

**Елисеенко В.Ф.  
Головщинский К.И.**

# ВНЕДРЕНИЕ ЦЕЛОСТНЫХ СИСТЕМ БЕНЧМАРКИНГА В ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

В последние годы в связи с многочисленными реформами в государственном секторе довольно широко стали применяться различного рода аналитические сравнения, или технологии бенчмаркинга. Популярность этих инструментов объясняется отсутствием в ряде случаев иных критериев определения лучшей практики, кроме сопоставления отдельных параметров анализируемых систем между собой. Наряду с этим внедрение управления по результатам породило множество целевых показателей, которые могут быть использованы в качестве базы для сравнения. Таким образом, в настоящее время создалась не только необходимость, но и возможность эффективного использования бенчмаркинга для управления изменениями, поиска на его основе «второго лучшего» решения, в том числе и в сфере модернизации государственного управления.

В данной статье изложены теоретические вопросы бенчмаркинга, дана краткая характеристика бенчмаркинговых инициатив из мировой практики, рассмотрены требования, предъявляемые к системам бенчмаркинга государственных услуг.

Выявление примеров лучшей практики, сравнение результатов и процессов деятельности различных органов власти, муниципалитетов и субъектов РФ должны стать неотъемлемым инструментом анализа текущего состояния и планирования/разработки изменений в рамках осуществляемых реформ государственного управления. В связи с этим в данной работе приведены предложения по содержанию правовых и методических документов, которые позволят внедрить систему бенчмаркинга в текущую деятельность органов исполнительной власти субъекта РФ.

## ТЕОРЕТИЧЕСКАЯ И МЕТОДОЛОГИЧЕСКАЯ ОСНОВЫ БЕНЧМАРКИНГА

**З**начимость сравнительного анализа результатов деятельности в государственном секторе обусловлена прежде всего тем, что полученные на его основе выводы могут указать направления и создавать стимулы для инновационных изменений, подобных тем, которые в частном секторе посылаются рынком. Вся мировая практика управления по результатам свидетельствует о том, что измерение (мониторинг) результатов деятельности само по себе не приводит к существенному повышению экономичности, продуктивности и результативности этой деятельности. В этом смысле бенчмаркинг – одно из наиболее практических, конкретных приложений технологии управления по результатам. В частности, бенчмаркинг позволяет использовать показатели результативности, выстраивая системы стимулирования и квазиконкуренции, необходимые для российской системы оказания государственных услуг.

Изначально под бенчмаркингом понималась идентификация (нахождение) внешней точки лучшей практики для последующего сравнительного анализа бизнес-процессов (административных процессов), а также производимых товаров и услуг. Но, как и все терминологические единицы менеджмента, в процессе развития и применения в государственном секторе термин «бенчмаркинг» наполняется различными толкованиями. Выделяют несколько форм бенчмаркинга («корпоративный бенчмаркинг» (corporate style benchmarking), «расширенный подход к бенчмаркингу» («broader approach» to benchmarking) и «бенчмаркинг результативности» (performance benchmarking)), основные характеристики которых приведены в табл. 1.

*Таблица 1*

### Характеристики различных форм бенчмаркинга<sup>1</sup>

Форма	Основные характеристики	Цели
Корпоративный бенчмаркинг	Носит точечный и чаще всего разовый характер; фокусируется на одном конкретном процессе, который заранее идентифицирован как проблемный (идентификация происходит экспертным путём)	Поиск оптимизационного решения в проблемной области
Расширенный подход к бенчмаркингу	Отслеживает прогресс по отношению к системе экзогенно заданных целей. Используется в рамках реализации цикла стратегического планирования	Формирование сведений о достижении субъектом бенчмаркинга целей и реализации задач деятельности
Бенчмаркинг результативности	Сравнение достигнутых показателей с адекватными внешними эталонами (профессиональные стандарты, данные национальной статистики, результаты деятельности сходных по параметрам институциональных единиц)	Оценка деятельности контролируемых субъектом бенчмаркинга организаций, поставщиков государственных услуг

Для оценки качества предоставления государственных услуг наиболее целесообразным представляется **«бенчмаркинг результативности»** (некоторые исследователи, например Пойстер (см.: [12] в списке литературы), называют данную форму «статистическим бенчмаркингом»), под которым мы понимаем **основанные на изучении системы показателей результативности оценку, сравнительный анализ и передачу управленческих новаций**. Можно обозначить несколько факторов целесообразности данной формы бенчмаркинга для ситуаций, связанных с управлением по результатам в системе государственного управления:

