

УДК 311+332/338

## РЕГІОНАЛЬНИЙ БЕНЧМАРКІНГ ЯК ІНСТРУМЕНТ МУНІЦИПАЛЬНОГО ТА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Т. В. Панчишин

*Львівський національний університет імені Івана Франка,  
пр. Свободи, 18, Львів, 79008, Україна*

*Розглянуто особливості використання бенчмаркінгу в оцінці рівня конкурентноспроможності регіону, проаналізовано принципи організації бенчмаркінгу регіонального розвитку на основі інформаційних можливостей офіційної статистики. Наведено практичні висновки та рекомендації, які можуть бути корисними органам місцевого самоврядування, що розробляють стратегії розвитку регіону.*

**Ключові слова:** бенчмаркінг, конкурентноспроможність, економічні та соціальні індикатори розвитку регіону, муніципальне управління.

**Постановка проблеми.** Розробка ефективних програм розвитку територій сьогодні потребує нових підходів та інструментів стратегічного планування. Саме інструментарій бенчмаркінгу, пов'язаний із пошуком і впровадженням найкращих практик регіонального управління та місцевого самоврядування стосовно розвитку області (міста) дає можливість ефективніше вирішувати проблеми та встановлювати пріоритети розвитку. Досягнення високого рівня життя населення та сталого розвитку регіону — це найважливіші пріоритети громади. Особливої актуальності набуває інструментарій бенчмаркінгу в діяльності об'єднаних територіальних громад, де активна громада для реалізації своїх проектів переймає досвід та напрацьовану практику, а інколи і фінансову допомогу міжнародних інституцій. Бенчмаркінг — це засіб для вдосконалення діяльності та практики кращої якості з використанням найкращого досвіду в конкретній сфері.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** В Україні науковці недостатньо уваги приділяють вивченню особливостей адаптації інструментарію бенчмаркінгу до потреб муніципального управління. Українські науковці вивчають досвід бенчмаркінгу бізнес-процесів та конкурентноспроможності суб'єктів підприємницької діяльності. При цьому у власних дослідженнях вони орієнтуються на моделі, що застосовують на практиці зарубіжні компанії, наприклад, модель «Хегох», модель R. Camp, модель R. Reider, «колесо бенчмаркінгу» І. П. Данилова, модель SchrottGlaswerke, модель C. Tintelnot, модель компанії «IBM» та ін. Водночас вагомий внесок у розвиток бенчмаркінгу та використання його інструментарію в процесі прийняття управлінських рішень зробили українські науковці К. М. Бліщук, А. С. Крупник, Є. Г. Матвіїшин та ін. В їхній праці висвітлено теоретичне підґрунтя бенчмаркінгу, структуру системи бенчмаркінгу і формування бази да-

них, приділено увагу прикладним аспектам бенчмаркінгу, зокрема методам опрацювання даних, оцінюванню й представленню результатів бенчмаркінгу.

На думку авторів, бенчмаркінг впливає на рівень відкритості і підвищення ефективності управління територією: надає органам влади інформацію про відставання, визначає рівень розвитку території порівняно з тими юрисдикціями, які досягли кращих показників, сприяє швидкому впровадженню нових підходів за менших ризиків. При цьому зменшуються витрати на процеси вдосконалення, вивчається та оцінюється успішний досвід управління іншими територіями для використання здобутих знань у діяльності органів влади. Завдяки бенчмаркінгу забезпечується конкурентноспроможність не тільки конкретної території, а й окремої галузі та економіки загалом [1].

**Мета статті** — висвітлення переваг використання інструментарію бенчмаркінгу для сприяння стійкому розвитку областей і міст України та підвищення спроможності місцевої влади до ефективного планування соціально-економічного розвитку територій.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Основний зміст та мета бенчмаркінгу полягає в ідентифікації відмінностей із порівнюваним аналогом (еталоном), визначення причин цих відмінностей та виявлення можливостей щодо вдосконалення об'єктів бенчмаркінгу. Сьогодні, дедалі частіше органи влади використовують бенчмаркінг у національному та муніципальному управлінні, намагаючись збільшити ефективність використання бюджетних ресурсів та підвищити якість надання послуг населенню. Бенчмаркінг є саме тією управлінською технологією, що дозволяє адаптувати передові практики у сфері державного управління до місцевих умов. Для цього, звісно, необхідним є детальне вивчення як міжнародного досвіду, так і вітчизняних управлінських практик найуспішніших регіонів.

