

Tomasz Białas

Uniwersytet Gdański

ZASTOSOWANIE BENCHMARKINGU W SYSTEMACH KONTROLI STRATEGICZNEJ W ORGANIZACJI PUBLICZNEJ

1. Wstęp

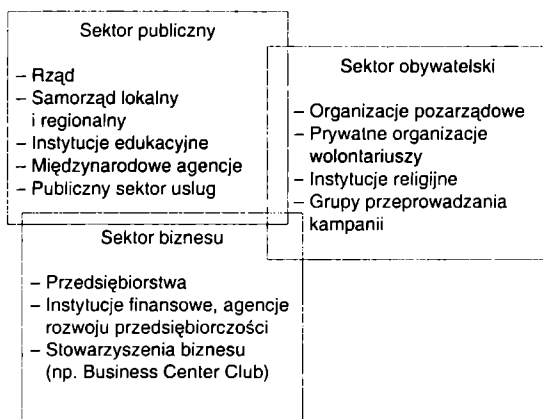
Kontrola strategiczna w organizacjach publicznych jest obszarem badań i dociekań coraz częściej występującym w pracach naukowych i wdrożeniach. Niniejszy artykuł porusza problematykę możliwości i uwarunkowań doskonalenia realizacji funkcji kontroli strategicznej w organizacjach publicznych, ze szczególnym uwzględnieniem roli benchmarkingu w tym procesie. Zarządzanie organizacjami publicznymi, a zwłaszcza realizacja funkcji kontroli stanowi obszar intensywnych, choć niezbyt powszechnych badań mających na celu opisanie natury i kierunków ewolucji stosowanych systemów sprawdzania wyników.

Wymagania gospodarki rynkowej stworzyły przestrzeń dla ekonomizacji działania organizacji publicznych i wdrażania metod i technik zarządzania znanych sektorowi biznesu. Natura organizacji publicznych oraz strategicznych celów ich działania rodzi jednak wiele pytań i sprawia, że należy z większą uwagą badać i mierzyć skuteczność i efektywność działania menedżerów publicznych. Rozwój gospodarki rynkowej spowodował też zapotrzebowanie na nowe spojrzenie na sektor publiczny i jego relacje z otoczeniem. Strategiczne partnerstwo, jako najważniejsza cecha sektora publicznego, wyrażająca się w dążeniu do uzyskania przez organizacje publiczne przewagi kooperacyjnej, rodzi wiele dylematów i tworzy zapotrzebowanie na opracowania naukowe wyjaśniające istotę i uwarunkowania strategicznego zarządzania w tych organizacjach.

2. Istota organizacji publicznej

B. Kożuch określa organizację publiczną jako „społeczno-ekonomiczny system, którego podsystemy celów i wartości, psychospołeczny, materialno-techniczny i podsystem struktury, a przede wszystkim podsystem zarządzania i relacje z otoczeniem wyróżniają się publicznością jako immanentną cechą, odróżniającą ją od innych

typów organizacji” [Kožuch 2002, s. 27]. Organizacje te są istotną częścią systemu wzajemnie współpracujących podmiotów i stanowią, obok sektora obywatelskiego i sektora biznesowego, jeden z elementów zrównoważonego rozwoju regionów i kraju. Współzależność wymienionych sektorów i ich współpraca jest jednym z warunków pomyślniej realizacji celów strategicznych wszystkich partnerów i powoduje konieczność zawierania w planach strategicznych poszczególnych organizacji zasad i pomysłów współdziałania z innymi sektorami. Instytucje wchodzące w skład poszczególnych sektorów oraz ich wzajemne relacje przedstawiono na rys. 1.



Rys. 1. Trzy sektory partnerstwa dla zrównoważonego rozwoju

Źródło: [Borys 2003].

