ирландии: «до» и «после»

Если раньше рассмотрение заявлений на регистрацию земельных участков в среднем занимало **от 5 до 6 недель**, по итогам реинжиниринга средний срок регистрации составил менее **24 часов** для более чем **80%** обращений (в случае если имеется готовый план размещения объекта, соответствующие карты и документы). Повышение оперативности Земельного кадастра еще раз подтвердило, как информационные технологии, **при рациональном их использовании**, могут значительно повысить качество обслуживания граждан и эффективность самих государственных органов.

Словения: Реинжиниринг системы очистки, сбора и вывоза отходов г. Любляна

Предпосылки

Государственная компания «Snaga»² почти 100 лет осуществляет деятельность по очистке и вывозу отходов в столице Словении г. Любляне. Кроме сбора и вывоза всех видов отходов, очистки дорог, улиц, площадей и помещений, «Snaga» также заботится об очистке общественных парков и детских площадок, поддерживает общественные туалеты, заботится о цветниках, а также поддерживает часть инфраструктуры обустройства города. В компании занято около 500 сотрудников.

С повышением жизненных стандартов и урбанизации, увеличивается также и количество отходов. В этой связи, компания стремится своевременно и качественно обслуживать население, уделяя при этом максимальное внимание повышению эффективности управления.

Необходимость реинжиниринга процессов в государственной компании было обусловлено именно повышением качества управления. Кроме того, стратегия компании была направлена на непрерывное улучшение качества оказываемых услуг.

В 2005 году, на основе стратегии развития, администрация «Snaga» решила, что из-за устаревших технологий модель управления в компании должна быть полностью пересмотрена. Руководство компании поставило цель сделать компанию более конкурентоспособной и клиенто-ориентированной. Было принято решение проанализировать и улучшить все процессы компании, а затем включить результаты анализа в ИТ-решения.

Осуществленные меры

Руководителем рабочей группы по реинжинирингу бизнес-процессов в компании был назначен директор по ИКТ, который был ответственным за решение организационных и процессных задач, кроме вопросов ИКТ. Кроме того, данному проекту был придан особый статус приоритетности, а также была обеспечена сильная поддержка со стороны местных органов власти.

Проект был успешно реализован в рамках запланированного 6-месячного срока. Мероприятия по реинжинирингу начались в июне 2006 года и были завершены в декабре того же года.

После чего «Snaga» подписала контракт с местной компанией по разработке и внедрению ERP-системы³ для реализации комплексного решения программы на основе подготовленной целевой модели бизнес-процессов (модель «To-Be»).

Наряду с рабочей группой была нанята консалтинговая компания с соответствующим опытом работы с аналогичными проектами для анализа текущей ситуации и моделирования целевой модели бизнес-процессов. Руководитель проекта определил 25 членов команды из вышестоящего и руководящего персонала.

В процессе анализа были изучены все ключевые процессы, их недостатки и преимущества. Кроме того, были детально проанализированы конкретные случаи (стандартные и нестандартные) в целях формирования представления касательно общей

² <http://www.snaga.si/en/about-us-0>

³ Enterprise Resource Planning (управление ресурсами предприятия) - корпоративная информационная система для автоматизации планирования, учета, контроля и анализа всех основных бизнес-процессов и решения бизнес-задач в масштабе предприятия (организации).

картины основных процедур от начала до конца – начиная с поступающих заказов от клиентов, планирования и организации работы, выполнения работ и услуг, осуществления расчетов и выставления счетов, контроль за платежами, а также мониторинг послепродажного обслуживания.

При изучении были выявлены случаи отсутствия конкретных формализованных требований или заказов для выполнения работ, которые приводили к срыву работ или же к некачественному их выполнению.

Кроме того, одним из фундаментальных недостатков старой системы управления было то, что не хватало ориентации в процессах. Например, ответственное за оформление заказов управление не могло до конца проконтролировать поступающие платежи, так как этим занималось другое подразделение. Кроме того, не было надлежащего послепродажного обслуживания клиентов.