- 1) минимизация удельных издержек в случае многократного (циклического) применения. Эта форма бенчмаркинга может проводиться на ежегодной основе без существенного пересмотра условий и механизмов. Другие формы бенчмаркинга предполагают, что в каждом цикле все элементы должны быть созданы заново;
- 2) структурированность и единообразие подходов к анализу различных видов деятельности в государственном управлении, делающих возможным привлечение к процедурам бенчмаркинга всех заинтересованных лиц. Эта возможность обусловлена тем, что описание активности происходит не в сложной, сугубо профессиональной форме, а через систему показателей результативности, которые более понятны и осязаемы;
- 3) формализованность выражения качества предоставления услуг в виде набора показателей результативности, которая предоставляет всем участникам процесса бенчмаркинга ясные и неопровержимые данные о достигнутых результатах деятельности и возможностях ее улучшения на основе применения лучших практик.

\* \* \*

**И**нформация, полученная в результате бенчмаркинга, ценна не только как ориентир для определения направлений улучшения деятельности. Она может использоваться гораздо шире: например, для информента<sup>2</sup> контрактных обязательств при исполнении результативных контрактов с поставщиками государственных услуг или исполнителями административных процессов. В частности, один или несколько показателей, зафиксированных в контракте (регламенте административного процесса) как обязательство «поставщика» по качеству услуг, являясь объектом бенчмаркинга, могут быть «привязаны» к распределению бонусного фонда или иных премиальных выплат.

В то же время некоторые исследователи (см., например, [12]) считают ключевым условием эффективности бенчмаркинга «мягкую привязку» управленческих решений к его результатам. Бенчмаркинг, по их мнению, должен стимулировать не разовую идентификацию и повсеместное внедрение лучшей практики, а постоянный поиск проблем и направлений совершенствования технологии предоставления государственных услуг.

Существуют две основные возможности использования бенчмаркинга результативности помимо распределения бонусных выплат по контрактам.

Во-первых, бенчмаркинг обеспечивает самих поставщиков услуг информацией по множеству дополнительных показателей, что может быть использовано ими для нахождения проблемных точек и наиболее эффективных способов достижения плановых значений показателей, связанных с основными целями и задачами по качеству услуг.

Во-вторых, только эффективный бенчмаркинг дает возможность совершенствования параметров административных регламентов и результативных контрактов,

связанных с предоставлением государственных услуг. На начальных этапах создания системы результативного управления государственными услугами инициатор результативных контрактов неизбежно действует в условиях недостатка информации о результативности деятельности, что повышает вероятность включения неадекватных (неоптимальных) показателей в плановые и контрактные документы. Если в дальнейшем наблюдаются и анализируются только показатели, признанные приоритетными вначале, первичная ситуация становится циклической ошибкой системы управления по результатам. И только получая и накапливая дополнительную сравнительную информацию, организация-заказчик получает возможность обоснованно ужесточать требования к поставщикам, менять набор ключевых параметров контракта. Все это создает возможности повышения эффективности деятельности.

Мировая практика использования бенчмаркинга достаточно многообразна и в части объектов последнего, и в части методологии проведения, и в части совокупности исходных данных. В Канаде достаточно широкую известность приобрела система бенчмаркинга муниципальных услуг провинции Онтарио (Ontario Municipal CAO's Benchmarking Initiative), в рамках которой анализировалась информация об эффективности, экономичности и общественном восприятии оказания целого ряда услуг: от социального обслуживания на дому до уборки мусора (см.: [11]). Важно, что информация собиралась и анализировалась в разрезе каждого конкретного процесса оказания услуг. В США значительные проекты в области бенчмаркинга предпринимала Северная Каролина (совместный проект 35 муниципальных образований штата), а также Орегон (Oregon Options), Миннесота (Minnesota milestones), Флорида (Florida benchmarks). Общим для этих проектов являлась фокусировка на бенчмаркинге финансовых показателей – экономичности и удельной себестоимости (см.: [12]). Технический университет Вирджинии на протяжении 2000-х годов. провел несколько достаточно интересных исследований услуг, связанных с зонированием территории и выдачей разрешений на строительство на уровне графств (муниципалитетов). В сферу показателей бенчмаркинга входили как показатели удельной себестоимости оказания услуг, так и опросные показатели, характеризующие степень удовлетворенности процессом оказания услуги (понятность процедуры получения услуги, наличие и ясность информации об услуге, доступность персонала, время, затраченное на оказание услуги). В Австралии системы бенчмаркинга на основе показателей результативности успешно используются при управлении поставщиками социальных услуг (предоставление временных жилых помещений, уход за лицами с ограниченными возможностями) (см.: [10]).