Завдяки регіональному бенчмаркінгу можна об'єктивно оцінювати результати соціально-економічного розвитку регіонів. Порівняльний аналіз територіальних одиниць дозволяє оцінити їх конкурентну позицію, виявити досягнення та недоліки, коригувати пріоритети. В умовах посилення процесів глобалізації бенчмаркінг регіонів стає більш актуальним з огляду на посилення конкуренції як на національному, так і на світовому ринках. Бенчмаркінг забезпечує порівняння результатів та процесів діяльності й виявлення слабких місць або переваг; запозичення передового досвіду й мінімізацію ризиків; виявлення передових тенденцій; розширення інформаційної бази для визначення пріоритетів стратегічної діяльності регіонів [3].

Бенчмаркінг у публічному управлінні — це комплекс дій для порівняльного аналізу показників розвитку територій, встановлення та оцінювання основних факторів, що впливають на ефективність управлінських рішень, з метою виявлення резервів підвищення рівня економічного і соціального розвитку територій.

Бенчмаркінг є одним з основних видів оцінки ефективності роботи регіональної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Він охоплює як оцінку результатів діяльності, так і оцінку самих процесів.

Для того щоб регіон постійно займав передові позиції, бенчмаркінг слід проводити безперервно та якісно. Це дасть змогу своєчасно реагувати на процеси й

ухвалювати оптимальні рішення. Критеріями успішного проведення бенчмаркінгу є зацікавленість керівництва в результатах, правильно дібрана команда однодумців і професіоналів, продумана деталізація процесів, інтеграція результатів бенчмаркінгу у стратегічні плани розвитку.

Учений Р. Кемп запропонував основні етапи, що у моделі досить вичерпно відповідають процесові бенчмаркінгу (рис. 1). Перевагами такої моделі є передбачення як підготовчих етапів, так і етапів, які варто здійснити за безпосередньої реалізації проекту, зрозумілість та взаємоузгодженість етапів. Недоліком можна вважати те, що нема визначення бенчмаркінгу як процесу, котрий ніколи не закінчується і не припиняється.

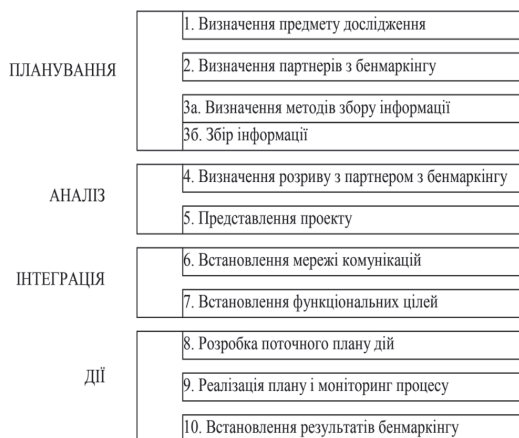


Рис. 1. Модель бенчмаркінгу Роберта Кемпа [5]

Крім моделі Р. Кемпа і шаблону бенчмаркінгу, існують ще декілька найпоширеніших моделей бенчмаркінгу, які розробили вчені та інститути, що досліджували бенчмаркінг, а також підприємства, котрі одними з перших користувалися цією технологією і досі нею користуються.

Основними сферами застосування бенчмаркінгу з точки зору публічного управління є:

- вцінювання соціально-економічного розвитку територій (як загалом, так і за окремими напрямками (сферами) життєдіяльності області (міста)) та результатів діяльності органів виконавчої влади з метою виявлення проблем та підвищення ефективності виконання управлінських рішень;
- визначення пріоритетів розвитку територій у ході розроблення стратегій регіонального розвитку.

