

Аширбекова Л.Ж.,
Тажиева С.К.,
Баймұханбетова Э.Е.

**Внедрение бенчмаркинга
в систему государственного
управления: проблемы
и перспективы**

На сегодняшний день для упорядочения управленческой деятельности системы государственного менеджмента необходимо освоение современных технологий по всем важнейшим аспектам его организации и функционирования. Эти новые управленческие технологии должны вызвать глубокие преобразования во всей системе, обеспечить рациональность и эффективность управленческой деятельности всего государственного аппарата. Многие страны мира сегодня ищут способы уменьшить расходы, увеличить эффективность управления, усилить отдачу бюджетных средств, повысить качество услуг, предоставляемых гражданам. Именно бенчмаркинг является той управленческой технологией, которая позволяет формализовать передачу и адаптацию передового управленческого опыта. В статье также рассматривается методика проведения и международный опыт внедрения бенчмаркинга в систему государственного управления.

Ключевые слова: государственный менеджмент, бенчмаркинг, процессный бенчмаркинг, сравнительный бенчмаркинг, передовой опыт.

Ashirbekova L.Zh.,
Tazhyeva S.K.,
Baimukhanbetova E.E.

**The introduction
of benchmarking in the public
administration: problems and
prospects**

Today streamlining of administrative activity and system of the state management requires development of modern technologies on all major aspects of its organization and functioning. These new administrative technologies have to cause deep transformations in all system, provide rationality and efficiency of administrative activity of all government. Many countries of the world look for today ways to reduce expenses, to increase management efficiency, to strengthen return of budgetary funds, to increase quality of the services provided to citizens. The benchmarking is that administrative technology which allows to formalize transfer and adaptation of the best administrative practices. In article the carrying out technique of international experience of introduction of a benchmarking in system of public administration is considered.

Key words: state management, benchmarking, process benchmarking, comparative benchmarking, best practices.

Аширбекова Л.Ж., Тажиева С.Қ.
Баймұханбетова Э.Е.

**Мемлекеттік басқару жүйесіне
бенчмаркингті енгізу:
мәселелері мен болашағы**

Бүгінгі күні мемлекеттік менеджмент және басқарушылық қызмет жүйесінің реттестірілуі үшін оның ұйымдастырылуы мен жүзеге асырылуының маңызды аспектілері бойынша заманауи технологияларды игеруді қолға алу тиіс. Бұл жаңа технологиялар бүкіл мемлекеттік басқару жүйесіндегі өзгерістерге алып келіп, мемлекеттік аппараттың басқарушылық қызметінің ұтымдылығы мен тиімділігін қамтамасыз етуі тиіс. Көптеген елдер қазіргі кезде басқару тиімділігін арттырып, бюджеттік қаржылардың қайтарымдылығын қамтамасыз етіп, азаматтарға көрсетілетін қызметтер сапасын арттырғысы келеді. Бенчмаркинг нақты озық тәжірибені беру мен енгізуге мүмкіндік беретін басқарушылық технология болып табылады. Мақалада бенчмаркингті мемлекеттік басқару жүйесіне енгізудің халықаралық тәжірибесі мен әдістемесі қарастырылады.

Түйін сөздер: мемлекеттік менеджмент, бенчмаркинг, үрдістік бенчмаркинг, салыстырмалы бенчмаркинг, озық тәжірибе.

**ВНЕДРЕНИЕ
БЕНЧМАРКИНГА
В СИСТЕМУ
ГОСУДАРСТВЕННОГО
УПРАВЛЕНИЯ:
ПРОБЛЕМЫ
И ПЕРСПЕКТИВЫ**

Актуальность применения новых технологий в системе государственного менеджмента обусловлена объективным усложнением и удорожанием процессов государственного менеджмента и одновременно усилением их роли в жизнедеятельности общества. Сегодня невозможно упорядочить управленческую деятельность и систему государственного менеджмента без разработки и освоения современных технологий по всем важнейшим аспектам его организации и функционирования. При этом речь идет не о придании новых наименований старым, бюрократическим процедурам и операциям, а о качественно новом осмыслении государственного менеджмента. Новые управленческие технологии должны вызвать глубокие преобразования во всей системе, обеспечить рациональность и эффективность управленческой деятельности государственного аппарата. При подобном положении совершенствование государственного менеджмента на основе новых управленческих технологий является не только актуальной, но и насущной потребностью.