## НАПРАВЛЕНИЯ И УСЛОВИЯ ВНЕДРЕНИЯ БЕНЧМАРКИНГА В ТЕКУЩУЮ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

**Ж**елание самих «поставщиков» государственных услуг создавать системы бенчмаркинга, характерное для передовых в этом направлении стран, проистекает из возможности (наличия полномочий, финансовых средств и т.д.) принимать значимые управленческие решения (например, об организации системы управления качеством, организации системы премирования по результатам) внутри каждой из организаций-участников бенчмаркинга. Однако российская система предоставления

государственных услуг является централизованной, т.е. характеризуется едиными нормативными основами и принципами управления и ресурсного обеспечения (бюджетными средствами, штатами государственных служащих и т.д.). Эту особенность необходимо учитывать при конструировании систем бенчмаркинга, адаптируя международные критерии эффективности бенчмаркинговых систем к российским условиям, что продемонстрировано на примере двух ситуаций, описанных ниже.

Например, изучая качество оказания государственных услуг, Браун, Потоски и Ван-Слайк показали, что наличие первичного опыта применения новых технологий управления (бенчмаркинг, контрактация) в базовом периоде является фактором, в наибольшей степени влияющим на снижение издержек дальнейшего распространения данных инновационных технологий «in the same service domain»<sup>3</sup>, т.е. в сходных (по характеристикам клиентов и/или целей оказания) государственных услугах (см.: [4]). Применительно к российской практике это утверждение может быть интерпретировано следующим образом: наилучшим объектом для первоначального (пилотного) использования бенчмаркинга может быть объект, имеющий наибольшее число аналогов.

Второе условие эффективности бенчмаркинга – это возможность использования бенчмаркинга как управленческой альтернативы: зачастую задачу повышения эффективности деятельности органов власти, в том числе и в части предоставления государственных услуг, пытаются решить путём кардинального пересмотра политики, оставляя в стороне те возможности, которые предоставляет лучшее управление уже существующей системой административных процессов. В ходе российской административной реформы в настоящее время акцент оптимизации процесса предоставления государственных услуг смещён на внедрение так называемых «многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг» (МФЦ). По результатам же бенчмаркинга может быть выявлена возможность точечной оптимизации (например, за счёт улучшения качества одного из источников справочной информации), которая в ряде случаев почти полностью решит проблемы неэффективности по какой-то одной услуге, причем с издержками, несопоставимо малыми по сравнению с издержками внедрения МФЦ.

Бенчмаркинг должен стать обязательным инструментом анализа текущего состояния и планирования (разработки) изменений, нацеленных на повышение уровня качества государственных и муниципальных услуг, сокращение издержек функционирования органа власти и общее повышение качества государственного управления. То есть использование бенчмаркинга наиболее эффективно именно в форме постоянного процесса, встроенного в текущую деятельность органов исполнительной власти.

Механизм использования бенчмаркинга на постоянной основе содержит два основных управленческо-правовых элемента: 1) нормативное обеспечение собственно процедуры бенчмаркинга; 2) нормативное обеспечение внедрения лучших практик, выявленных в результате бенчмаркинга.

Для внедрения наиболее эффективных методов работы необходимо принятие системы нормативных правовых документов, включающей:

- административные регламенты предоставления услуг;
- стандарты предоставления услуг;
- нормативный акт, устанавливающий процедуру внесения изменений в административные регламенты и стандарты услуг, в том числе и в порядок оптимизации по результатам бенчмаркинга.

Учитывая высокую степень разработанности темы регламентации деятельности органов власти, расширенный комментарий указанной выше системы документов не

входил в задачи данного исследования. В свою очередь, задача законодательного закрепления процедуры бенчмаркинга может быть решена путём принятия нормативного правового акта, закрепляющего Положение о порядке проведения бенчмаркинга государственных услуг. Типовое содержание «Положения...» определяется моделью, **состоящей из пяти компонентов**<sup>4</sup>, разработанной с учетом требований, выработанных мировой практикой управления по результатам.