Враховуючи потреби та інформаційні можливості в управлінні розвитком регіону, можна сформулювати такі завдання бенчмаркінгу в дослідженні ефективності міст і областей [1]:

- визначити, в яких сферах життєдіяльності області (міста) потрібне покращення, встановити, наскільки місто чи область є ефективними з точки зору соціального, екологічного чи економічного розвитку порівняно з аналогічними

адміністративно-територіальними одиницями, а також визначити причини відставання в ефективності;

- проаналізувати, як міста та області досягають високих рівнів ефективності, знайти стратегії і засоби, що допомогли конкретному місту чи області досягти найвищого рівня ефективності та які можна застосувати в іншому місті чи області;
- посилити підзвітність органів влади перед громадськістю, оскільки результати бенчмаркінгу дають громадянам можливість контролювати динаміку ефективності області (міста) та відстежувати, чи виконуються заплановані цілі й завдання.

Об'єктом бенчмаркінгу території є адміністративно визначена (або обмежена згідно з цілями бенчмаркінгу) територія, органи влади й управління на території, підприємства, установи, інші організації, їх структурні підрозділи й системні елементи, показники функціонування і результати діяльності яких можуть бути використані для порівняння.

Інформаційне забезпечення формування територіальних стратегій розвитку, насамперед із виявлення пріоритетних напрямів розвитку, забезпечується стратегічним бенчмаркінгом.

Стратегічний бенчмаркінг території фокусується на забезпеченні відповідності стратегії розвитку території визначальним чинникам успіху в конкурентних умовах діяльності та спрямований на підтримку довготривалої конкурентноспроможності території, ґрунтується також на використанні її конкурентних переваг та інноваційних можливостей взаємодії із зовнішнім середовищем. Натомість операційний бенчмаркінг території спрямований на забезпечення найкращих можливостей досягнення встановлених стратегічних цілей на основі використання передового досвіду розв'язання стратегічних проблем на аналогічних територіях [1].

Сьогодні в країнах Європи і США особливої популярності набув бенчмаркінг міст, який, залежно від конкурентності відносин між об'єктами порівняння, може бути конкурентним бенчмаркінгом або бенчмаркінгом співробітництва.

Основною ознакою конкурентного бенчмаркінгу міст є відсутність співробітництва і взаємодопомоги між містами-учасниками бенчмаркінгу, тому що вони конкурують у життєво важливих питаннях і не хочуть ділитися інформацією, розповідати про секрети їхнього успіху.

Бенчмаркінг співробітництва міст передбачає, що міста взаємодіють на основі співробітництва і реалізують спільні бенчмаркінгові проекти, здобуваючи спільний досвід. Бенчмаркінгова інформація є доступною для всіх учасників. Це дає змогу заощаджувати час, фінансові чи матеріальні ресурси.

Реалізація процесу бенчмаркінгу передбачає вирішення конкретних завдань, які можна згрупувати у фази: фаза 1 — створення системи бенчмаркінгу (передбачає визначення об'єкта та формування системи бенчмаркінгу, вибір конкурентів або аналогів для порівняння та збір даних); фаза 2 — визначення і здійснення етапів аналізу (внаслідок зіставлення результатів об'єкта бенчмаркінгу з результатами відібраних для порівняння аналогів або конкурентів визначаються його слабкі місця та з'ясовуються причини їх виникнення); фаза 3 — визначення і реалізація дій з упровадження результатів бенчмаркінгу (полягає в розробленні планів розвитку та

прийнятті обґрунтованих управлінських рішень, спрямованих на усунення слабких місць, виявлених внаслідок бенчмаркінгу). Після того як послідовно були проведені фази підготовки, аналізу та впровадження результатів, доцільно періодично переглядати зміст складових процесу бенчмаркінгу з метою їх постійного вдосконалення, а також оновлювати дані та результати аналізу, що мають бути підґрунтям для нових управлінських рішень. [4].

Фаза формування системи бенчмаркінгу розпочинається з конкретизації мети або, інакше кажучи, місії проекту з бенчмаркінгу, яка має бути чітко сформульована, оскільки вона визначає всі подальші рішення, починаючи з вибору показників та областей (міст) для порівняння і завершуючи способом подання даних та структурою звіту з бенчмаркінгу. Однією з найпоширеніших і дієвих методик визначення мети є постановка «розумних» цілей з використанням SMART-критеріїв (від англ. smart — розумний), згідно з якою мета повинна бути:

- конкретною, тобто чітко сформульованою. Інакше можна досягти результату, який відрізняється від запланованого;
- вимірною, тобто має кількісно визначати, чи було досягнуто результату;
- досяжною. Варто ставити досить складну мету, яка потребує зусиль, але при цьому пам'ятати, що вона має бути досяжною.
- зорієнтованою на результат, а не на виконану роботу. Таким чином, можна побачити, чи досягнуто ефективності від запровадження бенчмаркінгу;
- здійснена в конкретному часовому вимірі.