Sukcesy związane z realizacją zadań w ramach tego partnerstwa i źródła niepowodzeń w działaniu powinny być obiektem stałej oceny jako jednego z ważniejszych prognostyków skutecznego wdrażania strategii. Wzajemne przenikanie się w działaniu umożliwia również zapożyczanie najlepszych rozwiązań nie tylko z organizacji należących do danego sektora, ale również z innych sektorów (benchmarking międzysektorowy).

3. Zastosowanie benchmarkingu jako instrumentu kontroli strategii

Benchmarking to z definicji „proces poprawy wyników poprzez ciągle identyfikowanie, zrozumienie, adaptowanie wybitnych praktyk i procesów, odnalezionych wewnątrz i na zewnątrz organizacji” [Węgrzyn 2000, s. 82]. Zaprezentowana definicja jest jedną z bardzo wielu proponowanych w literaturze biznesowej, gdyż benchmarking należy do najczęściej stosowanych narzędzi zarządzania strategicznego. Benchmarking (z ang. „wzorcowanie”) jest koncepcją pozwalającą na osadzenie firmy w realiach konkurencyjnego rynku. K. Oblój pisze, iż „technika zwana popularnie benchmarkingiem pozwala wybrać rynkowe *alter ego*, czyli firmę, z którą powinniśmy sukcesywnie porównywać swoją firmę i oceniać rozwój sytuacji” [Oblój

1994, s. 67]. Szeroki przegląd definicji benchmarkingu daje A. Węgrzyn, pisząc: „W miarę pojęciowego rozszerzenia się zagadnienia benchmarkingu, obszaru jego zastosowań oraz wzrostu zainteresowania tą metodą ze strony organizacji gospodarczych, pojawiło się wiele różnych definicji benchmarkingu” [Węgrzyn 2000, s. 80]. Dalej wspomniany autor zamieszcza tabelę z cytatami definicji benchmarkingu stworzonych przez wielu autorów. Jedną z najkrótszych definicji tam zamieszczonych jest następująca: „Benchmarking – przymierzanie się do najlepszych w swojej klasie” [Węgrzyn 2000, s. 82]. Niekwestionowana użyteczność benchmarkingu spowodowała pojawienie się wielu jego odmian i rodzajów, a także szerokiego spektrum opracowań wskazujących na zasady i warunki jego skutecznego stosowania. Uczenie się od innych, lepszych organizacji jest najważniejszą ideą stanowiącą o ogromnej użyteczności benchmarkingu dla wszelkiego rodzaju organizacji.

W literaturze można odnaleźć wiele propozycji dotyczących wyróżniania rodzajów benchmarkingu. T. Bendell i L. Boutler wymienili sześć rodzajów benchmarkingu [Bendel, Boutler 2000, s. 85]:

- 1) benchmarking produktu – umożliwia porównywanie produktu (usługi) własnej firmy z produktem (usługą) innej firmy, której oferta jest konkurencyjna. Porównanie dotyczy zwykle istotnych z punktu widzenia klienta cech produktu (usługi);
- 2) benchmarking strategiczny – pozwala na porównanie istotnych cech firmy i przedsiębiorstwa obranego jako wzorzec do naśladowania (czasami konkurenta), aby można było poznać i twórczo naśladować najlepsze praktyki działania na rynku. Zwykle porównywane są cechy stanowiące kluczowe czynniki sukcesu w danym sektorze;
- 3) benchmarking wewnętrzny – polega na dokonywaniu porównań w obrębie tej samej organizacji. Porównywane mogą być w zasadzie dowolne cechy i działania wydziałów, filii, oddziałów zagranicznych itp. części przedsiębiorstwa;
- 4) benchmarking z konkurencją – stanowi pewną odmianę benchmarkingu strategicznego i polega na dokonywaniu porównań z konkurencją w zakresie kluczowych czynników sukcesu lub istotnych procesów. Obecnie coraz powszechniejsze jest zjawisko wymieniania się konkurentów informacją o najlepszych praktykach w celu ich doskonałego opanowania;
- 5) benchmarking funkcyjny – to porównywanie działań organizacji z innymi, które nie są konkurencją, lecz zasługują z jakichś względów na uwagę. Mogą to być funkcje podstawowe (rozwiązania w zakresie systemów obsługi klienta) lub pomocnicze (np. gospodarka remontowa czy energetyczna);
- 6) benchmarking rodzajowy – to bardziej zaawansowana forma benchmarkingu funkcyjnego, pozwalająca na dokonywanie porównań organizacji należących do różnych branż, a nawet różnych sektorów gospodarki (np. organizacji biznesowych i organizacji pozarządowych).