**Первый компонент** в образовании систем бенчмаркинга результативности – это создание «агента изменений» (организатора системы бенчмаркинга), ответственного за разработку показателей результативности, а также координирующего сбор, анализ и использование информации, возникающей в процессе и по результатам бенчмаркинга.

Анализ практики создания систем бенчмаркинга в мире (см.: [3]; [15]) позволяет определить перечень содержательных вопросов (проблем), ответы на которые определяют результативность данной технологии:

- Что такое «показатели результативности», каковы возможные типы показателей?
- Как соотносятся множества «показатели результативности» и «показатели качества услуг»?
- Кто и как должен разрабатывать показатели результативности, эффективности и качества?
- Кто и на каких принципах должен утверждать/одобрять показатели?
- Какие из системы показателей выбирать для использования в различных плановых и отчётных документах (доклады о результатах, публичные отчёты, внутренняя отчетность и т.д.)?
- Какая информация о показателях/результатах бенчмаркинга должна предоставляться заявителям/клиентам?
- Какие требования к объекту бенчмаркинга (государственному органу, учреждению и т.п.) предъявляет процедура сбора информации о показателях?<sup>5</sup>

Координировать решения по этим вопросам может только специальный институт бенчмаркинга («агент изменений»), в функции которого также могут входить, например, корректировка методов сбора и анализа информации, разработка предложения по взаимосвязи итогов бенчмаркинга с другими процедурами в рамках управления по результатам (оплата по результатам, результативные контракты, бюджетирование по результатам).

Как правило, такой институт должен включать представителей:

- руководства «государственных офисов»,<sup>6</sup> непосредственно предоставляющих государственные услуги;
- сотрудников «государственных офисов», непосредственно предоставляющих государственные услуги;
- органа власти, ответственного за формирование статистической информации;
- органа власти, ответственного за финансы и бюджет;
- структур, которые поддерживают системы бенчмаркинга в иных сферах государственной политики или иных субъектах РФ;
- иных групп потребителей информации бенчмаркинга, указанных в третьем компоненте системы (см. ниже).

**Вторым компонентом** в создании систем бенчмаркинга является разработка системы показателей результативности, обеспечивающей максимальное качество по-

казателей и их применимость для решения поставленных задач<sup>7</sup>. Корректный выбор показателей, а также создание чётких правил для их совершенствования позволяет добиться поддержки системы (или хотя бы нейтрального отношения к ней) со стороны непосредственных участников бенчмаркинга, а также повысить адекватность анализа эффективности деятельности и качества услуг.

Можно говорить о том, что некоторые базовые критерии качества показателей (например, критерии SMART) уже стали общепринятыми в системах анализа и оценки, выстроенных на основе показателей результативности. В частности, данные критерии закреплены в соответствующих нормативных актах многих субъектов РФ.<sup>8</sup> Однако данные критерии не описывают полный комплекс условий, при соблюдении которых информация, аккумулирующаяся в системе оценки, сможет пользоваться доверием всех участников бенчмаркинга, а значит, эффективно и полноценно использоваться при принятии управленческих и финансовых решений. В частности, формулируя показатели для целей, задач и ожидаемых конечных результатов деятельности, управленцы и консультанты зачастую забывают уделить внимание показателям качества ресурсов и процессов, которые определяют динамику целевых значений показателей верхнего уровня.

В связи с этим в процессе построения систем бенчмаркинга необходимо выполнять ряд дополнительных требований к качеству показателей, связанных с преодолением как общих сложностей измерения результатов деятельности, так и специфических ограничений, характерных именно для бенчмаркинговых систем оценки. Требования к информативности, объективности и управляемости показателей должны также быть уточнены в соответствии с ожидаемыми направлениями использования показателей результативности (управление органами власти, их структурными подразделениями, поставщиками социальных услуг, отдельными государственными служащими).