Национальные и местные правительства многих стран мира сегодня ищут способы уменьшить расходы, увеличить эффективность управления, усилить отдачу бюджетных средств, повысить качество услуг, предоставляемых гражданам. Бенчмаркинг является той управленческой технологией, которая позволяет формализовать передачу и адаптацию передового управленческого опыта. Основное содержание бенчмаркинга состоит не столько в том, чтобы определить, насколько другие организации оказались успешнее, сколько выявить факторы и методы работы, которые позволили достичь более высоких результатов.

Одной из стран, где технология бенчмаркинга заняла первостепенную позицию в реформе государственного сектора, является Германия. Особое распространение бенчмаркинг в Германии получил на уровне местного самоуправления. Созданная сеть (IKO-Network) обеспечивает заинтересованные муниципалитеты необходимой информацией в отношении проектов бенчмаркинга. В рамках этой сети возникло множество подсетей, которые получили название «Кругов сравнения» (*англ.* Circles of comparison). Функцией таких подсистем стала оценка и сравнение деятельности государственных органов в различных сфе-

рах. Созданные подсети могут рассматриваться как качественно новый метод управления, который доказывает свою эффективность, давая новые возможности для удобной координации деятельности отдельных частей государственного механизма.

В России основу бенчмаркинга в государственном региональном менеджменте составляют три направления:

1) перенесение управленческих методов, инструментов и технологий из коммерческой сферы (работы бизнес-структур) в государственную;

2) выявление, сопоставление и применение лучшей зарубежной практики государственного менеджмента (в т. ч. по тематике «Открытого правительства», «прозрачности данных», «ответственности правительства перед жителями», «участия граждан в государственном управлении через привлечение их к обсуждению важных решений» и др.);

3) целенаправленный перенос передового опыта других регионов и городов России по реализации системы «Открытое правительство» и др. (также выявляются внешние факторы регионального развития).

В результате бенчмаркинг в государственном менеджменте выполняет не только задачу изучения и применения чужого успешного опыта (процессный бенчмаркинг), но и сравнение своих показателей с показателями других регионов/стран (сравнительный бенчмаркинг). Причем сравнительный бенчмаркинг выступает в роли начального этапа процессного бенчмаркинга [1].

Как показывает зарубежный опыт, в последние годы бенчмаркинг нашел свое применение не только на коммерческих предприятиях, но и в государственном управлении. Управляющие организациями общественного сектора, а также государственные служащие многих стран мира стали использовать бенчмаркинг как инструмент оценки выполненной работы в целях применения передового опыта управления других успешно действующих организаций. Однако чтобы это сделать, необходимо кропотливо и внимательно изучать имеющийся опыт и перенимать приемы и методы управления наиболее успешно действующих организаций как общественного, так и частного сектора.

Рассмотрим, в какой степени бенчмаркинг может использоваться для стимулирования конкуренции в сфере государственного управления.

1. Благодаря бенчмаркингу происходит ориентация производства государственных структур на предпочтения граждан. С его по-

мощью сопоставляются предоставляемые услуги и показатели деятельности различных территориальных администраций (городов, поселений, коммун и т.д.). Такого рода анализ позволяет заполнить пробелы в перечне услуг, которые оказываются в данном конкретном месте, либо, наоборот, критически рассмотреть необходимость использования ресурсов на тот продукт деятельности администрации, который имеется в данном месте, и возможность его производства на рыночных принципах. Для более корректной оценки результата аналитическая функция сопоставления в рамках бенчмаркинга должна сопровождаться выявлением предпочтений граждан через опросы.

2. Бенчмаркинг также вносит вклад в оптимизацию аллокации ресурсов путем определения неэффективности в производстве стандартных продуктов администраций и дает направления для роста эффективности. Выступает он и как инструмент для оценки направлений инвестирования, поскольку в ходе анализа определяется, какие ресурсы еще необходимы для производства тех или иных значимых услуг. В этом плане он также способствует росту инноваций, прежде всего с точки зрения улучшения организационной стороны деятельности, и распространению их в органах исполнительной власти.

