



Аксель Г. Кётц

«БЕНЧМАРКИНГ» И КРУГИ ОБМЕНА ИНФОРМАЦИЕЙ – ИНСТРУМЕНТАРИЙ ДЛЯ ПРОВЕДЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНОЙ АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЫ

1. Введение¹

Типичное положение, при котором страдает проводимая одновременно в нескольких регионах страны реформа, возникает, когда старания региональных властей по реформированию не объединены с оценкой эффективности своей деятельности и ее результатов. Поэтому иногда значительные усилия тратятся на нерезультативные проекты, осуществляемые с большими людскими и материальными затратами. И хотя обмен информацией между регионами, несомненно, существует, чаще всего он налажен довольно плохо и не в полном объеме. В итоге для многих региональных руководителей вопрос о том, насколько эффективно они работают по сравнению с другими чиновниками, остается непроясненным. С другой стороны, исполнение реформистских планов не обязательно доводится до конца, может продолжаться в течение многих лет, при этом возникают новые, не учитываемые ранее проблемы, решение которых требует дополнительных усилий.

В частном секторе разработаны и практикуются различные способы оптимизации процессов информационного обмена и обучения, среди которых наиболее известны метод сопоставительного анализа («бенчмаркинг») и так называемые круги обмена информацией.

В работе муниципальных и региональных властей все чаще используются подобные методы. Например, деятельность немецкого «Фонда Бертельсманна» уже около 10 лет связана с осуществлением многих проектов в сфере использования «бенчмаркинга» и информационного обмена в муниципалитетах страны². В частности, в исследованиях фонда был использован

метод «кругов обмена информацией» для анализа работы библиотек и других учреждений культуры, а также оказания некоторых социальных услуг населению. Эти так называемые круги в течение многих лет использовались для совершенствования простых рабочих процессов, и участвующие в таких проектах административные структуры смогли почерпнуть из этого опыта много полезных идей для оптимизации своих услуг. В то же время компанией КРІ была разработана модель оптимизации, применение которой позволит довести начатые реформы до конца, определить «узкие» места и неэффективные участки работы в процессе реформирования, а также наметить стратегии изменения хода реформ.

Представляется, что при создании таких моделей необходимо учитывать:

- а) возможность организации взаимного обучения;
- б) различия между услугами, имеющими «важное» и «менее важное» значение;
- в) возможность выбора приоритетно «важных» услуг при оптимизации, а также составляющих процесса, имеющих большое значение для обеспечения качества продукции;
- г) создание модели, описывающей обратные связи в долгосрочной перспективе и позволяющей четко увидеть как достигнутый прогресс, так и нерешенные проблемы;
- д) обеспечение экономичных способов проведения мероприятий в ходе реформы.

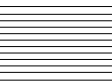
В данной статье мы расскажем о применении достаточно простых методологических решений. В качестве примера используем процесс оптимизации, который в течение 8 лет осуществляется в одном из учреждений Германии, имеющем шесть региональных подразделений.

Для Российской Федерации (в составе которой, наряду с администрациями более чем 80 регионов, федеральными ведомствами и их подведомственными региональными организациями, функционирует большое количество средних по размеру муниципалитетов) использование этого опыта представляется вполне возможным.

2. Основные элементы методологического подхода³

2.1. Описание организации и характеристика ее взаимосвязей

Упомянутый здесь подход на основе «бенчмаркинга» может быть использован в региональных учреждениях, схожих по своим характеристикам (объем продукции, потребители и их потребности). Обычно между такими учреждениями нет прямых рабочих контактов, но косвенным образом они могут быть связаны через головную организацию или орган, осуществляющий функции контроля и надзора. В отношениях между подобными учреждениями должна отсутствовать прямая конкуренция за приобретение клиентов, поскольку она может отрицательно влиять на желание ведомства поделиться своим прогрессивным опытом. Кроме того, персонал учреждения должен



иметь четкое представление о том, что за «плохие» результаты не последует никакого наказания. Таким образом, у работников не будет стимулов, чтобы в процессе предоставления услуг оказывать давление на своих клиентов или, хуже того, подделывать свои письма.

Для использования предлагаемых методологических решений не имеют значения внутренняя организация рабочего процесса в учреждении, принятый порядок осуществления его отношений с клиентами, а также размер бюджета. Одним из важных элементов метода как раз является обсуждение различий ведомственных бюджетов и организационных процедур с точки зрения их влияния на оказание услуг.