В связи с этим, были рекомендованы следующие существенные изменения для новой модели управления:

■ **Внедрение элементов процессного управления по всем основным 4 направлениям (процессам) деятельности компании (см. Рис. 5):**

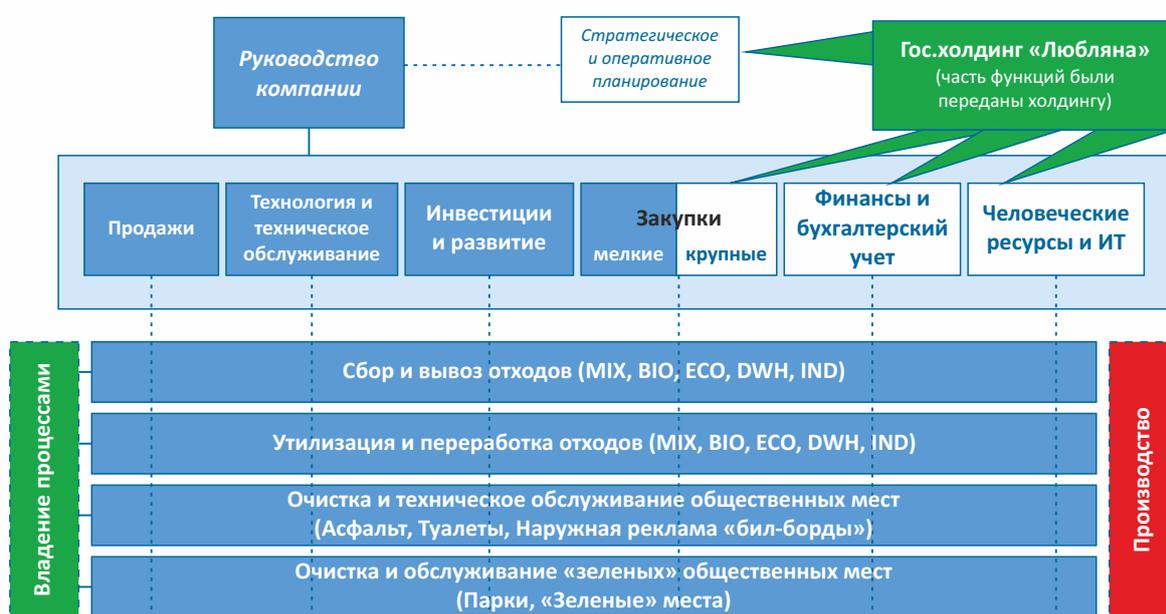
- 1) Сбор и вывоз отходов (по видам);
- 2) Утилизация и переработка отходов (по видам);
- 3) Очистка и техническое обслуживание общественных мест (асфальтирование, очистка общественных туалетов, размещение и обслуживание наружной рекламы);
- 4) Очистка и обслуживание «зеленых» общественных мест (парки, «зеленые» зоны и т.д.).

В частности, были внедрены «сквозные процессы», согласно которым по каждому направлению подразделения могли самостоятельно закупать необходимые средства (в основном, это касается мелких закупок).

■ **Назначение ответственных лиц за все четыре основных процесса (не подразделения, а процесса) компании от начала до конца.**

В частности, согласно старой модели было трудно координировать деятельность отдельных подразделений, несмотря на то, что все они выполняли свою работу.

Рис. №5. Новая модель управления после инжиниринга



Согласно линейному методу управления, все подразделения осуществляли свою деятельность согласно установленным правилам, однако от этого страдало больше всего качество обслуживания. При возникновении нестандартных или проблемных ситуаций по какому-либо направлению никто не отвечал за последствия и вопрос не решался. Назначение ответственного лица за основной процесс позволило не только улучшить координацию деятельности всех подразделений, но также оперативно реагировать на проблемные ситуации.