Все инициативы, направленные на измерение результативности и эффективности деятельности, сталкиваются со стандартным набором ограничений, наиболее подробно описанных в работе Стюарта и Уолша (см.: [13]):

- Трудность нахождения удовлетворительных показателей обусловлена тем, что любой набор таких показателей является неполным и валидность каждого из показателей может быть предметом споров и обсуждений отраслевых специалистов.
- Результативность деятельности в государственном секторе имеет множество аспектов, ни один из которых не может быть априори признан незначимым; это автоматически ведет к чрезмерному увеличению количества показателей.
- Показатели в одной сфере всегда подвержены взаимовлиянию, что может крайне усложнять анализ данных.
- При формировании сводных (агрегированных) показателей результативности всегда возникают разногласия и неопределенность в определении весов различных компонентов, обусловленные невозможностью определить веса рационально.
- Множество технических и методологических трудностей связано с отличием процесса предоставления/потребления государственной услуги от процесса приобретения/продажи услуг.
- Интерпретация многих показателей может находиться в сильной зависимости от политических и идеологических ориентиров «эксперта».

Исходя из указанных выше ограничений, может быть сформулировано базовое требование к качеству систем показателей: такая система должна быть комплексной

(т.е. включать показатели разных типов и содержать правила соотношения этих разных типов), а также в максимальной степени основанной на доказанных парных корреляциях каждого из входящих в нее показателей.

Наряду с общими проблемами измерения показателей результатов деятельности существуют и те, которые специфичны именно для систем бенчмаркинга, так как связаны прежде всего на решении проблемы доверия к аналитической информации и признания всеми участниками системы её объективности и валидности. Могут быть обозначены следующие правила, соблюдение которых позволяет обеспечить объективность сравнительной оценки и валидность её результатов: объекты бенчмаркинга должны быть сопоставимыми – «сходными»; предметом бенчмаркинга должны быть исключительно управляемые показатели.

При этом «сходные» в данном случае означает, что объекты бенчмаркинга:

- оказывают услуги (исполняют функции) одного типа;
- обладают сходным набором ресурсов;
- для оценки их деятельности применяют одинаковые или сходные показатели результативности (см.: [11]).

Что касается схожести и управляемости используемых показателей, то приоритетным для систем бенчмаркинга является использование массива вспомогательной информации (объясняющих переменных, контрольных групп), а также скорректированных, удельных и других производных показателей (см.: [12]).

Кроме того, координатор бенчмаркинга («агент изменений») должен проводить мероприятия, обеспечивающие эквивалентность и полноту действий по сбору, верификации и анализу показателей результативности. Это необходимо для наибольшей достоверности оценки качества собираемой информации, создания условий для ее максимально полного сбора и анализа, а также для совершенствования методологии анализа показателей.

Поскольку инициатор бенчмаркинга заинтересован главным образом в управленческих (а не технологических) новациях, наряду с показателями результатов деятельности и показателями социально-экономического эффекта в системе должны использоваться показатели качества управления, характеризующие полноту и своевременность внедрения таких управленческих новаций.

Говоря о важности использования комплексных систем показателей результативности и важности, обусловленности, качестве каждого отдельного показателя, нельзя пренебрегать и теми дополнительными возможностями, которые предоставляются при использовании агрегированных (кумулятивных) индикаторов. Агрегированные индикаторы обычно играют роль конечной цели, стимулируя конкуренцию руководителей организаций, участвующих в бенчмаркинге (за достижение максимальных значений именно интегрального индикатора), и поддерживая их личную заинтересованность в системе. *(Наиболее полный методологический подход к конструированию агрегированных показателей результативности изложен в работе Мартина и Смита [9].)*

**Третий компонент** – «подключение» к системе дополнительных пользователей информации бенчмаркинга.

В числе потенциальных потребителей информации о результатах бенчмаркинга могут быть выделены следующие группы и подгруппы:

1. Внутренние потребители:

- руководство органа управления, при котором действует «агент изменений» (инициатор системы бенчмаркинга);



- руководство «государственных офисов», непосредственно предоставляющих государственные услуги;
- сотрудники «государственных офисов», непосредственно предоставляющих государственные услуги.

2. Внешние потребители:

- клиенты;
- граждане в целом;
- политики (представители представительных органов власти);
- органы, ответственные за аудит эффективности;
- представители органов исполнительной власти, внешних по отношению к объекту бенчмаркинга.

Интересы внутренних потребителей более понятны и сводятся к получению информации, которая позволит оценить выполнение обязательств по качеству услуг (в том числе в контексте дополнительного финансирования поставщика услуг и/или вознаграждения работникам).