Формуючи критерії для бенчмаркінгових зіставлень, фінансові, економічні та геополітичні показники, визначальні фактори успіху, показники ефективності процесів та ін., треба насамперед впевнитися в тому, що ці показники відображають цілі та завдання і можуть забезпечити якнайповнішу ідентифікацію відмінностей конкретного об'єкта з порівнюваним аналогом (еталоном), допомогти визначити причини цих відмінностей та виявити можливості й шляхи вдосконалення об'єктів порівняння. Прикладом такої системи показників бенчмаркінгу регіонального розвитку є пропозиції авторів [1], що наведено у табл. 1.

Таблиця 1

#### Приклади показників для різних сфер системи бенчмаркінгу

Сфера	Показник
1	2
Конкурентно-спроможність	– ВРП у розрахунку на 1 особу (рівень та зростання)
	– ВВП на 1 працівника (продуктивність) та зростання продуктивності;
Людський капітал	– кількість осіб, які мають вищу освіту, в загальній чисельності населення;
	– кількість осіб, які працюють і мають вищу освіту;
	– частка населення працездатного віку за природничими і технологічними спеціальностями;
	– кількість навчальних закладів (за рівнем акредитації — університети, коледжі та ін.);

Продовження табл. 1

1	2
	<ul style="list-style-type: none"> <li>– частка випускників університетів, які працевлаштовані протягом першого року після завершення навчання;</li> <li>– рівень безробіття серед населення працездатного віку;</li> <li>– рівень зайнятості серед населення працездатного віку;</li> <li>– кількість осіб зі знанням іноземних мов серед усього населення;</li> <li>– зростання середньомісячної заробітної плати;</li> <li>– частка випускників, які мають технічну освіту;</li> <li>– середній період безробіття (кількість років);</li> <li>– середня тривалість життя</li> </ul>
Інфраструктура та інвестиції	<ul style="list-style-type: none"> <li>– загальна протяжність доріг у місті (порівняння кількості доріг із твердим покриттям та без покриття);</li> <li>– частка домогосподарств, що мають доступ до Інтернету;</li> <li>– частка компаній, які мають доступ до Інтернету;</li> <li>– частка міських земель, які можна купити;</li> <li>– частка площ комерційної нерухомості, які можна використати під офісні приміщення;</li> <li>– обсяг капітальних інвестицій (машини та обладнання);</li> <li>– рівень зношеності інфраструктурних об'єктів;</li> <li>– обсяг іноземних інвестицій у розрахунку на 1 особу;</li> <li>– частка підприємств з іноземним капіталом;</li> <li>– частка робочих місць, створених завдяки іноземним інвестиціям;</li> </ul>
Умови для бізнесу	<ul style="list-style-type: none"> <li>– кількість юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців, що зареєстровані протягом останнього року (чи 5 років);</li> <li>– кількість робочих місць, створених у приватному секторі;</li> <li>– вартість робочої сили;</li> <li>– вартість землі;</li> <li>– середня вартість оренди 1 кв. м комерційної нерухомості;</li> <li>– вартість комунальних послуг (вода, електроенергія, опалення);</li> <li>– кількість науково-дослідних інститутів;</li> <li>– рівень оподаткування бізнесу;</li> <li>– кількість днів для реєстрації нового суб'єкта підприємства;</li> <li>– співвідношення обсягу експортованої продукції та загального обсягу виробленої продукції;</li> <li>– кількість банків та інших фінансових інституцій.</li> </ul>
Довкілля	<ul style="list-style-type: none"> <li>– рівень споживання води;</li> </ul>



Продовження табл. 1

1	2
	– рівень забруднення води;
	– рівень забруднення повітря;
	– обсяг нагромадження твердих відходів;
	– витрати на захист довкілля

Критеріями для відбору показників можна вважати: відповідність меті бенчмаркінгу; належність до відповідної сфери та підсфери; можливість та доцільність впливу державної політики; достовірність та періодичність статистичних даних; придатність до міжнародного порівняння; однозначність оцінки наслідків зміни показника.