В приведенном ниже примере использован довольно сложный метод опроса клиентов по комплексной анкете. Следует отметить, что применение таких методов возможно, но не обязательно. Фактически же «бенчмаркинг» и «процесс обучения» могут быть использованы в различных сферах. Например, для анализа различий в структуре затрат в организациях (для этих целей несколько лет тому назад этот метод был применен в немецкой армии). Можно также объединить анализ затрат и качества или использовать упомянутый подход для изучения мотивации служащих. В последнем случае также применимо анкетирование.

2.2. Приглашение внешнего консультанта

Одним из принципов анализа является приглашение «нейтральной» внешней организации, которая не заинтересована в получении предвзятых результатов. Ее роль состоит в следующем:

- ▶ Выбор и обеспечение методологических решений (включая анкетирование и обеспечение бумажными, онлайн-овыми и другими ресурсами), определение издержек, применение аналитических инструментов (в данном случае компьютерной программы статистической обработки данных SPSS, методов «интеллектуального» анализа, форм представления результатов и отчетных материалов).
- ▶ Разработка анкеты и модели, описывающей затраты, совместно с исследуемой организацией.
- ▶ Подготовка и проведение анализа затрат, получение всех заполненных анкет; в случае необходимости проведение работы с опрашиваемыми лицами (соблюдение их прав на конфиденциальность и неразглашение имен интервьюируемых).
- ▶ Проведение аналитической работы.
- ▶ Представление результатов.
- ▶ В случае необходимости работа со специальными аналитическими программами.

Внешний консультант несет ответственность за соблюдение принципа конфиденциальности и нейтральности, а также за грамотное использование методологии в ходе исследовательского процесса. В частности, применение методологии должно обеспечивать наиболее качественную обработку статистических результатов.

2.3. Изучение качественных характеристик услуг

Для анализа качественных характеристик услуг выполняется статистически обоснованное обследование клиентов/их потребителей по анкетам. Вопросы анкеты обычно затрагивают не только критерии качества отдельных услуг, но и значимость каждого критерия для опрашиваемого лица. Они также могут касаться динамических критериев, например, *ожидаемой* значимости критерия в будущем или предполагаемого *изменения* качества услуг.

Мы полагаем, что анализ качественных характеристик услуги должен проводиться на постоянной основе. В зависимости от темпа реорганизации его проводят на каждом этапе. Так, в условиях децентрализации общественных услуг его целесообразно проводить один раз в два года. Такой порядок позволит чиновникам изучить и обсудить на совещаниях результаты произведенных изменений, разработать общепринятые и специальные меры, составить бюджет, обеспечить их внедрение и выявить результаты реорганизации на второй год после проведения анализа. Нельзя не учитывать тот факт, что эта работа потребует некоторой подготовки и определенных (незначительных), но, возможно, существенных затрат.

Выстраивая модель изучения качественных характеристик услуги, необходимо также предусмотреть анализ финансовых последствий, касающихся возможного влияния предпринимаемых мер на размер оплаты услуг, членских взносов или налогов. Фактически же бывает и так, что отдельные меры могут привлечь не тех клиентов, и в итоге сама оптимизация окажется довольно неэффективной затеей.

2.4. Анализ затрат на услуги

Затраты на услуги можно анализировать на основе модели, позволяющей определить издержки на конкретную услугу и оценить степень взаимосвязи между затратами и ее качеством. Модель применима для «бенчмаркинга» затрат, а также для сопоставления качественных характеристик услуги и ее себестоимости.

Главной проблемой для моделирования анализа затрат является определение реальных затрат на оказание услуги. В этой связи мы должны учесть, что административным органом обычно оказывается несколько услуг, и не вся его продукция и услуги предназначены непосредственно для населения. Кроме того, нередко его служащие занимаются сразу несколькими видами услуг.

Для подсчета реальных затрат необходимо определить затраты человеческого труда и материальных ресурсов на производство промежуточного и конечного продукта. Выполнение этой задачи потребует напряженной аналитической работы. Здесь особенно важно правильно определить затраты рабочего времени и материальных ресурсов, размер амортизации сооружений и оборудования с длительным сроком действия (например, зданий и автомобилей), а также учесть, насколько серьезными будут финансовые затраты.

Рисунок 1.