Интересы и возможности внешних потребителей (в частности, граждан и политических структур), напротив, в большинстве случаев недооцениваются<sup>9</sup>, поэтому требуют пояснения. И представители политических структур, и граждане также заинтересованы в анализе информации о качестве услуг, полученной в результате бенчмаркинга, однако обе эти группы (согласно теории рационального неведения) обладают ограниченными возможностями анализа данной информации. Именно поэтому особая роль должна принадлежать органам и организациям, ответственным за проведение аудита эффективности. Будучи снабжёнными адекватным количеством ресурсов и первичной информации, им нужно трансформировать весь объем данных о показателях качества услуг в четкие и понятные заключения, направляемые для ознакомления внешним потребителям. Следует заметить, что данная функция не может успешно выполняться самим «агентом изменений», так как тот обычно перегружен запросами внутренних пользователей, с которыми в большей степени аффилирован.

**Четвёртый компонент** в системе бенчмаркинга результативности – управление организационной средой процесса бенчмаркинга. Система бенчмаркинга результативности нуждается в организационной стабильности, чтобы быть устойчивой и максимально эффективной. В том случае, если на начальных этапах ее использование не приводит к необдуманным и излишне резким управленческим решениям, она имеет хорошие шансы стать одобряемой всеми и используемой для множества целей как в области управления по результатам, так и в области управления отраслевыми политиками.

В процессе принятия решения о том, поддерживать ли формально и способствовать ли неформально внедрению системы бенчмаркинга, каждый участник бенчмаркинга анализирует следующие вопросы, касающиеся последствий внедрения данной системы лично для него:

- Что делать «поставщику» государственной услуги, если он не в состоянии поддерживать уровень «лучшей практики» и/или достигнуть ожидаемых параметров качества услуги?
- При каких обстоятельствах и возможна ли вообще смена «поставщика» (например, в порядке аутсорсинга административных процедур)?
- На каких основаниях заказчик или непосредственный поставщик государственной услуги может дополнять/изменять систему показателей, используемых при оценке качества услуг (в том числе в порядке бенчмаркинга результативности).

Таким образом, порядок (приоритетность) управленческих решений<sup>10</sup>, принятый в системе бенчмаркинга, становится одним из основных факторов устойчивости системы.

Ряд специальных исследований (Johnston & Romzek (2001); Stewart & Walsh (1994) убедительно доказывают, что системы бенчмаркинга со стабильным составом участников более жизнеспособны, вследствие чего достигают большей степени развития и практической применимости. Плюс система показателей качества услуг и эффективности внутренней деятельности в полной мере используется всеми участниками системы только в том случае, если в системе бенчмаркинга существуют определённые оговорки относительно невозможности использования показателей в отрыве от объясняющей их логики и иных форм отчётности (см.: [7]; [13]).

Наконец, **пятый компонент** в создании систем бенчмаркинга результативности – это установление взаимосвязей между результатами бенчмаркинга и объемами стимулирования (финансирования) лучших «поставщиков» государственных услуг.

На определённой стадии внедрения системы бенчмаркинга органам власти и организациям, принимающим участие в предоставлении государственных услуг, необходимо предоставить дополнительные финансовые ресурсы, причём не только в целях обеспечения премирования обладателей лучших практик, но и в целях финансирования их работ по сбору и анализу информации о качестве услуг и эффективности деятельности, а также финансирования внедрения технологий, позволяющих улучшить качество услуг. Данное обстоятельство (в силу выхода за рамки механизмов внутреннего управления и соприкосновения с правовой и бюджетной системой субъекта РФ) ведёт к необходимости достижения определённости по двум основным вопросам. Первый – это **правовой статус показателей** и системы бенчмаркинга в целом. Второй – **взаимосвязь достигнутых значений показателей и объёмов финансирования**.

Правовой статус показателей, используемых для проведения бенчмаркинга, должен рассматриваться в контексте изменения зрелости систем бенчмаркинга и управления по результатам. Внедрение в деятельность органов власти любой управленческой системы, предполагающей использование показателей результативности, состоит из следующих трёх фаз:

- 1) Разработка и критический анализ показателей; предварительная фиксация тех, которые признаны наиболее качественными/актуальными/целесообразными.
- 2) Мониторинг и внутреннее использование показателей (сбор необходимых первичных данных, расчеты, включение в отчётные документы, публикация, внутренний аудит эффективности деятельности и отдельных процессов).
- 3) Формализованное (регламентированное) использование показателей для установления целей, планирования, оценки эффективности и бюджетирования, ориентированного на результат.

