

## 2.4. Розбудова спроможності, управління знаннями та інновації у стратегічному управлінні

*“Змінюйтесь швидко або залишитеся ні з чим”*

Цхак Калдерон Адізес (1937 – ), ізраїльський та американський письменник, один з провідних світових експертів у сфері підвищення ефективності ведення бізнесу та урядової діяльності

Проведення реформи державного управління та запровадження середньострокового стратегічного та бюджетного планування, яке серед іншого передбачає огляд видатків (spending review) головних розпорядників бюджетних коштів, здійснення ними моніторингу виконання своїх бюджетних програм, підтвердження результативних показників та оцінки ефективності бюджетних програм, – все це бумовлює актуальність застосування особливих технологій, різного роду аналітичних порівнянь в діяльності органів державної влади.

На практиці це означає, що орган державної влади повинен не лише гнучко реагувати на зміни у внутрішньому та зовнішньому середовищі, а й здійснювати постійну підготовку до них, підвищувати власну інституціональну спроможність, удосконалювати власні процеси та процедури, підвищувати ефективність, результативність та якість діяльності.

Однією з таких технологій, яка набула широкого розповсюдження як в приватному, так і в державному секторах країн світу, є бенчмаркінг – частина загального процесу ухвалення рішень з чіткою націленістю на вдосконалення організації. Це систематичний процес, спрямований на оцінку альтернатив, реалізацію стратегій і вдосконалення характеристик діяльності на основі вивчення успішних стратегій зовнішніх організацій-партнерів.

Бенчмаркінг як процес пошуку, поширення та використання нових інноваційних знань та кращого досвіду дає можливість досягти стратегічних та операційних цілей у будь-якій сфері. Важливо враховувати успішний досвід розвитку інших органів державної влади і мати інструменти для порівняння різних аспектів. Упродовж останніх років бенчмаркінг застосовують в управлінні розвитком країн, регіонів, міст, органів державної влади та місцевого самоврядування, а також використовують як методологію оцінювання їх поточного стану для визначення перспектив реалізації заходів в економічній, соціальній, екологічній та інших сферах. Зокрема, до бенчмаркінгу вдаються під час розроблення стратегічних планів та для здійснення моніторингу їх реалізації.

Бенчмаркінг впливає на рівень відкритості та на підвищення ефективності управління організацією:

- надає організаціям інформацію про недоліки;
- з'ясовує рівень її розвитку у порівнянні з іншими організаціями, які досягли кращих показників;
- сприяє швидкому впровадженню нових підходів за менших ризиків.

При цьому зменшуються витрати на процеси удосконалення, вивчається й оцінюється кращий досвід управління іншими організаціями з метою використання здобутих знань у своїй діяльності.

Значимість порівняльного аналізу результатів діяльності в державному секторі обумовлена перш за все тим, що отримані на його основі висновки можуть вказати напрями і створювати стимули для інноваційних змін, подібних до тих, які в приватному секторі зумовлюються ринком. Вся світова практика управління, орієнтованого на результат (УОР), свідчить про те, що вимірювання (моніторинг) результатів діяльності саме по собі не призводить до суттєвого підвищення ефективності, результативності та якості цієї діяльності. У цьому сенсі бенчмаркінг – одна з найбільш практичних, конкретних технологій УОР. Зокрема, бенчмаркінг дозволяє використовувати

показники результативності, вибудовуючи системи стимулювання і квазіконкуренції, необхідні для української системи державного управління.

Спочатку під бенчмаркінгом розумілася ідентифікація (знаходження) зовнішньої точки кращої практики для подальшого порівняльного аналізу бізнес-процесів (адміністративних процесів), а також вироблених товарів і послуг. Але, як і всі термінологічні одиниці менеджменту, в процесі розвитку і застосування в державному секторі термін “бенчмаркінг” наповнився різними тлумаченнями. Виділяють декілька форм бенчмаркінгу (“корпоративний бенчмаркінг” (corporate style benchmarking), “розширений підхід до бенчмаркінгу” («broader approach» to benchmarking) та “бенчмаркінг результативності” (performance benchmarking)), основні характеристики яких наведені в табл. 1.