В Україні на практиці регіональний бенчмаркінг успішно був реалізований у межах програми «Розбудова спроможності до економічно обгрунтованого планування розвитку областей і міст України». Проект був розрахований на п'ять років (2010–2015 рр.) та впроваджувався Конференційною радою Канади за фінансової підтримки Уряду Канади. Метою Проекту РЕОП було сприяння стійкому розвитку областей і міст України шляхом розбудови спроможності місцевої влади до планування соціально-економічного розвитку територій із використанням інструментів кількісного аналізу та прогнозування, зокрема бенчмаркінгу. Пілотними територіями Проекту РЕОП були Дніпропетровська та Львівська області, а також шість міст України (Львів, Червоноград, Дрогобич, Нікополь, Кривий Ріг та Дніпро).

Комплексний аналіз соціально-економічного розвитку на основі результатів демографічного, економічного і бюджетного прогнозування, кластерного аналізу економіки та бенчмаркінгу (порівняльного аналізу), який виконували в межах Проекту РЕОП, дав можливість визначати обгрунтовані пріоритети та складати реалістичні плани економічного розвитку зазначених вище міст та областей України, що, зрештою, сприяло підвищенню їхньої конкурентноспроможності. У межах Проекту РЕОП представники органів місцевого самоврядування та місцевих органів державної виконавчої влади вивчали успішний досвід Канади щодо місцевого та регіонального розвитку. Завдяки напрацюванням Проекту місцева влада мала можливість обгрунтовано відстоювати інтереси територіальних громад перед Урядом України та підвищувати ефективність їхньої роботи із залучення інвестицій, кредитів та ресурсів міжнародної технічної допомоги для забезпечення сталого розвитку областей та міст України [2]. Однак на теренах Львівської області результатом співпраці в межах Проекту став звіт із бенчмаркінгу ефективності функціонування житлово-комунального господарства міст України. Бенчмаркінг інших індикаторів регіонального розвитку повною мірою проводився лише у Дніпропетровській області.

Представлення результатів бенчмаркінгу в доповідях зазвичай залежить від цільової аудиторії, серед якої вони поширюватимуться. Якщо доповіді створені органами управління області чи міста і будуть публічно оприлюднені, то в них переважно зазначають переваги області (міста) перед іншими юрисдикціями, з якими вони порівнювалися. Слабкі позиції часто інтерпретують як результат дії

незалежних чинників, на які місцева влада не може впливати або її вплив є незначним. Мета таких доповідей — підвищити рівень привабливості території для потенційних інвесторів або мешканців.

Якщо доповіді призначені для внутрішнього використання в органах управління, то в них більше уваги приділено висвітленню відставання області (міста) від конкурентів чи інших територій, з якими проводилося порівняння. Мета цих доповідей — виявити відставання в ефективності та стати підґрунтям для прийняття управлінських рішень, спрямованих на подолання цих відставань. Такі доповіді доповнюють описом найкращих практик, що дали можливість іншим територіям посісти вищі позиції в узагальненому рейтингу чи за окремими складовими агрегованих показників [1].

**Висновки.** У державному управлінні бенчмаркінг є комплексом дій з порівняльного аналізу індикаторів розвитку територій, встановлення та оцінювання основних чинників, що впливають на ефективність управлінських рішень, з метою виявлення резервів підвищення рівня економічного та соціального розвитку територій.

Інструментарій бенчмаркінгу необхідно розглядати як сучасну управлінську технологію, що допомагає покращити економічні показники розвитку регіону, підвищити ефективність муніципального та державного управління, оскільки інформація, яка була зібрана в процесі бенчмаркінгу, дозволяє ухвалювати обґрунтовані та оптимальні управлінські рішення. Використання інструментарію бенчмаркінгу дає змогу визначити стратегії та найкращі практики, які допомогли іншим регіонам досягти високих показників розвитку у конкретних сферах.