Согласно данной логике, на начальных этапах создания системы бенчмаркинга целесообразно применять рекомендательный характер показателей, процессов оценки и отчетности. Как только методическая база бенчмаркинга будет скорректирована под специфические потребности, характерные для субъекта РФ, а сбор и обработка информации о показателях будут вестись с использованием специальных информационных систем, проведение бенчмаркинга может стать обязательным для всех органов власти и организаций, получающих бюджетное финансирование, причём не только в части государственных услуг, но и более широкого перечня бюджетных расходов (здравоохранения, образования и т.д.). Для включения бенчмаркинга в общий процесс управ-

ления по результатам необходимо прописать данную процедуру во всех нормативных документах, регулирующих вопросы среднесрочного планирования, бюджетирования и подготовки ДРОНД – докладов о результатах и основных направлениях деятельности.

Решение вопросов обеспечения **взаимосвязи достигнутых значений показателей и объёмов финансирования** находится в зависимости от структуры управления «поставщиками услуг», в частности от структуры и содержания документов, содержащих обязательства «поставщиков», в том числе по качеству и эффективности деятельности. В отличие от социальных услуг, где (по крайней мере в целевом состоянии) вся система предоставления может быть охвачена явными (имплицитными) контрактами, в государственных услугах аутсорсинг может быть использован лишь в ограниченных масштабах. Соответственно, в зависимости от статуса и организационной формы «поставщика» государственной услуги мы можем говорить об изменении государственного задания, плана деятельности, контракта, доклада о результатах и т.д. путём включения требований по качеству и принципов финансирования в зависимости от качества.

После достижения определённости в правовом статусе показателей, а также в вопросах взаимосвязи достигнутых значений показателей и объёмов финансирования «поставщиков» услуг, необходимо установить порядок интеграции бенчмаркинга в общую структуру планирования и бюджетирования деятельности органов власти и иных организаций, принимающих участие в предоставлении государственных услуг. В соответствии с принципами создания эффективных систем управления по результатам при разработке порядка интеграции необходимо предусмотреть следующие компоненты:

- порядок определения ключевых параметров заказа на государственные услуги (прогнозируемый объем государственных услуг; ожидаемое качество государственных услуг (формализованное в виде показателей качества и эффективности деятельности); планируемые объемы финансирования заказа);
- порядок перехода со сметного финансирования «поставщиков» на платежи в соответствии с объемом услуг (нормативное финансирование или гранты); порядок и условия предоставления гарантий объемов финансирования;
- порядок пересмотра системы структуры и содержания документов, содержащих обязательства «поставщиков», в том числе пересмотра формы контроля расходования финансовых средств в соответствии с потребностями децентрализации финансовых решений, а также в связи с переносом внимания от расходования средств к качеству процесса и результатов деятельности.

С учетом анализа пяти компонентов, необходимых для создания целостной системы бенчмаркинга, могут быть выделены следующие элементы как существенные и подлежащие правовому закреплению: организационная форма, репрезентативный состав представителей и порядок функционирования «агента изменений»; перечень процедур, исполняемых участниками системы в процессе реализации бенчмаркингового цикла; совокупность требований к качеству и процедуры установления/пересмотра показателей, используемых в системе бенчмаркинга; алгоритм действий в случае выявления значительных отклонений в значениях показателей качества услуг, а также ряд управленческих рекомендаций (например, нежелательно изначально увязывать мероприятия по внедрению системы бенчмаркинга с иными мероприятиями по оптимизации процессов в органах власти, особенно подразумевающими разгосударствление, смену организационно-правовых форм и другие организационно-структурные сдвиги).

**Однако наиболее существенным условием работоспособности бенчмаркинга в системе исполнительной власти является включение бенчмаркинга в общую**

**структуру планирования и бюджетирования** деятельности органов власти и иных организаций, принимающих участие в предоставлении государственных услуг. Такую интеграцию целесообразно осуществлять с учётом принятых решений по вопросам правового статуса показателей, а также по вопросам механизма взаимосвязи достигнутых значений показателей и объёмов финансирования «поставщиков» услуг.