Модель, описывающая затраты на оказание государственных услуг



Говоря о государственных продуктах-услугах, обычно выделяют платные услуги, бесплатные услуги и косвенные внутриведомственные услуги (последние используются для производства и выполнения первых двух видов). Затраты на оказание косвенных внутренних услуг должны распределяться между первыми двумя видами в зависимости от затраченных на каждый из них ресурсов. Стоимость единичной услуги рассчитывается как общая сумма затрат по данной категории услуг, поделенная на число единиц услуг.

Стоимость единичной услуги разбивается далее на две части, в одной из которых учитываются интересы заявителя услуги, а в другой – государственная или общенациональная заинтересованность в данной услуге.

2.5. Продолжительность процесса и обучение в группах⁴

В данном исследовании мы руководствовались подходом, в котором процесс мышления устроен как бы по замкнутому кругу и направлен к «постоянному совершенствованию». Поэтому всем участникам оптимизации нужно осознавать, что процесс усовершенствования займет длительное время и не будет иметь определенного конца.

Рисунок 2.

Круговая схема «обмена информацией» в ходе оптимизации



Круговая схема включает следующие элементы и в действительности представляется бесконечной:

- ▶ анализ результативности, затрат и качества;
- ▶ интерпретацию результатов анализа и процесс обучения в группе;
- ▶ разработку новых стратегий улучшения качества услуг и одновременное изменение уже имеющихся стратегий по ходу круговой схемы;
- ▶ внедрение разработанных мер;
- ▶ практическую работу по оптимизированным процессам;
- ▶ (далее снова вниз по кругу, начиная с анализа результативности, затрат и качества и т.д.).

Подобный способ мышления, видимо, должен стать частью ведомственной культуры. При этом в начале процесса возможно возникновение препятствий и проблем, на более позднем этапе круговые циклы будут в большей степени посвящены изучению результативности, чтобы в дальнейшем избежать невыполнения услуг, а также иметь возможность решать возникающие проблемы и удовлетворять новые пожелания клиентов.

3. Пример использования методики: реформа длиной в 8 лет

3.1. Характеристика организации

Предметом исследования явилась некоммерческая организация, имеющая в своем составе головное учреждение и шесть региональных представительств и оказывающая услуги промышленным компаниям в области трудовых отношений⁵. В типичной ситуации компании нуждаются в такого рода услугах при возникновении трудовых споров, составлении и обсуждении трудовых контрактов, при обсуждении специфических условий, касающихся рабочего времени, или, чаще всего, при возникновении проблем с отдельными работниками по трудовому законодательству. Исследуемая организация также оказывала услуги по профессиональному обучению, организации семинаров и составлению различных документов по трудовым вопросам. Обычно менеджер компании звонит в такую организацию с просьбой об оказании помощи. После этого в региональном представительстве, где работает команда экономистов, юристов и инженеров, ему должны обеспечить квалифицированную поддержку и подсказать решение.

3.2. Критерии и анкетирование

Целью применяемого метода является определение качественных характеристик услуги с позиции потребителя и разработка предложений по оптимизации процесса. Анкета, в соответствии с поставленной задачей, составлена из трех частей:

- 1) значение каждого критерия с точки зрения потребителя;
- 2) качество оказания услуги в соответствующем *региональном представительстве*;
- 3) качество оказания услуги в *головном учреждении*.

Использовано 18 критериев, сгруппированные в две позиции:

В первую группу включены критерии, имеющие «основополагающее» значение для оказания конкретной услуги, во вторую – критерии, в большей степени затрагивающие вопросы по стилю оказания услуг.

Критерии группы 1:

- ▶ результативность представительства;
- ▶ доступность региональных руководителей для клиента;
- ▶ уровень компетенции руководства;
- ▶ уровень компетенции служащих;
- ▶ активная позиция при оказании услуги;
- ▶ умение соглашаться с предложениями;
- ▶ общее понимание существа проблемы у руководства;
- ▶ общее понимание существа проблемы у служащих.

Критерии группы 2:

- ▶ наличие персонала на рабочих местах;
- ▶ дружелюбность персонала;
- ▶ создание у клиента ощущения, что он важен для компании;
- ▶ воспитанность, тактичность;
- ▶ активное участие в решении вопросов;
- ▶ скорость исполнения;
- ▶ обмен информацией внутри организации;
- ▶ надежность;
- ▶ качественные характеристики работы учреждения;
- ▶ качество подготовки документов.