Таблиця 1

Характеристики різноманітних форм бенчмаркінгу<sup>1</sup>

Форма	Основні характеристики	Цілі
<b>Корпоративний бенчмаркінг</b>	Має точковий і, найчастіше, разовий характер; фокусується на одному конкретному процесі, який заздалегідь ідентифікований як проблемний (ідентифікація відбувається експертним шляхом)	Пошук оптимізаційного рішення в проблемній сфері
<b>Розширений підхід до бенчмаркінгу</b>	Відстежує прогрес по відношенню до системи заданих цілей. Використовується в рамках реалізації циклу стратегічного планування	Формування відомостей про досягнення суб'єктом бенчмаркінгу цілей і реалізації завдань діяльності
<b>Бенчмаркінг результативності</b>	Порівняння досягнутих показників з адекватними зовнішніми еталонами (професійні стандарти, дані національної статистики, результати діяльності подібних за параметрами інституційних одиниць)	Оцінка діяльності контрольованих суб'єктом бенчмаркінгу організацій, постачальників державних послуг

Світова практика використання бенчмаркінгу досить різноманітна і в частині об'єктів останнього, і в частині методології проведення, і в частині сукупності вихідних даних. У Канаді досить широку популярність отримала система бенчмаркінгу муніципальних послуг провінції Онтаріо (Ontario Municipal CAO's Benchmarking Initiative), у рамках якої аналізувалася інформація про ефективність, економічність та громадське сприйняття надання цілого ряду послуг – від соціального обслуговування на дому до прибирання сміття<sup>2</sup>. Важливо, що інформація збиралася і аналізувалася в розрізі кожного конкретного процесу надання послуг.

Застосування бенчмаркінгу в державних структурах США розпочалося в Міністерстві оборони, звідки вийшло і багато управлінських методів, що за цього часу застосовуються в усьому світі (наприклад, бюджетування, орієнтоване на результат (БОР)). У ряді державних структур США здійснюється проведення порівняння їх діяльності з успішним досвідом бізнесу у схожих сферах. Для реалізації цієї вимоги сформовані групи оцінки ефективності діяльності органів державної влади, що включають в себе працівників різних державних структур. Зразки кращих

1. Ammons D.N. A proper mentality for benchmarking // Public Administration review, 1999. Vol. 59, № 2. P. 105-109; Poister, Theodore H. Measuring performance in public and non-profit organizations / Jossey-Bass (The Jossey-Bass nonprofit and public management series), 2003.

2. Nyhan R.C., Martin L.L. Comparative performance measurement: A primer on data envelopment analysis // Public productivity and management review. 1999. Vol. 22, № 3. (Mar. 1999), p. 348-364.

рішень зберігаються у відповідних базах даних і доступні фахівцям при вирішенні проблем, що виникають, за допомогою бенчмаркінгу. Прикладом такого роду діяльності є Центр військово-морського флоту США з “найкращих практик” промислового виробництва (US Navy Best Manufacturing Practices Center of Excellence). Однією із цілей діяльності Центру є підвищення якості продукції, ефективності, результативності та якості діяльності фірм-постачальників американської армії і флоту, що в кінцевому підсумку дозволить підвищити ефективність державних витрат на закупівлі для потреб цих організацій. Визнані “кращі практики” зберігаються в базі даних і можуть бути використані організаціями-членами Центру для економії часу на власні варіанти вирішення проблем і відсів явно неефективних, вже випробуваних іншими варіантів рішення.

У США значні проекти у сфері бенчмаркінгу реалізовувала Служба США з податків і внутрішніх доходів та військово-морський флот США. Також такі проекти реалізовувалися і штатами на місцях, наприклад, Північна Кароліна (спільний проект 35 муніципальних утворень штату), Орегон (Oregon Options), Міннесота (Minnesota milestones), Флорида (Florida benchmarks). Загальним для цих проектів було фокусування на бенчмаркінгу фінансових показників – економічності та питомої собівартості<sup>1</sup>. Технічний університет Вірджинії протягом 2000-х років провів декілька досить цікавих досліджень послуг, пов'язаних із зонуванням території та видачею дозволів на будівництво на рівні графств (муніципалітетів). У сферу показників бенчмаркінгу входили як показники питомої собівартості надання послуг, так і опитувальні показники, що характеризують рівень задоволеності процесом надання послуги (зрозумілість процедури отримання послуги, наявність і ясність інформації про послугу, доступність персоналу, час, витрачений на надання послуги).