## ПРИМЕЧАНИЯ

- <sup>1</sup> 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.
- <sup>2</sup> Инфорсмент – обеспечение выполнения обязательств.
- <sup>3</sup> В сходных видах деятельности.
- <sup>4</sup> О формализованных теоретико-методологических требованиях см., например, [5], а о требованиях, обусловленных практикой управления по результатам, – [6].
- <sup>5</sup> С течением времени и в процессе функционирования системы бенчмаркинга количество и сложность вопросов и действий неизбежно возрастают по мере того, как система становится более качественной и настроенной под большее число внутренних процессов управления.
- <sup>6</sup> Термином «государственный офис» охватывается совокупность подразделений, органов, организаций, непосредственно участвующих в реализации административных процессов оказания услуги. Это могут быть территориальные органы исполнительной власти, муниципальные образования, учреждения (например, многофункционального центра оказания государственных услуг) и т.д.
- <sup>7</sup> Подход, обеспечивающий создание целостной многоуровневой системы показателей результативности, предложен, в частности, в работе Берездивиной, Елисеенко, Жулина и Сивашёвой (см.: [1]).
- <sup>8</sup> См., например: Указ губернатора Пермской области от 30.06.2004. № 93 «Об утверждении методики определения эффективности оказания бюджетных услуг и мерах по ее внедрению в практику бюджетного планирования и исполнения бюджета Пермской области» (п. 4 Методики); решение Хабаровской городской думы от 24.11.2006. № 348 «Об утверждении программы реформирования системы управления муниципальными финансами города Хабаровска на 2006–2008 годы «Финансам Хабаровска – качественное управление!» (п. 1.5. Программы).
- <sup>9</sup> Причём эта недооценка не имеет под собой рациональных оснований. В частности, К. Ванг и Е.Берман (см.: [14]) провели кроссстрановое исследование на предмет влияния различных факторов, способствующих успешному внедрению систем измерения результативности и эффективности деятельности. В данном исследовании они эмпирически подтвердили, что внешняя поддержка системы являлась более значимым фактором, чем достаточность профессиональных компетенций или наличие достаточных ресурсов.
- <sup>10</sup> Здесь вариантами являются «приоритетность изменений параметров бенчмаркинга и требований по качеству» и «приоритетность смены поставщика государственной услуги».

## ЛИТЕРАТУРА

1. *Берездивина Е., Елисеенко В., Жулин А., Сивашева Н.* Оценка эффективности бюджетных расходов (в части расходов на оказание бюджетных услуг). М., Издательский дом ГУ-ВШЭ, 2004.
2. *Ammons D.N.* A proper mentality for benchmarking // *Public Administration review*. 1999. Vol. 59, № 2, p. 105–109.
3. *Bowerman M., Ball A., Francis G.* Benchmarking as a tool for the modernization of local government // *Financial accountability and management*. 2001. Vol. 17 (4), p. 321 (9).
4. *Brown T., Potoski M., Van Slyke D.* Learning from Experience and Managing the Transaction Costs of Internal and Contract Service Delivery / Paper presented at 2006 APPAM fall conference in Madison, WI.
5. *Fernandez S., Rainey H.G.* Managing Successful Organizational Change in the Public Sector // *Public Administration Review*, March/April 2006, p. 168–176.
6. *Forsythe D.W.* Pitfalls in designing and implementing performance management systems // *Quicker? Better? Cheaper?: managing performance in American government*. *Forsythe D. W. (ed.)*. The Rockefeller institute press, 2001.
7. *Johnston J.M., Romzek B.S.* Examining the Stability Hypothesis: Comparing Stable and Dynamic Systems in Social Service Contracts / Paper prepared for the National Public Management Research Conference. October 18–20, 2001. Indiana University, Bloomington, IN.
8. *Maire J.-L., Bronet V., Pillet M.A.* typology of "best practices" for a benchmarking process. *Benchmarking*, 2005, Vol. 12 (1), p. 45 (16).
9. *Martin S., Smith P.C.* Multiple Public Service Performance Indicators: Toward an Integrated Statistical Approach // *Journal of public administration research and theory*. 2005. № 15, p. 599–613.
10. *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.
11. *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.
12. *Poister Th.H.* Measuring performance in public and non-profit organizations / *Jossey-Bass (The Jossey-Bass nonprofit and public management series)*, 2003.
13. *Stewart J., Walsh K.* Performance measurement: when performance can never be finally defined. *Public money and management*. 1994, p. 45–49.
14. *Wang Xiao Hu, Berman E.* Hypotheses about Performance Measurement in Counties: Findings from a Survey // *Journal of Public administration research and theory*. 2000. № 11, 403–428.
15. *Wynn-Williams K.L.H.* Performance assessment and benchmarking in the public sector: An example from New Zealand // *Benchmarking*, 2005. Vol. 12 (5), p. 482 (11).