■ Передача для разрешения жалоб в колл-центр (ранее обращения распределялись между подразделениями и рассматривались неорганизованно), при этом «бэк-офис» будет оказывать содействие в разрешении несоответствий согласно жалобам клиентов.

■ Передача части функций Государственному холдингу Любляна, в структуру которого вошли 3 компании (см. Вставку 1).

Модернизация модели управления с внедрением информационных технологий, а также ERP-системы позволило повысить эффективность управления и обслуживания населения. Как показывает опыт, решающим фактором успеха при реализации подобных проектов является поддержка со стороны высшего руководства. В случае с компанией «Snaga» поддержка со стороны местных органов власти и интегрированное принятие решений по оптимизации управления городом, на примере синхронизации ключевых функций 4 отраслевых коммунальных и транспортных компаний, сыграло решающую роль в успешной реализации данного проекта.

Вставка №1. В рамках программы реструктуризации в 2009-2010 гг. группы компаний, ряд функций и задач, в том числе, правовые функции, IT-поддержка, закупки, финансы и бухгалтерский учет, а также управление человеческими ресурсами были переданы Государственному холдингу «Любляна» (JAVNI HOLDING Ljubljana, d.o.o.).

В настоящее время в холдинг входят 4 крупных компании:

 Energetika Ljubljana

Поставка горячей воды и отопления, природного газа.

 JAVNA AGENCIJA ZA URBANIZACIJO

Обеспечение холодной водой, управление водными ресурсами города.

 LPP

Городской автотранспорт.

 snaga

Сбор, вызов, переработка отходов, содержание общественных «зеленых мест» и туалетов, наружная реклама.

Результаты

В 2010 году система управления в компании «Snaga» была преобразована из классической функциональной организации в процессную организацию.

На сегодняшний день в городе Любляна компания «Snaga» держит в чистоте более **500 км** автомобильных дорог, **600 000 м** тротуаров, **50 км** велодорожек и **700 000 м** парков и «зеленых» зон. Кроме того, компания обеспечивает чистоту более **1300** мусорных баков, **32** подземных переходов и аркад общей площадью **16 000 м**, а также улиц и площадей **13** муниципальных районов.

Ежедневная работа по очистке города с населением свыше **290 тыс. чел.** была бы не столь эффективной без проведения мероприятий по реинжинирингу системы управления в компании.

Кроме того, реструктуризация и передача части основных функций в управление холдинга позволили компании сфокусироваться на качественном выполнении основных задач.

Бразилия: Пример неудачного реинжиниринга

Предпосылки

В предыдущих главах обзор международного опыта был посвящен анализу положительного опыта реинжиниринга процедур оказания государственных услуг. Однако, на практике проекты BPR не всегда завершаются успехом. Изучение неудачного опыта также важно, чтобы извлечь правильные уроки и не допускать чужих ошибок.

В этой главе будет рассмотрен пример неудачного реинжиниринга процедур оказания государственных услуг в Бразильской компании. Организация «PubliCorp»⁴ была изначально создана в качестве надзорного органа в Бразилии в сфере строительства, однако впоследствии была наделена функциями разрешительного государственного органа для оказания услуг по выдаче разрешений в сфере строительства.

Правительство решило взяться за реорганизацию деятельности «PubliCorp», так как резко снизилось качество оказываемых ею услуг. Со стороны пользователей услуг стали поступать многочисленные жалобы и более того, очень часто возникали коррупционные скандалы, связанные с данной организацией. В частности, на устанавливаемые стандарты и критерии по выдаче разрешений на строительство, которые могли толковаться неоднозначно, а широкие возможности для коррупции подверглись резкой критике со стороны пользователей услуг.