Поскольку к целевой группе, для которой выполняются услуги, принадлежат частные компании с профессиональной инфраструктурой, анкета имеет довольно сложное содержание (время заполнения составляет около 45 минут, с учетом нескольких дополнительных вопросов), и она может быть предложена почти всем участникам целевой группы. Большинство вопросов имеют пять вариантов ответов, из которых символ «-» означает наиболее отрицательный ответ, «0» – равнодушное отношение, а «++» – наиболее положительный ответ. Предусмотрена возможность отказа отвечать на вопрос.

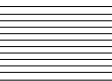
В таблице представлена одна из частей анкеты с вариантами ответов.

Таблица 1.

Пример ответа на вопросы анкеты о значимости и результативности работы головного и одного из региональных подразделений по критериям группы I.

Service Quality	Importance of Criterion	Performance: Central Office	Performance: My Regional Unit
Effectiveness of Representation	++ + 0 - - k.A.	++ + 0 - - k.A.	++ + 0 - - k.A.
Availability of unit heads	++ + 0 - - k.A.	++ + 0 - - k.A.	++ + 0 - - k.A.
Competence of unit heads	++ + 0 - - k.A.	++ + 0 - - k.A.	++ + 0 - - k.A.
Competence of staff members	++ + 0 - - k.A.	++ + 0 - - k.A.	++ + 0 - - k.A.
Proactivity and anticipation of potential problems	++ + 0 - - k.A.	++ + 0 - - k.A.	++ + 0 - - k.A.
Ability to accept proposals from the customers	++ + 0 - - k.A.	++ + 0 - - k.A.	++ + 0 - - k.A.
Understanding of problems in the general context and provision of respective solutions: Management	++ + 0 - - k.A.	++ + 0 - - k.A.	++ + 0 - - k.A.
Understanding of problems in the general context and provision of respective solutions: Staff	++ + 0 - - k.A.	++ + 0 - - k.A.	++ + 0 - - k.A.

Comments



Аналитическая работа продолжалась в течение трех лет (в 1999, 2001, 2004 годах, в 2007 году исследования были запланированы на осень), и несмотря на то, что ряд вопросов изменен, наиболее важные, касающиеся качества услуг в региональных представительствах, не менялись, позволяя отследить динамику показателей с течением времени.

По различным причинам нами была использована анкета на бумажном носителе. Она распространялась соответствующим региональным представительством среди представителей клиента, после чего заполненные анкеты централизованно отправлялись консультанту. У представителей клиентов была возможность анонимно отвечать на вопросы анкеты, но к этому способу прибегли только 1% всех работников. Ответы на вопросы заносились в базу данных и анализировались с помощью компьютерной программы SPSS.

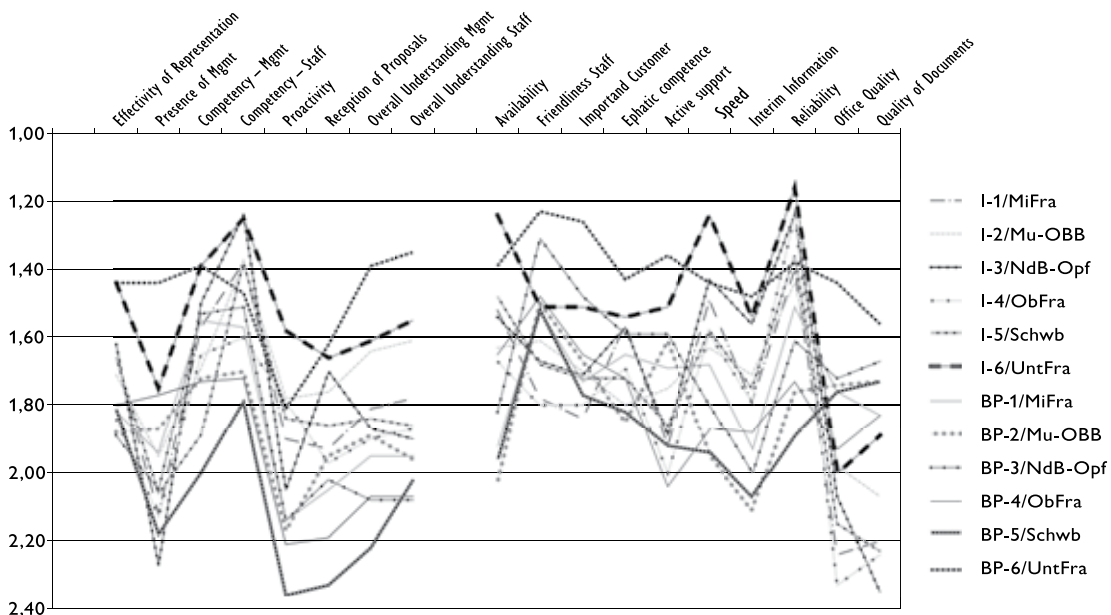
В ходе процесса не проводился анализ затрат.