3. Результаты анализа в рамках бенчмаркинга также дают информацию для совершенствования системы оплаты труда государственных служащих. Благодаря постоянному процессу обучения и совершенствования, индуцированному бенчмаркингом, повышаются гибкость и приспособляемость работы государственных организаций к изменениям в окружающей среде и в потребностях граждан.

Приведенные соображения свидетельствуют о том, что бенчмаркинг представляет собой успешную управленческую технологию, которую целесообразно использовать в отечественной практике.

Методика проведения бенчмаркинга

Успех проекта бенчмаркинга заключается в строгом соблюдении и ответственном выполнении каждого из его этапов. Алгоритм эталонного сопоставления не имеет строгой регламентации.

Процесс бенчмаркинга может включать четыре фазы, разбитые на 10 этапов:

1. Фаза планирования, состоящая из трех этапов. Во время планирования необходимо определить, что сравнивать. Какие параметры и характеристики фирмы (предприятия) и конкурентов должны стать объектом сравнительного

анализа. Далее выявляются компании-конкуренты. И в завершение выбираются методы сбора информации и сам процесс ее накопления.

2. Аналитическая фаза (фаза анализа), которая включает в себя два этапа. Во время аналитической фазы определяется разница в характеристиках продукции, услуг и, соответственно, конкурентов. Далее проектируются уровни будущих характеристик, которые позволят опередить конкурентов.

3. Фаза интеграции, которая также состоит из двух этапов. Во время данной фазы обсуждаются результаты сравнения и вырабатываются приемлемые подходы для опережения конкурентов в сравниваемых сферах деятельности. На этой основе должны быть сформулированы конкретные цели перед всеми функциональными подразделениями фирмы (предприятия).

4. Фаза действий (реализации), состоящая из трех этапов (шагов). В период организации выполнения поставленных целей разрабатывается конкретный план действий, осуществляется, а также контролируется его реализация. На основе результатов контроля следует внести необходимые коррективы в намеченные планы действий по достижению конкретных конкурентных преимуществ. Итогом всей этой работы должно стать достижение лидирующего положения фирмы и укрепление ее финансового положения.

Важной особенностью бенчмаркинга является повышенное внимание не только к результативности деятельности организации, но и к организационным процессам, порядок осуществления которых приводит к достижению соответствующей результативности.

Примером такого рода бенчмаркинга является советская ядерная программа. Известно, что США раньше, чем СССР удалось создать атомную бомбу с использованием опыта Германии. Передаваемые по каналам разведки из США в СССР данные о научных результатах и технологических процессах создания атомного оружия, по всей видимости, способствовали экономии времени, так как позволяли отсеять заведомо неверные варианты осуществления процессов и использования уже отработанных. Важно и то, что здесь следует говорить не о простом заимствовании технологии, а о ее творческом переосмыслении. Доказательством этому служит тот факт, что, имея даже самые лучшие разведывательные данные, невозможно получить полное описание процесса создания столь сложного продукта, как, например, атомная бомба (или другого технологичного изделия). Поэтому всег-

да необходимо «встраивание чужих процессов в свои», которые могут протекать не так, как у наиболее успешного предприятия (создание советской атомной бомбы).

Согласно общемировым представлениям, целью деятельности органов государственной власти не является получение прибыли. В теории деятельность органов государственной власти направлена на удовлетворение потребностей граждан, которые не могут быть эффективно удовлетворены в чисто рыночных условиях. Поэтому между органами государственной власти не возникает конкуренции за потребителя их услуг. Теоретически это означает, что у органа государственной власти отсутствует мотивация скрывать от других органов власти порядок осуществления ими процессов и результатов деятельности. Естественно, что на практике возникают проблемы оппортунистического поведения и ненадлежащего исполнения государственными служащими своих обязанностей, коррупции, что естественно приводит к сокрытию имиреального положения дел с результативностью и протеканием организационных процессов. Однако такое поведение, вообще говоря, не является нормальным. Для бизнеса же в конкурентной среде поведение, направленное на сокрытие от конкурентов данных о результативности (когда это не противоречит законодательству) и процессов, является не просто нормальным, но, в большинстве случаев, желательным для успешной деятельности. Подобные рассуждения доказывают наличие широких возможностей по применению бенчмаркинга в государственном секторе, снимают отдельные важные ограничения его применения по сравнению с конкурентной бизнес-средой в связи с разницей в целевой ориентации деятельности. Уместно говорить о конкуренции между органами государственной власти за финансовые ресурсы, выделяемые на их содержание.