Використання зазначених формальних заходів дало можливість виявити, документувати і поширити значне число раніше невідомих “кращих практик”, створити систему їх моніторингу та фіксації. Найчастіше з'ясовується, що державний сектор виробляє “кращі практики”, які запозичуються приватним сектором. Такого роду робота зі збору та розповсюдження “кращих практик” здійснюється на державному рівні і в інших розвинених країнах, таких як Німеччина, Великобританія, Австралія. Наприклад, у Німеччині технологія бенчмаркінгу зайняла провідну позицію в реформі державного сектора. Особливого поширення бенчмаркінг в Німеччині набув на рівні місцевого самоврядування. Створена мережа (IKO-Network) забезпечує зацікавлені муніципалітети необхідною інформацією щодо проектів бенчмаркінгу. У рамках цієї мережі з'явилося безліч підмереж, які отримали назву “Кола порівняння” (англ. Circles of comparison). Функцією таких підсистем стала оцінка і порівняння діяльності державних органів у різних сферах. Створені підмережі можуть розглядатися як якісно новий метод управління, який доводить свою ефективність, даючи нові можливості для зручної координації діяльності окремих частин державного механізму.

У Великобританії проводиться дослідження, що охоплює понад 100 органів державної влади. Робота з бенчмаркінгу проводиться в місцевих органах влади, сферах охорони здоров'я, правопорядку і освіти. Поштова служба Великобританії провела бенчмаркінг ланцюга поставок і обробки кореспонденції. Активну роль у здійсненні бенчмаркінгу відіграє вищий орган державного фінансового контролю Великобританії – Національна служба аудиту (National Audit Office). Найбільш поширеною тематикою бенчмаркінгу у Великобританії є міждержавні порівняльні дослідження ефективності функціонування податкових служб, служб охорони здоров'я і соціального забезпечення, забезпечення правопорядку, пенсійних служб тощо, які проводяться найчастіше у порівнянні з іншими, найбільш розвиненими західними країнами.

У Австралії системи бенчмаркінгу на основі показників результативності успішно використовуються при управлінні постачальниками соціальних послуг (надання тимчасових житлових

1. Poister Th.H. Measuring performance in public and non-profit organizations / Jossey-Bass (The Jossey-Bass nonprofit and public management series), 2003.

приміщень, догляд за особами з обмеженими можливостями)<sup>1</sup>.

Як і на Заході, бенчмаркінг користується великою популярністю в країнах Азії та Сходу. Наприклад, цю технологію використовують муніципалітет Дубай та Дубайська торгово-промислова палата.

### Методика та умови впровадження бенчмаркінгу в поточну діяльність органів державної влади.

Розрізняють три фази бенчмаркінгу:

- **Підготовча.** На цій стадії здійснюють вибір об'єкта бенчмаркінгу та порівняльних аналогів; визначають оціночні показники; збирають необхідну для аналізу інформацію. Порівняльних аналогів при цьому має бути якомога менше, адже зі зростанням їх кількості, витрати на бенчмаркінг підвищуються, а результати стають дедалі поверхневими.

- **Аналіз.** У ході аналітичної фази бенчмаркінгу на основі порівняння з організацією-партнером виявляються недоліки (слабкі місця) в об'єктах бенчмаркінгу та ідентифікуються причини їх виникнення. Критерієм оцінки процесів, функцій, методів чи організаційних процесів є показники їх ефективності, результативності та якості діяльності.

- **Впровадження.** На цій стадії проводиться робота з реалізації результатів аналізу в практичній діяльності організації. Основний акцент тут робиться на розробці стратегії і тактики нейтралізації виявлених у ході бенчмаркінгу слабких місць в організації.

Враховуючи те, що зовнішнє і внутрішнє середовище постійно та динамічно розвиваються, та з метою забезпечення стабільної конкурентоспроможності, організації повинні проводити бенчмаркінг на постійній основі для того, щоб забезпечити виявлення та впровадження інновацій і вдосконалень.