Важливою перевагою бенчмаркінгу є його сприяння громадському контролю за динамікою змін у соціально-економічному поступі регіону та за досягненням задекларованих органами влади цілей і завдань розвитку. Інформація, зібрана в процесі бенчмаркінгу, може бути основою для подальших рекомендацій щодо розроблення і впровадження стратегії, а також може використовуватися для економічного планування й прогнозування розвитку міста або області.

Порівняльний аналіз економічного розвитку регіонів дозволяє також з'ясувати вплив різних чинників на їх спеціалізацію, оцінити позитивний досвід господарювання, врахувати негативні наслідки, зрозуміти, наскільки загальні чи індивідуальні шляхи розвитку регіонів, провести їх типологію і визначити перспективи розвитку. Отримані на основі порівняння типологічні висновки зазвичай є вершиною узагальнення і відкривають нові шляхи в науці, вказують напрями практичного вирішення питань соціально-економічного розвитку регіонів, зокрема надання державної підтримки слабо розвиненим регіонам.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Прогнозування розвитку території. Бенчмаркінг: навч. посіб. Блішук К. М., Крупник А. С., Матвійшин Є. Г. та ін. Київ: К.І.С., 2014. 120 с.
2. Трубнік Т. Є. Бенчмаркінг конкурентних переваг регіональних господарств м. Києва та Київської області. Інвестиції: практика та досвід. 2015. № 21. С. 68–73.
3. Кирич Н., Шведа Н. Дослідження моделей бенчмаркінгу [Електронний ресурс]. Соціально-економічні проблеми і держава. 2013. Вип. 1 (8). С. 286–296. URL: <http://sepd.tntu.edu.ua/images/stories/pdf/2013/13knbdmb.pdf>



4. Лафлер Б. Бенчмаркінг: ефективність українських міст і областей. Проект «Розбудова спроможності до економічно обгрунтованого планування розвитку областей і міст України». Київ, 2012. 44 с.
5. Кемп Р. С. Легальный промышленный шпионаж: Бенчмаркинг бизнес-процесов: технологии поиска и внедрения лучших методов работы ваших конкурентов. Днепропетровск: Баланс-Клуб, 2004. 416 с.

#### REFERENCES

1. Blishchuk, K. M., Krupnyk, A. S., & Matviishyn, Ie. H. ta in. (2014). Prohnozuvannia rozvytku terytorii. Benchmarkinh. Kyiv: K.I.S. (in Ukrainian).
2. Trubnik, T. Ie. (2015). Benchmarkinh konkurentnykh perevah rehionalnykh hospodarstv m. Kyieva ta Kyivskoi oblasti: Investytsii: praktyka ta dosvid, 21, 68–73 (in Ukrainian).
3. Kyrych, N., & Shveda, N. (2013). Doslidzhennia modelei benchmarkinhu: Sotsialno-ekonomichni problemy i derzhava, Vyp. 1 (8), 286–296. Retrieved from <http://sepd.tntu.edu.ua/images/stories/pdf/2013/13knbdmb.pdf> (in Ukrainian).
4. Lafler, B. (2012). Benchmarkinh: efektyvnist ukrainskykh mist i oblastei: Proekt «Rozbudova spromozhnosti do ekonomichno obgruntovanoho planuvannia rozvytku oblastei i mist Ukrainy». Kyiv (in Ukrainian).
5. Kemp, R. S. (2004). Legalnyi promyshlennyi shpionazh: Benchmarking biznes-protcesov: tekhnologi poiska i vnedreniia luchnikh metodov raboty vashikh konkurentov. Dnepropetrovsk: Balans-Klub (in Russian).

### REGIONAL BENCHMARKING AS A TOOL OF MUNICIPAL AND PUBLIC ADMINISTRATION

T. V. Panchyshyn

*Ivan Franko National University of Lviv,  
18, Svobody Ave., Lviv, 79008, Ukraine  
t.panchyshyn@lnu.edu.ua*

*The features of benchmarking in assessing the level of competitiveness of the region have been considered, the principles of organization of benchmarking of regional development on the basis of informational opportunities of official statistics have been analysed. The practical conclusions and recommendations that may be useful for local government bodies that develop regional development strategies have been presented.*

**Keywords:** *benchmarking, competitiveness, economic and social indicators of the region's development, municipal governance.*

*Стаття надійшла до редакції 01.11.2017.*

*Received 01.11.2017.*