Практика применения бенчмаркинга индустриальных стран подтверждает наши выводы о широких возможностях и благоприятных условиях использования бенчмаркинга в государственном управлении и контроле, потенциальной эффективности этого инструмента для улучшения работы органов государственной власти и организаций государственного сектора экономики. Десятка организаций за рубежом, наиболее активно занимающихся бенчмаркингом, выглядит следующим образом:

- 1) «Ксерокс»;
- 2) армия США;

3) «Корниг» (производство стекла и керамики, США);

4) служба США по налогам и внутренним доходам;

5) «Юнайтед технолоджис» (производитель широкого спектра высокотехнологичной продукции – от лифтового оборудования до авиадвигателей, вертолетов и решений в области альтернативных источников энергии, США);

6) «Баттелле» (крупнейшая организация, обеспечивающая внедрение открытий и результатов исследований в практику предоставления услуг и производства товаров, консультант по организации управления НИОКР и прикладными научными исследованиями, США);

7) «ДинМакДермотт» (организация, управляющая стратегическим запасом нефти в США);

8) военно-морской флот США;

9) муниципалитет Дубай;

10) дубайская торгово-промышленная палата.

Как видим, из 10 организаций половина – организации, представляющие правительственные структуры. Есть в списке и организации, выполняющие исключительно правительственные контракты, или те, которым подобные контракты приносят значительную долю дохода. Применение бенчмаркинга в государственных структурах США началось в Министерстве обороны, откуда вышли и многие управленческие методы, применяемые в настоящее время (например, бюджетирование, ориентированное на результат). В настоящее время эти методы (включая и бенчмаркинг) распространяются и в гражданских ведомствах США. В ряде государственных структур США осуществляется проведение сравнения их деятельности с успешным опытом бизнеса в схожих областях. Для реализации данного требования сформированы группы оценки эффективности деятельности органов государственной власти, включающие в себя работников различных государственных структур. Образцы лучших решений сохраняются в соответствующих базах данных и доступны специалистам при решении возникающих проблем с помощью бенчмаркинга. Примером такого рода деятельности является Центр военно-морского флота США по «наилучшим практикам» промышленного производства (*USNavyBestManufacturingPracticesCenterofExcellence*). Одной из целей деятельности Центра является повышение качества продукции, производительности и эффективности деятельности фирм-поставщиков американской армии и флота, что в конечном итоге позволит повысить эффективность государственных рас-

ходов на закупки для нужд данных организаций. Признанные «лучшие практики» сохраняются в базе данных и могут быть использованы организациями-членами центра для экономии времени на собственные варианты решения проблем и отсева заведомо неэффективных, уже испробованных другими вариантами решения. Использование указанных формальных мер дало возможность выявить, документировать и распространить значительное число ранее неизвестных «лучших практик», создать систему их мониторинга и фиксации. Зачастую выясняется, что государственный сектор вырабатывает «лучшие практики», которые заимствуются частным сектором. Такого рода работа по сбору и распространению «лучших практик» ведется на государственном уровне и в других развитых странах, таких как Австралия и Великобритания. Например, в Великобритании проводилось исследование, охватывающее более 100 ведомств государственной власти. Работа по бенчмаркингу проводилась в местных органах власти, сферах здравоохранения, правопорядка и образования. Почтовая служба Великобритании провела бенчмаркинг цепочки поставок и обработки корреспонденции. Активную роль в осуществлении бенчмаркинга играет высший орган государственного финансового контроля Великобритании – Национальная служба аудита (*National Audit Office*). Наиболее распространенной тематикой бенчмаркинга в Великобритании являются межстрановые сопоставительные исследования эффективности функционирования налоговых служб, служб здравоохранения и социального обеспечения, обеспечения правопорядка, пенсионных служб и т. п., которые проводятся чаще всего в сравнении с другими наиболее развитыми странами Запада (www.nao.org.uk). Можно сделать вывод, что бенчмаркинг является рабочим инструментом государственного контроля и управления в государственном секторе США и Великобритании.