Основні десять етапів методики та умови ефективного впровадження бенчмаркінгу наведені нижче.



Рис. 1. Методика впровадження бенчмаркінгу

1. Monro D. The role of performance measures in a federal-state context: the examples of housing and disability services // Australian Journal of Public Administration. 2003. Vol. 62 (1), p. 70-79.

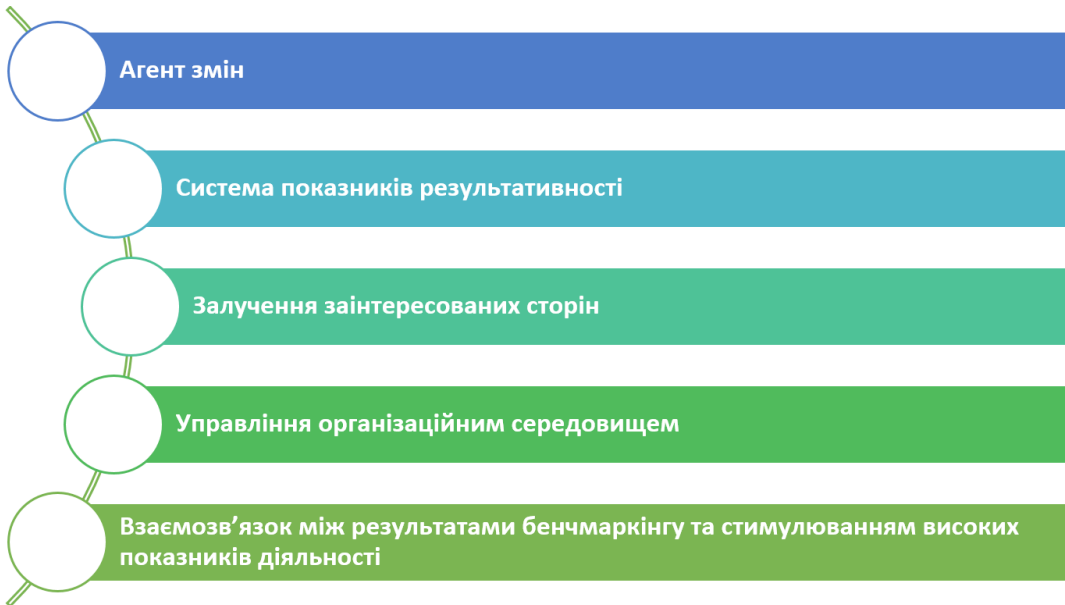


Рис. 2. Умови ефективного впровадження бенчмаркінгу

*Першою умовою*, необхідною для запровадження системи бенчмаркінгу є це наявність “агента змін” (організатора системи бенчмаркінгу), який відповідатиме за розробку показників результативності, а також координуватиме збір, аналіз і використання інформації, що виникає в процесі та за результатами бенчмаркінгу.

*Другою умовою* для створення систем бенчмаркінгу є розробка системи показників результативності, що забезпечує максимальну якість показників і їх застосованість для вирішення поставлених завдань. Коректний вибір показників, а також створення чітких правил для їх вдосконалення дозволяє домогтися підтримки системи (або хоча б нейтрального ставлення до неї) з боку безпосередніх учасників бенчмаркінгу, а також підвищити адекватність аналізу ефективності діяльності і якості послуг.

Ці показники результативності повинні описувати повний комплекс умов, при дотриманні яких інформація, що акумулюється в системі оцінки, зможе користуватися довірою всіх учасників бенчмаркінгу, а значить, ефективно і повноцінно використовуватися при прийнятті управлінських і фінансових рішень. Зокрема, формулюючи показники для цілей, завдань і очікуваних кінцевих результатів діяльності, необхідно також приділити увагу показникам якості ресурсів і процесів, які визначають динаміку цільових значень показників верхнього рівня.

У зв'язку з цим у процесі побудови систем бенчмаркінгу необхідно виконувати ряд додаткових вимог до якості показників, пов'язаних із подоланням як загальних складнощів вимірювання результатів діяльності, так і специфічних обмежень, характерних саме для бенчмаркінгових систем оцінки. Вимоги до інформативності, об'єктивності та керованості показників повинні також бути уточнені відповідно до очікуваних напрямів використання показників результативності (управління органами влади, їх структурними підрозділами, постачальниками послуг, окремими державними службовцями).