Несмотря на то, что в рассматриваемой организации была значительно улучшена ИТ-инфраструктура и закуплено оборудование, и в целом для попытки реинжиниринга потрачены средства на общую сумму свыше **8 млн. долл. США**, проект завершился неудачей по ряду причин, которые были изучены в последующем независимыми экспертами.

Осуществленные меры

Мероприятия по реинжинирингу бизнес-процессов в организации «PubliCorp» проводились **в течении 4 лет**. Для проведения BPR были наняты две компании – местная ИТ-консалтинговая фирма, имеющая большой опыт работы в строительной индустрии, и международная консалтинговая компания по менеджменту.

Также, согласно предварительной оценке и видению руководства для реинжиниринга бизнес-процессов были созданы две рабочие группы на базе данных компаний: “Организационно-аналитическая группа” – в задачу которой входило изучение ключевых бизнес-процессов и подготовка предложений по их кардинальному улучшению и “ИТ группа” – в задачу которой входило оказание информационно-технологической поддержки для внедрения новых процессов на основе разработанных предложений первой группы. Ответственными за деятельность данных групп были соответственно международная и местная консалтинговые компании.

С первых дней работы международной консалтинговой компании, попытки перестройки основных процессов в компании «PubliCorp» со стороны “Организационно-аналитической группы” была значительно затруднена из-за противодействия и нежелания сотрудничества со стороны сотрудников «PubliCorp».

Аналитикам удалось проанализировать и смоделировать лишь несколько ключевых процессов, однако ввиду нехватки сведений, разработанные предложения по кардинальным и структурным изменениям внутри организации были подвергнуты сомнению. Кроме того, две попытки по пилотному внедрению новых моделей процессов с участием двух различных отделов потерпели неудачу на этапе реализации, в основном из-за отсутствия заинтересованности со стороны персонала.

⁴ Прим. В источнике не приведено точное название организации, в котором проводились мероприятия по реинжинирингу бизнес-процессов, по требованию инициаторов.

Другая проблема, с которой столкнулась организационно-аналитическая группа экспертов заключалась в том, что большинство предложений не были доведены до конца, так как требовали изменения правовых норм, установленных законодательством. При этом, государственный орган не поддержал инициативу по внесению изменений в законодательство. В частности, процессы организации и проведения публичных торгов были идентифицированы как чрезвычайно сложные, включали в себя множество избыточных мероприятий и коррупциогенных факторов. Организация тендеров на строительные работы была одной из основных функций организации «PubliCorp». Данный процесс был проанализирован и переработан со стороны группы аналитиков несколько раз.

Все предложения по реинжинирингу были рассмотрены юристами на предмет их правовой обоснованности. В ходе дискуссий было обнаружено, что большинство предлагаемых изменений может коснуться результатов будущих торгов, что не было в интересах сотрудников «PubliCorp» и противоречило интересам ряда крупных строительных компаний, юристы которых также участвовали в переговорах. В итоге, группа юристов одобрила внесение только незначительных изменений в нормативные документы.

Эта ситуация привела к тому, что эксперты из аналитической группы постепенно стали переводить свои усилия на другие виды мероприятий, такие как оказание содействия функциональным отделам в решении их текущих проблем, в том числе, совершенствование процедур размещения заявок на торги, заключения контрактов, а также на разработку программного обеспечения для автоматизации существующих процессов.

Т.е. в виду отсутствия возможностей по реинжинирингу основных процессов, эксперты начали работать над реинжинирингом второстепенных процессов, которые были не так важны для деятельности компании.

Международная консалтинговая компания по менеджменту сделала данную работу по своему усмотрению, что стало причиной недовольства со стороны некоторых членов совета директоров «PubliCorp», а также IT-группы. В частности, некоторые члены совета директоров упрекнули аналитическую группу в невыполнении поставленной задачи. То есть, экспертная группа была создана для анализа процессов организации «PubliCorp» и радикальной их перестройки, а не для использования дорогих консультантов для анализа существующих процессов в недоукомплектованных отделах. Ситуация переросла в открытый конфликт между международной консалтинговой компанией и Советом директоров. В итоге группа экспертов добилась увольнения одного из директоров организации «PubliCorp».