3.3. Результаты исследования

На графике (рис. 3) представлены результаты сравнительного исследования двух показателей, относящихся к основным свойствам услуг, а именно значимости (I) и результативности работы (BP) в 6 региональных представительствах. По регионам очевидные различия наблюдаются в удовлетворенности потребителей услугами и в отношении к анализируемому критерию. Различия между лучшим и худшим представительством по соответствующему критерию могут достигать примерно 0,6 единиц для критерия (по шкале, где лучшему подразделению присвоено значение 1,0 единицы, худшему – 5,0 единицы и подразделению со средними показателями – 2,5 единицы) и не превышают 1,2 единицы для критерия.

Рисунок 3.

Сравнение работы региональных подразделений по показателям «значимости» и «результативности» критериев 1 и 2 групп.



В абсолютном выражении показатель «значимости» критерия также варьируется по регионам, однако значение «относительной значимости» почти не изменяется. Отметим, что в регионах с относительно высоким уровнем удовлетворенности услугами (S) наблюдаются высокие показатели «значимости» критерия для данного вида услуги (I). Нам также пришлось ввести новый показатель «относительной удовлетворенности» (RS), которая рассчитывается таким образом:

$$RS(c) = S(c) - I(c), \text{ или же} \\ RS(c) = S(c) / I(c) - 1$$

Не имея размерности и большого содержательного значения, данный показатель, тем не менее, помогает охарактеризовать показатели результативности и значимости. При отрицательной величине «относительной удовлетворенности» требуется рассмотреть возможность принятия соответствующих мер, положительная величина показателя говорит о том, что в оптимизации нуждаются другие критерии.

Естественно, что исследуемой организации не нужен такой подробный анализ показателей в табличной форме. Поэтому для каждого подразделения готовились отдельные отчеты, в которых сравнивались качественные характеристики процесса оказания услуг в каждом из 6 подразделений и в целом по данной организации. Если оказание соответствующих услуг касалось ее головного учреждения, сравнивалась работа, проводимая в центре и регионах.

3.4. Метод «взаимного обучения»

Во время рабочих семинаров, на которых обсуждались результаты исследования, представители головного и 6 региональных учреждений выявляли причины возникавших проблем и потенциальные направления для оптимизации. В итоге с участием руководителей всех региональных подразделений были разработаны оперативные планы. Эти планы использовались для контроля над мероприятиями по оптимизации. Из числа профессиональных работников (юристов и экономистов), а также технических служащих (секретарей и помощников) были организованы подгруппы с целью обнаружения причин невыполнения и для взаимного обучения. В головном учреждении был создан департамент по делам регионов, ответственный за контроль над всем процессом оптимизации.

Начиная со второго цикла процесса исследования его частью стал анализ успешно реализованных стратегических решений. Подразделения – участники исследования смогли оценить, насколько улучшился их рейтинг у потребителя за счет предпринимаемых мер.

3.5. Расстановка приоритетов при выявлении проблемных участков работы

В качестве важного этапа оптимизации метод предусматривал инвестирование средств в выявленные исследователями проблемные участки работы.

Это означало, что усилия реформаторов и средства направлялись на те из них, которые (а) играли важную роль и (б) неэффективно управлялись с точки зрения клиента.

Например, во многих случаях в ходе исследования клиенты давали невысокую оценку качеству «офисной» работы и выпускаемых учреждением документов. При этом, по их мнению, эти показатели не представляли особого значения. Поэтому было решено не выделять эти направления как стратегически важные для оптимизации.

Важнейшими критериями в работе учреждения клиенты назвали компетенцию профессиональных служащих, надежность и быстроту исполнения заказа. Отдельные региональные представительства по этим направлениям соответствовали не очень высокому уровню. Таким образом, именно они (направления) были выбраны в качестве приоритетных для проведения оптимизации, и были разработаны специальные программы, чтобы улучшить качество работы подразделений. С помощью более подробных исследований было выявлено, что в проблемных подразделениях:

- ▶ существовало неудовлетворительное отношение между качественными характеристиками профессионального состава и рабочей нагрузкой;
- ▶ состав профессиональной команды был относительно новым, и работники не обладали достаточным знанием региональных особенностей и проблем;
- ▶ у работников отсутствовало чувство ответственности за качественное ведение работы внутри подразделения.