Крім того, координатор бенчмаркінгу (“агент змін”) повинен проводити заходи, що забезпечують еквівалентність і повноту дій зі збору, верифікації та аналізу показників результативності. Це необхідно для найбільшої достовірності оцінки якості інформації, що збирається, створення

умов для її максимально повного збору та аналізу, а також для вдосконалення методології аналізу показників. Оскільки ініціатор бенчмаркінгу зацікавлений головним чином в управлінських (а не технологічних) новацій, поряд з показниками результатів діяльності та показниками соціально-економічного ефекту в системі повинні використовуватися показники якості управління, що характеризують повноту і своєчасність впровадження таких управлінських новацій.

Бенчмаркінг є діяльністю, яка заснована на взаємних відносинах, згоді та обміні даними, які забезпечують “виграшну” ситуацію для обох сторін. Але взаємність не буває наосліп. Спочатку необхідно узгодити межі діапазону інформації, порядок обміну даними, логіку проведення дослідження. У бенчмаркінговому альянсі будь-який партнер повинен мати гарантії щодо поведінки інших, і тільки повага до правил гри всіма учасниками гарантує гарний результат. Усе має бути заздалегідь встановлено та погоджено.

Якщо йде мова про стратегічні питання, то необхідно з'ясувати, які чинники найбільш важливі для реалізації конкурентних переваг, встановити критерії вимірювання, що описують ці фактори, і виділити об'єкти, які досягають найкращих результатів у цьому секторі. Потім необхідно знайти ті методи, які приводять до найкращих результатів.

**Третя умова** – залучення до системи додаткових користувачів інформації бенчмаркінгу.

Інтереси внутрішніх заінтересованих сторін більш зрозумілі і зводяться до отримання інформації, яка дозволить оцінити виконання завдань, якість функціонування процесів і процедур.

Інтереси та можливості зовнішніх заінтересованих сторін, навпаки, в більшості випадків недооцінюються. Органам державної влади необхідно трансформувати весь обсяг даних щодо показників якості діяльності, послуг в чіткі і зрозумілі висновки, що направляються для ознайомлення зовнішнім споживачам.

**Четверта умова** в системі бенчмаркінгу – управління організаційним середовищем процесу бенчмаркінгу. Система бенчмаркінгу потребує організаційної стабільності, щоб бути стійкою і максимально ефективною. У тому випадку, якщо на початкових етапах її використання не призводить до необдуманих і занадто різких управлінських рішень, вона має хороші шанси стати схвалюваною всіма і використовуваною для безлічі цілей як в сфері УОР, так і в сфері управління галузевими політиками.

І нарешті, **п'ята умова** для створення систем бенчмаркінгу – це встановлення взаємозв'язків між результатами бенчмаркінгу та обсягами стимулювання (фінансування) високих результатів діяльності, якості впроваджених удосконалень та інновацій.

Тому бенчмаркінг має бути включений в загальну структуру стратегічного планування і бюджетування діяльності органів державної влади.

Бенчмаркінг повинен стати обов'язковим інструментом аналізу поточного стану і планування (розробки) змін, націлених на підвищення рівня ефективності, результативності та якості діяльності органів державної влади, підвищення якості державних послуг, скорочення витрат і загальне підвищення якості державного управління. Тобто використання бенчмаркінгу найбільш ефективно саме в формі постійного процесу, вбудованого в поточну діяльність органів виконавчої влади.

Фактично бенчмаркінг – це альтернативний метод стратегічному плануванню; у ньому завдання визначаються не від досягнутого, а на основі аналізу показників конкурентів. Технологія бенчмаркінгу об'єднує в єдину систему розроблення стратегії, галузевий аналіз і аналіз конкурентів.

Глобальний бенчмаркінг розглядається як майбутній інструмент організації міжнародних обмінів з урахуванням культурних і національних особливостей.

Прикладом такої форми бенчмаркінгу є європейська модель управління якістю “Загальна схема оцінювання”, розроблена Європейським інститутом державного управління.