Przedstawione rodzaje benchmarkingu w zasadzie wyczerpują zakres jego stosowania, choć niektórzy autorzy skłonni są wyróżniać inne jego rodzaje [Grudzewski 2000, s. 149-154].

Kontrola strategiczna to postępowanie umożliwiające określenie, w jakim stopniu przyjęte strategie pozwalają na osiągnięcie założonych celów i zadań

[Wright, Prongle, Kroll 1994, s. 241]. Zadanie kontroli strategicznej polega więc na tym, iż obserwując efekty, można dokonać zmian nie tylko w sposobach realizacji, ale również w założeniach tkwiących u podstaw realizowanych strategii. Benchmarking może być stosowany jako jedna z najważniejszych technik wspomagających obserwację i korygowanie zarówno efektów stosowanych strategii, jak i założeń poczynionych przy ich opracowaniu.

4. Technika benchmarkingu w organizacjach publicznych

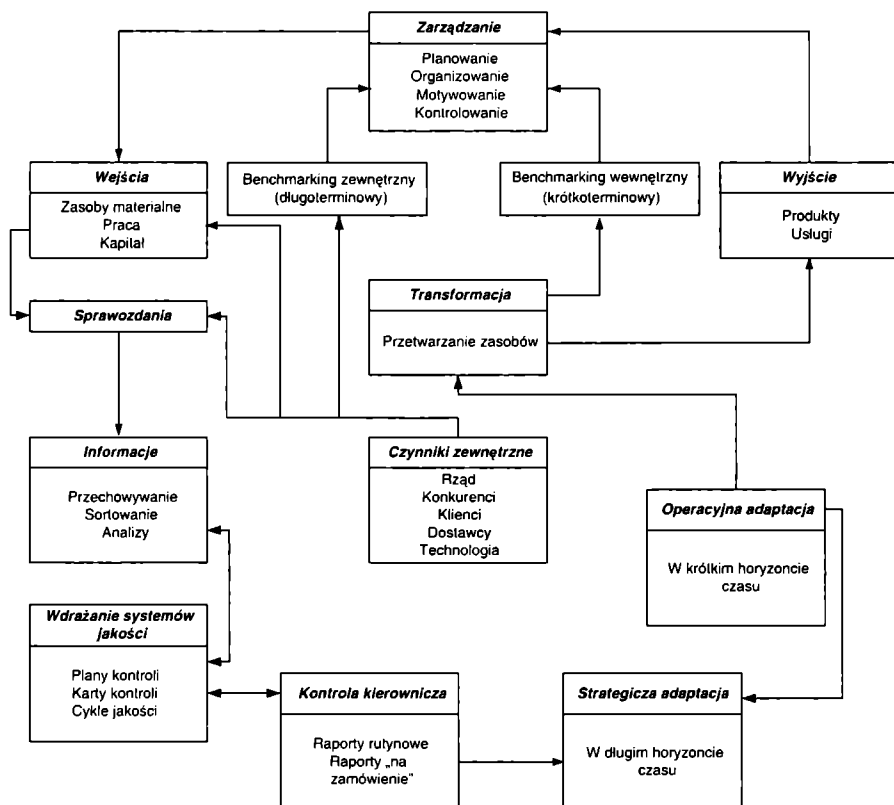
Wydaje się, że sektor publiczny jest wręcz naturalnym polem do zastosowania techniki benchmarkingu. Potrzeby administracji w zakresie zbliżenia do klienta i zaspokojenia jego oczekiwań są o wiele większe niż w sektorze biznesu, a jednocześnie proces ten jest daleko trudniejszy do zrealizowania. Niektórzy autorzy wyrażają jednak pogląd, iż stosowanie benchmarkingu w sektorze publicznym może być utrudnione. T. Bendell i L. Boutler stwierdzają, iż przyczynami utrudnionego wprowadzenia tej metody mogą być [Bendel, Boutler 2000, s. 124]:

- 1) „inna kultura personelu,
- 2) biurokracja,
- 3) brak indywidualnej własności, odpowiedzialności, troski o klienta i pełnomocnienia personelu,
- 4) brak przejrzystości transakcji,
- 5) uzależniony od decyzji politycznych poziom i zakres usług, zwłaszcza w przypadku usług subwencjonowanych i bezpłatnych,
- 6) wielkość i centralizacja jednostek, czasami działających na podstawie rozbudowanej bazy technologicznej”.

Celem stosowania benchmarkingu w sektorze publicznym jest niewątpliwie jego ścisły związek z dążeniami administracji do poprawy jakości funkcjonowania. Stąd też jego rola we wdrażaniu kompleksowych systemów zarządzania jakością (TQM) nie może być kwestionowana. Zarządzanie jakością w administracji z jednej strony stanowi ogromne pole badawcze, z drugiej zaś jest obiektem nieustannych prac menedżerów organizacji publicznych i instytucji nadzorująco-kontrolujących.

Benchmarking – zarówno na etapie planowania strategii, jak i późniejszej jej realizacji i kontroli – jest jedną z najistotniejszych technik wspomagających. Przedstawiona na rys. 2 koncepcja uwarunkowań benchmarkingu uwidacznia wzajemne powiązania obserwowanych czynników z funkcjami zarządzania, ze szczególnym uwzględnieniem funkcji kontroli.

Przedstawiona na rys. 2 idea uwarunkowań benchmarkingu opiera się na założeniu jego współzależności z wewnętrznymi i zewnętrznymi systemami, jest rozpatrywana zarówno w długim, jak i krótkim horyzoncie czasu. Takie ujęcie pozwala na dokonanie przeglądu organizacji z uwzględnieniem zarówno celów strategicznych, jak i operacyjnych. Strategiczna adaptacja jest wynikiem z jednej strony krótkoterminowych zmian, z drugiej zaś procesu kontroli. Umieszczenie benchmarkingu jako bezpośrednio sprzężonego z procesem zarządzania świadczy o jego kluczowym znaczeniu i wspomaganiu innych procesów zachodzących w organizacji.



Rys. 2. Koncepcja uwarunkowań benchmarkingu

Źródło: [Magd, Curry 2003, s. 269].

Benchmarking w organizacjach publicznych był promowany najpierw jako technika umożliwiająca identyfikację i implementację dobrych praktyk stosowanych w innych typach organizacji [Bowerman, Ball, Francies 2001, s. 322]. Współcześnie może być wykorzystywany jako technika dokonywania porównań między organizacjami tego samego typu w celu uchwycenia najważniejszych źródeł powodzenia w działalności. Przykład takiej analizy zaprezentowano w tab. 1.

Przedstawiona technika może być dowolnie rozbudowywana i przekształcana w zależności od pojawiających się potrzeb w zakresie analizowanych czynników powodzenia oraz zmian w obserwowanym otoczeniu. Istotą tej analizy jest jednak porównywanie jedynie tych parametrów, które zostaną uznane za istotne z punktu widzenia realizacji przyjętej wizji i misji oraz wyznaczonych celów strategicznych.

Benchmarking w sektorze publicznym przyczynił się jednak w sposób niekwestionowany do umożliwienia wdrażania szerszej perspektywy oceny osiągnięć oraz pozwolił na zastosowanie bardziej adekwatnych i „ostrzejszych” kryteriów (wskaźników) mierzenia osiągnięć [Magd, Curry 2003, s. 267].