Как и на Западе, бенчмаркинг пользуется большой популярностью в странах Азии. Его применению как в коммерческом, так и в государственном секторах экономики способствует целенаправленная деятельность правительств-тран региона. На начальных этапах внедрения бенчмаркинга важную роль играют правительственные премии в области качества (например, премия им. Мэлколма Балдриджа в США, премия Деминга и премия Синго в Японии) [2].

Бенчмаркинг может способствовать решению наиболее важных социально-экономичес-

ких проблем государства. В этой связи интересно исследование, проведенное компанией IBM, характеризующее дорожную обстановку в крупнейших городах мира. Безусловным положительным результатом исследования является возможность сравнить дорожную ситуацию в разных городах мира с помощью набора доступных количественных показателей. Основные результаты исследования:

1) усредненное максимальное время, проведенное в пробке за последние три года, названное московскими водителями, – 2,5 часа. Это больше, чем в любом другом городе, принимавшем участие в исследовании, и как минимум вдвое превосходит общий средний показатель – 1,1 часа. В Москве количество респондентов, указавших, что ждали в пробке более 3 часов, составило 42% – самый высокий показатель среди всех городов;

2) 64% водителей (2-е место в рейтинге) отметили ухудшение дорожной обстановки за последние три года. При этом 33% указали, что ухудшение было значительным. Ежедневная поездка в одну сторону в Москве превышает средние показатели и по расстоянию, и по времени в других городах: 21,9 против 20,9 км и 42,1 против 31,9 минуты. 88% московских водителей рассказали, что они почти всегда проезжают по центральным улицам, в то время как средний показатель в исследовании составил 56%;

3) 69% отметили, что пробки крайне негативно сказываются на здоровье и эмоциональном состоянии водителей. Самыми распространенными проблемами, с которыми мы сталкиваемся на дорогах, названы гнев (51%) и повышенный уровень стресса (29%) (За рулем, 2010 г.);

4) 43% опрошенных заявили, что за последние три года был хотя бы один раз, когда из-за пробки они просто разворачивались и отправлялись домой. 69% отметили, что такое случилось и в последний месяц: люди отказывались от поездки, так как предполагали, что по дороге случится пробка. А в 35% случаях водители в Москве отказались от поездки на работу (самый высокий показатель по сравнению с другими городами);

5) время на дорогу невозможно спрогнозировать – так считают 57% респондентов. Если бы время в пути можно было сократить, то 63% водителей провели бы это время с семьей и друзьями, 52% использовали бы это время на развлечения, 38% – на сон. Поэтому более половины (55%) респондентов признались, что работают на дому как минимум один день в неделю;

6) половина водителей Москвы (и это снова самый высокий показатель) назвали серьезной проблемой агрессивное, грубое вождение.

Далее специалисты IBM делают вывод о необходимости создания в Москве системы «интеллектуального транспортного движения» с использованием технологий IBM, как это сделано в некоторых крупных городах мира.

Бенчмаркинг процесса – самый сложный для осуществления вид бенчмаркинга. В конкурентной бизнес-среде никто не захочет помогать конкуренту, делиться самым главным – технологией производства и ноу-хау. Иное дело – государственный сектор с отсутствием конкуренции организаций за потребителя. Приведенные рассуждения показывают широкие возможности использования бенчмаркинга процессов в государственном управлении. Важно создать условия, поощряющие органы власти и государственные организации не на сокрытие внутренних процессов, а наоборот, на их открытость и обмен с целью увеличения и объективной демонстрации собственной результативности. Следует выделить два условия: во-первых, наличие системы управления по результатам (включающей в себя и систему мотивации сотрудников органов власти на долгосрочную результативность); во-вторых, наличие эффективной системы государственного финансового контроля.

На первых этапах использования бенчмаркинга в отечественной практике государственного и местного управления целесообразно организовать разнообразные конкурсы и рейтинги органов местного управления и самоуправления, а также оценки качества использования бюджетных средств. В последнее время в ряде стран бенчмаркинг развивается в направлении создания кооперативов бенчмаркинга. Группы организаций или подразделений собираются, чтобы учиться друг у друга, используя для самооценки идентичные индикаторы. Это приводит к дальнейшему развитию организаций общественно-государственного сектора, повышению их эффективности. Это крайне интересное направление деятельности может найти свое развитие в отечественной практике, в том числе на базе региональных организаций. Бенчмаркинг может рассматриваться как своеобразная технология обучения. Бенчмаркинг сам по себе должен быть ориентирован, прежде всего, на обучение.