В итоге пришлось прибегнуть к перемещениям по службе и усилить профессиональный состав отдельных учреждений, а также внедрить ряд целостных систем профессионального руководства в подразделениях.

3.6. Результаты шестилетнего периода реорганизации

В целом результаты усилий реформаторов оценивались при помощи показателей, которыми измерялись общие качественные характеристики работы учреждения по трем критериям:

- ▶ качество представительства клиента в обществе;
- ▶ эффективность мер в условиях трудовых конфликтов;
- ▶ оказание услуг в сфере трудовых отношений.

Состояние постоянного профессионального напряжения, которому работники научились в ходе исследования, а также чувство «коллегиальной конкуренции» между конкретными подразделениями способствовали успешному выполнению мероприятий, которые в итоге привели к несомненному росту удовлетворенности потребителя выполняемыми услугами.

Одним из важных достижений стал тот факт, что мероприятия в ходе исследования способствовали уменьшению качественных различий в работе региональных подразделений и внедрению универсальных стандартов оказания услуг (результат, достигнутый в ходе непрерывного общения и обучения). Кроме того, здесь также можно отметить взаимосвязь двух методов, «бенчмаркинга» и взаимного обучения на региональном уровне, и стремление к проведению единой стратегии и внедрению единых стандартов оказания услуг у центрального учреждения.

4. Заключение: полученные уроки и дальнейшее использование метода

Приведенный подход оказался очень результативным для оптимизации работы в структурах, имеющих региональные подразделения. Благодаря тому что руководители региональных подразделений доверяли объективности исследований внешнего консультанта и надежности их результатов, процесс анализа и первоначальные предложения воспринимались всеми очень серьезно. Помог и тот факт, что можно было увидеть, как за два года рейтинг регионального подразделения у потребителей вырос от очень низкого до нормального среднего уровня, и таким образом полученная «награда» за серьезное отношение к исследованию и предпринятые для оптимизации собственных структур меры стала очевидной для всех. Все это прибавило доверия к процессу оптимизации.

Полагаем, что описанный подход к проведению оптимизации работы применим ко всем некоммерческим организациям, имеющим филиалы в регионах. Несмотря на участие головного учреждения НКО в использованном примере оптимизации, оказалось возможным применение данной методики в учреждениях, не имеющих центральной структуры. В частности, ее можно использовать, если несколько муниципалитетов захотят сравнить свою деятельность в сфере услуг и научиться друг у друга прогрессивным методам работы.

Описанная методика оптимизации работы учреждения представляет собой сильнодействующий, но весьма гибкий механизм, действие которого приводит не только к отдельным улучшениям в работе организации, но также по прошествии длительного времени – к переменам в мышлении и переобучению работников – участников этого процесса.

Перевод с английского Ю. А. Потаниной

ПРИМЕЧАНИЯ

- ¹ В связи с тем, что в основе данной статьи лежала проектная и исследовательская работа, которая велась в Германии на протяжении последних 15 лет, в материалах интернет-сайтов, указанных далее в сносках, можно ознакомиться с ее кратким описанием (в некоторых случаях на английском языке).
- ² См. материалы на интернет-сайтах <http://www.kommunal-kompakt.de> и <http://www.bertelsmann-stiftung.de>
- ³ Концепция «бенчмаркинга» разрабатывалась длительное время, и у нее нет одного автора. В целом подробнее о применении бенчмаркинга в государственном управлении можно узнать на сайте <http://www.olev.de/b/benchm.htm>
- ⁴ Концепция «кругов обмена информацией» была усовершенствована Фондом Бертельсмана и KGSt, Немецкой ассоциацией муниципалитетов, впоследствии создавшей «Систему ИКО-Netz» (Муниципальная информационная сеть) и базу данных IKON (подробнее см. в материалах сайта <http://www.kgst.de>).
- ⁵ Выбор этой организации в качестве примера был обусловлен тем, что по своим основным характеристикам она имела много общего с федеральной службой или агентством, во главе которого стоит руководящий орган и имеются многочисленные региональные подразделения.