Tabela 1. Porównanie silnych i słabych stron z obiektami benchmarkingu (punktami odniesienia)

Ranking porównawczy	Nasza istotna słabość	Słabość	Porównywalna sytuacja	Silna strona	Nasza zdecydowanie silna strona
Promocja i marketing					
Zasoby finansowe					
Jakość zarządzania/rządzenia					
Walory regionalne i środowiskowe					
Zorientowanie na potrzeby ludności					

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Obłój 1992].

Jak już wspomniano, literatura wskazuje wiele propozycji klasyfikacji benchmarkingu. P. Davis proponuje ująć benchmarking lokalnych samorządów w następujące grupy [Davis 1998, s. 263-264]:

1. Benchmarking kosztów (*cost benchmarking*) – umożliwia porównywanie kosztów dostarczania usług (*TAC – total acquisition cost*).
2. Benchmarking procesów (*process benchmarking*) – umożliwia kompleksowe porównywanie bardziej lub mniej unikalnych systemów; tu rozpowszechnione jest obserwowanie i wykorzystywanie opisów tzw. dobrych praktyk.
3. Benchmarking strategiczny albo inaczej benchmarking całej organizacji, kluczowych kompetencji (*strategic benchmarking, whole-organization benchmarking, core-competence benchmarking*) – umożliwia porównywanie celów strategicznych i sposobów ich realizacji.

Spośród wymienionych wyżej rodzajów najrzadziej stosowany jest benchmarking strategiczny [Davis 1998, s. 264]. Częściowo dlatego, że jest sam w sobie trudny do przeprowadzenia, a częściowo dlatego, że jego efekty związane są z długim okresem oczekiwania, pozostającym nierzadko w sprzeczności z cyklami politycznymi (kadencjami) w lokalnych samorządach. Ten ostatni problem jest bardzo często przyczyną konfliktu pomiędzy myśleniem i działaniem strategicznym a odniesieniem do chwilowych korzyści i sukcesów. Jeśli stwierdzimy, iż nie ma strategii bez oczekiwania na efekty w długim okresie, to uznamy, że część władz samorządowych nie tworzy planów strategicznych, a jedynie plany operacyjne na okres sprawowanej kadencji.

Benchmarking strategiczny objawia swą trudność przede wszystkim w związku z ogromną nieprzewidywalnością samej natury strategii i efektów jej opracowania, co może doprowadzić do radykalnego wniosku o niemożliwości dokonywania porównań w tym zakresie pomiędzy organizacjami [Cox, Thompson 1998, s. 1-20]. Takie stwierdzenia nie są jednak powszechne i można im przeciwstawić konkretne przykłady stosowania tego rodzaju benchmarkingu [Davis 1998, s. 264].

J. Śnihur stwierdza, iż „działania obejmujące benchmarking w organizacjach publicznych to przede wszystkim koncentrowanie się na zarządzaniu jakością na podstawie norm ISO oraz na nieustannym podnoszeniu efektywności pracy instytucji państwowych. [...] Benchmarking [...] to także doskonałe narzędzie analiz porównawczych” [Śnihur 2003, s. 359]. Ten sam autor wskazuje również miejsce benchmarkingu w planowaniu rozwoju regionu (miasta), określając go jako proces interaktywnej analizy prowadzącej do porównania zasobów rozpatrywanego regionu (miasta) z ofertą regionu (miasta) konkurencyjnego.

W tym zakresie istnieją przykłady dobrych praktyk w działalności samorządów lokalnych, opisywane m.in. przez P. Rogalę i przejawiające się konstruowaniem systemów audytu partnerstwa międzysektorowego [Rogała 2003, s. 17-22]. Wspomniany autor stwierdza, iż najbardziej znanym, międzynarodowym przykładem audytu zrównoważonego rozwoju jest audyt miejski (*Urban Audit*), natomiast w Polsce – metodologia audytu opracowana przez organizację UNDP UMBRELLA PROJECT. Również w innych krajach opracowane zostały szczególne rozwiązania stanowiące spójne systemy wskaźników i miar umożliwiających porównania między organizacjami oraz dokonywanie samooceny działalności.