Эффект обучения в бенчмаркинге может возникнуть лишь при соответствующих организационных и культурных предпосылках. Это необходимый уровень децентрализации управления,

делегирующие полномочий, отсутствие вертикальной иерархии и наличие средств горизонтальной координации. В то же время сам по себе бенчмаркинг играет подчиненную роль в рамках общей стратегии обучения организаций. Необходимым элементом этой стратегии является обучение тому, как следует обучаться.

Дело в том, что многие организации все еще не адаптированы к новым условиям, требующим непрерывного и постоянного процесса обучения, и их способность к обучению находится ниже необходимого уровня. В связи с этим в программах обучения и повышения квалификации государственных служащих целесообразно предусматривать специальные тренинги, нацеленные на использование новых методов менеджмента в государственном и местном управлении, а также тренинги, развивающие у государственных служащих способности к обучению и самообучению. Бенчмаркинг можно рассматривать как инструмент всеобщего управления качеством. Этот инструмент с успехом используется в ряде корпораций. Бенчмаркингу помогает ориентация на стандарты управления качеством и, прежде всего, стандарты ИСО серии 9000. Эти стандарты дают всемирно признанный ориентир для управления качеством. Это позволяет при применении бенч-маркинга делать выводы относительно того, как и в каком направлении развивать управление, и одновременно дает точку отсчета для оценки системы управления. Выполнение стандартов ИСО 9000 не только в коммерческих, но и в государственных организациях, в том числе в органах государственного и местного управления, – важный шаг к повышению эффективности их работы. В настоящее время система Всеоб-

щего управления качеством достаточно широко применяется в деятельности коммерческих организаций всех стран мира. Думается, что все основные подходы, используемые во Всеобщем управлении качеством, с успехом могут применяться в деятельности местных органов власти. Качество предоставляемых услуг становится центральным моментом в работе многих органов местного управления и местных органов власти. Учитывая практику управления качеством в коммерческих организациях, достижение качества должно опираться на соответствующие стандарты, а оценка качества предполагает процедуру внешнего аудита.

Кроме того, только регулярное применение бенчмаркинга способно использовать потенциал знаний и опыта сотрудников различных государственных структур, способствовать обмену и, главное, внедрению «лучших практик». Такого рода взаимодействие специалистов позволит повысить прозрачность деятельности государственных организаций, объективно оценить продуктивность и результативность их деятельности, что важно для целей контроля и аудита эффективности. Это значит, что можно говорить о бенчмаркинге, как об обязательной практике деятельности государственных организаций и необходимости его применения для повышения эффективности государственного управления [3].

Таким образом, в будущем именно бенчмаркинг может послужить отправной точкой определения сфер государственного управления, которые необходимо совершенствовать в первую очередь и, следовательно, стимулировать инновации.

Литература

- 1 Андрасюк М., Чардымский М. Бенчмаркинг как инструмент совершенствования ассортиментной политики промышленного предприятия // Маркетолог. – 2010. – № 3(125). – С. 11-17.
- 2 Гусева Н.М., Медведев Г.Б. Применение механизмов стратегического управления, контроля и аудита в органах государственной власти (опыт развитых стран Запада) // Контроллинг. – 2010. – № 2 (35).
- 3 Епинина В.С. Партиципативный механизм в публичном управлении: системный подход // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. – 2012. – № 4. – С. 180-184.

References

- 1 Andrasjuk M., Chardymskij M. Benchmarking kak instrument sovershenstvovaniya assortimentnoj politiki promyshlennogo predpriyatija // Marketolog. – 2010. – № 3(125). – S. 11-17.
- 2 Guseva N.M., Medvedev G.B. Primenenie mehanizmov strategicheskogo upravlenija, kontrolja i audita v organah gosudarstvennoj vlasti (opyt razvityh stran Zapada) // Kontrolling. – 2010. – № 2 (35).
- 3 Epinina V.S. Partisipativnyj mehanizm v publicnom upravlenii: sistemnyj podhod // Biznes. Obrazovanie. Pravo. Vestnik Volgogradskogo instituta biznesa. – 2012. – № 4. – S. 180-184.