Несмотря на отсутствие кардинальных положительных результатов в деятельности организации, во время попытки реинжиниринга ИТ-инфраструктура в организации «PubliCorp» была значительно улучшена. С точки зрения сотрудников и некоторых руководителей «PubliCorp», проект был успешным, так как все отделы организации были оснащены современным ИТ-оборудованием. В местных газетах были опубликованы статьи об успешной реализации «инновационного и прорывного» проекта. Однако с точки зрения пользователей услуг, процедуры никаким образом не были упрощены, и в целом со стороны международных экспертов проект был признан безуспешным.

Результаты и причины провала

В целях анализа ситуации вокруг «PubliCorp» мы ответим на следующие вопросы:

- Была ли попытка проведения реинжиниринга подлинной?
- Была ли попытка проведения полноценного BPR успешной?
- Каковы причины неудачной попытки проведения BPR?

Была ли попытка проведения реинжиниринга подлинной?

Ответ: Да, попытка проведения реинжиниринга была подлинной.

Согласно Т.Дэвенпорту и Д.Стоддарду, существуют четыре основных признака, которые характеризуют реальные (подлинные) признаки попытки проведения реинжиниринга в организации:

- (1) Ориентация на широкие, кросс-функциональные бизнес-процессы и как работа выполняется в действительности (а не как в регламентах);
- (2) Необходимость и возможность радикального изменения характеристик процесса;
- (3) Внедрение информационных технологий в качестве стимулятора изменений в процессах;
- (4) Изменения в организационной структуре и использовании человеческих ресурсов, которые сопровождают изменения в технологии.

Попытка реинжиниринга в организации «PubliCorp» явно указывала на наличие всех четырех вышеперечисленных компонентов: Признак 1 присутствовал, в качестве основной цели реинжиниринга были выбраны основные процессы организации. Также присутствовал признак 2, так как необходимость и возможность радикальных изменений в производительности процесса были выявлены на ранней стадии реализации проекта. То же самое относится к признаку 3, хотя цели внедрения информационных технологий не совпали с результатами. Признак 4 также присутствовал в начальной стадии реализации проекта.

Изначально в центре внимания изучения консультантов были бизнес-процессы, а не организационная структура. Об этом свидетельствует тот факт, что в начале изучения одной из главных выявленных проблем было названо большое количество точек соприкосновения между процессами, т.е. повторные и дублирующие действия сотрудников.

Более того, основными результатами реализации проекта стали создание усовершенствованной ИТ-инфраструктуры, а также разукрупнение и децентрализация центральных ИС. Однако несмотря на утвержденную цель по улучшению ключевых бизнес-процессов, попытка реинжиниринга привела к непредвиденной ситуации и не повлияла на повышение эффективности организации в целом.

Исходя из вышеизложенного можно сделать вывод, что попытка проведения реинжиниринга была подлинной, несмотря на результаты.

Была ли попытка проведения полноценного BPR успешной?

Ответ: Нет. Попытка проведения полноценного реинжиниринга завершилась безуспешно. Проект по реинжинирингу потерпел неудачу несмотря на то, что это была подлинная попытка проведения полноценного реинжиниринга и в «PubliCorp» верили в его успешное завершение. Однако в процессах организации не было достигнуто значимых положительных результатов от реализации проекта, несмотря на большие финансовые затраты.

При этом, не следует отрицать, что попытка реинжиниринга привела к определенным частичным улучшениям бизнес-процессов на низовом уровне за счет расширения возможностей ИТ-пользователей, а также децентрализации компьютерных приложений. Однако, эти меры в недостаточной степени улучшили качество обслуживания населения и бизнеса.