5. Wnioski

Zaprezentowane w niniejszym artykule rozważania dotyczące wagi benchmarkingu w procesie kontroli strategicznej organizacji publicznej pozwalają na sformułowanie kilku wniosków:

Stosowanie systemów kompleksowej obserwacji wyników w organizacjach publicznych umożliwia zwiększanie efektywności wykorzystania posiadanych zasobów.

Benchmarking, jako metoda wypracowana przez sektor biznesowy, jest możliwy do zastosowania (po odpowiednich modyfikacjach) w sektorze organizacji publicznych oraz obywatelskich.

Kontrola strategiczna realizowana w organizacjach publicznych powinna być oparta na rozwiniętych systemach benchmarkingowych wspomagających poszukiwanie najlepszych praktyk w działaniu.

Literatura

- Bendell T., Butler L. (2000), *Benchmarking*, Wydawnictwo Profesjonalnej Szkoły Biznesu, Kraków.
- Borys T. (2003), *Partnerstwo publiczno-prywatne w koncepcji zrównoważonego rozwoju*, „Finanse Komunalne”.
- Bowerman M., Ball A., Francies G. (2001), *Benchmarking as a Tool for the Modernization of Local Government*, „Financial Accountability and Management”, vol. 17.
- Cox A., Thompson I. (1998), *On the Appropriateness of Benchmarking*, „Journal of General Management”, vol. 23.
- Davis P. (1998), *The Burgeoning of Benchmarking in British Local Government. The Value of „Learning by Looking” in the Public Services*, „Benchmarking for Quality Management & Technology”, vol. 5.
- Grudzewski W.M. (2000), *Benchmarking w przedsiębiorstwie*, [w:] *Przedsiębiorstwo przyszłości*, red. W.M. Grudzewski, I.K. Hajduk, Difin, Warszawa.
- Kozuch B. (2002), *Zarządzanie publiczne. Istota i zakres pojęcia*, „Współczesne Zarządzanie”, nr 2.

- Magd H., Curry A. (2003), *Benchmarking: Achieving Best Value in Public-Sector Organizations*, „Benchmarking: An International Journal”, vol. 10.
- Oblój K. (1992), *Strategiczna diagnoza firmy*, „Businessman Magazine”.
- Oblój K. (1994), *Strategia sukcesu firmy*, PWE, Warszawa.
- Rogala B. (2003), *Audyty zrównoważonego rozwoju jako narzędzie wspomagające inicjowanie i funkcjonowanie partnerstw międzysektorowych*, „Finanse Komunalne”.
- Šnihur J. (2003), *Benchmarking jako nowoczesne narzędzie promocji miast i regionów*, [w:] *Zmiana warunkiem sukcesu. Przeobrażenia metod i praktyk zarządzania*, red. J. Skalik, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej nr 1092, AE, Wrocław.
- Węgrzyn A. (2000), *Benchmarking. Nowoczesna metoda doskonalenia przedsiębiorstwa*, Antykwa, Kluczbork-Wrocław.
- Wright P., Prongle C.D., Kroll M.J. (1994), *Strategic Management*, Allyn and Bacon, Boston.

APPLICATION OF BENCHMARKING IN THE DESIGN OF A STRATEGIC CONTROL SYSTEM FOR A PUBLIC ORGANIZATION

Summary

The paper presents issues encountered while applying benchmarking in the management of public organizations, with special focus on the support for the control function. It presents concepts of classifications of benchmarking into types and categories, and the potential behind its application in the public sector. Using benchmarking in public organizations becomes increasingly popular in recent years, and so more complex methods of its implementation are sought, including correlation with strategic control. The article describes chosen aspects of the support offered by benchmarking in the process of managing in a public organization, showing linkages to other processes.