Полученные результаты не оправдали вложенных инвестиций и затраченных ресурсов рабочих групп. Соответственно, попытка реинжиниринга была в целом отрицательной.

Каковы причины неудачной попытки проведения BPR?

В данном случае, можно привести **три** основные причины:

Во-первых, руководство «PubliCorp» поставило собственные и политические интересы выше целей проведения реинжиниринга.

В ходе мероприятий по реализации проекта реинжиниринга, каждая экспертная группа сталкивается с одной из главных проблем реинжиниринга – с конфликтом интересов. Иногда данный конфликт возникает, когда результаты реинжиниринга могут нанести ущерб личным интересам руководства организации, в которой намечается проведение реинжиниринга.

Первоначально, руководство «PubliCorp» в лице ряда членов Совета директоров целилось на радикальное улучшение качества обслуживания и эффективности организации. Однако, ввиду того что, реинжиниринг предполагал структурные и кадровые сдвиги в рамках организации, в том числе сокращение персонала в некоторых подразделениях, а также конфликт интересов внутри организации, постепенно стали наблюдаться признаки игнорирования изначальных целей проекта реинжиниринга. При этом, главный аргумент в пользу действий руководства «PubliCorp» заключался в том, что действующие нормативно-правовые акты не позволяли напрямую внедрять новые процедуры, в связи с чем требовалось коренное изменение законодательства. Руководство «PubliCorp» воспользовалось данным обстоятельством, чтобы воспрепятствовать истинной перестройке процессов в организации.

Вторая причина – постепенное смещение фокуса группы от BPR к решению инфраструктурных задач и автоматизации существующих процессов.

Игнорирование возможностей кардинальных преобразований, или же разработка мер, выходящих за «рамки» текущей ситуации стало еще одной причиной провала проекта реинжиниринга. В данном случае, усилия экспертной группы были направлены на улучшение некоторых элементов существующих процессов, однако это не решило существующие проблемные вопросы, так как они требовали системного решения. Иными словами, была осуществлена некоторая автоматизация действующих процессов, которые не требовали изменения регуляторной среды.

В-третьих, в ходе проведения BPR были сокрыты признаки неудачи.

Еще больше ситуацию усугубило скрывание важных упущений как со стороны экспертов, так и со стороны организации «PubliCorp». В ходе анализа, на первом этапе членами экспертной группы был выявлен ряд недостатков и проблемных вопросов, требующих решения. Однако, под давлением руководителей «PubliCorp» экспертная группа была вынуждена закрыть глаза на многие упущения, так как данная организация имела право вносить изменения в заключенный контракт, что могло неблагоприятно повлиять на оплату нанятых консультантов. В итоге, экспертные группы поддержали финальные меры заранее зная о возможных негативных последствиях.

Выводы и рекомендации

В целом, исходя из вышеописанного обзора международного опыта можно сделать следующие выводы и рекомендации:

Общегосударственный подход имеет сильное положительное влияние на результаты реинжиниринга бизнес-процессов государственных услуг, тогда как разрозненность и отсутствие поддержки в обеспечении доступа к необходимым сведениям в министерствах и ведомствах усложняет совершенствование процедур. При переходе на электронное правительство министерства и ведомства вне зависимости от веса и статуса должны иметь равные возможности для доступа к сведениям, имеющимся в других государственных органах.

Общегосударственный подход также предусматривает **комплексное решение** задач. Как свидетельствует опыт Кореи, Сингапура и других Европейских стран, для получения ожидаемого эффекта от реинжиниринга иногда нужно изучать отдельно взятые сферы или целые отрасли (например, система тендерных торгов, социальные выплаты, налогообложение физических лиц и т.д.). «Точечный» реинжиниринг услуг (селективный подход, когда выбираются отдельные услуги из конкретной сферы) не всегда дает положительный эффект.

Очень важно иметь **политическую поддержку на самом верхнем уровне** для проведения реинжиниринга административных процедур в государственных органах. Практически во всех вышеуказанных примерах (за исключением опыта Бразилии), проекты реинжиниринга были поддержаны со стороны высшего руководства. Кроме того, во многих успешных проектах реинжиниринга бизнес-процессов высшее руководство принимало непосредственное участие в роли координатора данных проектов.

Следует не только понимать, но и ожидать положительный **синергический эффект** от реинжиниринга бизнес-процессов для совершенствования процедур оказания услуг. Как показывает опыт Южной Кореи, Финляндии и Италии, задуманные цели и результаты превзошли ожидания экспертов, проводивших BPR.

Реинжиниринг, при правильном подходе и успешной реализации проекта, позволяет добиться колоссального эффекта, который выходит за рамки оказания данной услуги. Сокращая рабочее время гражданина и госслужащего при оказании государственных услуг, правительство создает большой резерв для экономического роста.

Конфликт интересов, как одна из самых главных проблем реинжиниринга, является ключевым вопросом при реализации аналогичных проектов. Как показывает вышеприведенный опыт по реинжинирингу разрешительных процедур сферы строительства (Бразилия), данное обстоятельство может свести на нет все усилия по кардинальной перемене административных процедур.

Реструктуризация и передача части основных функций в управление холдингов или же специализированных компаний позволяет государственным учреждениям сфокусироваться на качественном выполнении своих основных задач. Аналогичный подход, примененный в Словении в сфере услуг по очистке города, вполне мог бы применяться для коммунальных предприятий в условиях Узбекистана.

Источники

1) Опыт Республики Корея по реинжинирингу социальных услуг

Social Security Information System (SSIS), Korea Health and Welfare Information Service
https://publicadministration.un.org/unpsa/Public_NominationProfile.aspx?id=2164

2) Концепция Реинжиниринга бизнес-процессов

http://en.wikipedia.org/wiki/Business_process_reengineering#Reengineering_Work:_Don.27t_Automate.2C_Obliterate.2C_1990

3) Опыт Финляндии и Италии по реинжинирингу бизнес-процессов процедур оказания государственных услуг

Reorganization of government back-offices for better electronic public services – European good practices (back-office reorganization), Volume 3: Annex 6, Jeremy Millard and Jonas Svava Iversen, Danish Technological Institute, 2004

4) Опыт компании «Snaga» по реинжинирингу системы очистки, сбора и вывоза отходов г. Любляна

Towards a Process Orientation in the Public Sector: Croatian and Slovenian Case Studies, Vesna Bosilj Vukčić University of Zagreb, Faculty of Economics, 2010
<http://www.snaga.si/en/about-us-0>

5) Опыт Ирландии: Земельный кадастр

Kennedy, A., Coughlan, J. and Kelleher, C. (2010), Business Process Change in E-Government Projects: the Case of the Irish land Registry, Dublin Institute of Technology
<http://arrow.dit.ie/cgi/viewcontent.cgi?article=1015&context=buschacart>

Paul Brent Mapping Advisor, Land Registry Digital Map Project report, December, 2005.
<https://dit.ie/media/built/images/spatialplanning/Land-Registry-Digital-Mapping-Project-PB.pdf>

6) Опыт Бразилии

Kock, N.F, McQueen, R.J. and Baker, M. (1996), BPR in the Public Sector: A Case of Successful Failure, Proceedings of AIBSEAR Conference, V. Gray and V. Llanes (eds), pp.485-490. [Publisher: University of Otago]

**Совместный проект ПРООН и Министерства
по развитию информационных технологий
и коммуникаций Республики Узбекистан
«Продвижение электронного правительства
для улучшения качества предоставления
государственных услуг»**

**Республика Узбекистан, г.Ташкент,
100015, ул. Ойбек 30.
Tel.: +99871 252 62 39
Веб-адрес: www.uz.undp.org**

ISBN 978-9943-4815-9-6

