

Ryszard Broł
Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu

BENCHMARKING W GOSPODARCE LOKALNEJ

Etymologia terminu „benchmarking” wywodzi się od słowa *benchmark*, oznaczającego wymierne najlepsze w swojej dziedzinie osiągnięcie, które można uznać za wzorzec doskonałości określonego stanu lub procesu w działalności gospodarczej. W geografii słowo *benchmark* oznacza punkt orientacyjny – punkt odniesienia umożliwiający orientację przestrzenną.

W niniejszym opracowaniu *benchmark* oznacza metodę porównania się z najlepszymi w poszukiwaniu najlepszych rozwiązań, umożliwiających osiągnięcie najlepszych z możliwych efektów realizacji misji, efektów mierzonych poziomem skuteczności, efektywności, jakości lub zdolności konkurencyjnej. Metoda benchmarkingu polega zatem na systematycznym, ciągłym porównywaniu się z najlepszymi i uczeniu się od nich lepszych sposobów osiągania celów i rozwiązywania problemów, a także na przenoszeniu tych sposobów do własnej organizacji (por. m.in. [1, s. 212; 3, s. 2; 7, s. 382]). Prezentowana definicja wskazuje na możliwość zastosowania procedury benchmarkingu nie tylko w przypadku podmiotów gospodarczych, dla których podstawowym regulatorem jest rynek, ale również w organizacjach publicznych. Istotę organizacji publicznej wyraża przedmiot transakcji z otoczeniem – dobro publiczne, tj. dobro służące określonej społeczności [12, s. 19]. W tym przypadku regulacja rynkowa jest korygowana lub zastąpiona ingerencją (regulacją) organizacji publicznych, np. organów samorządu terytorialnego. „Benchmarking może stanowić substytut działalności sił rynkowych pobudzających wzrost efektywności w tych jednostkach, w których nie obowiązują prawa gospodarki rynkowej” [10, s. 13].

Gospodarkę lokalną stanowi zbiór podmiotów gospodarujących na terenie gminy. Podmiotów, między którymi istnieją różnorodne powiązania i współzależności wynikające między innymi: z relacji przestrzennych, wspólnoty infrastrukturalnej, lokalnej polityki gospodarczej, społecznej i przestrzennej, uczestnictwa w lokal-

nym rynku pracy, kooperacji i wymiany dóbr oraz usług, a także z wzajemnej konkurencji na lokalnym rynku. Podmiotami tak rozumianej gospodarki lokalnej są:

- mieszkańcy gminy (gospodarstwa domowe) – konsumenci na lokalnym rynku dóbr i usług, adresaci świadczonych przez gminę „dóbr publicznych”, uczestnicy lokalnego rynku pracy;
- podmioty gospodarki samorządowej – jednostki i zakłady budżetowe, spółki komunalne gospodarujące majątkiem gminnym;
- podmioty gospodarcze nie powiązane własnościowo i organizacyjnie z samorządem – zlokalizowane na terenie gminy spółki prawa handlowego, osoby prowadzące działalność gospodarczą, gospodarstwa rolne;
- organy władzy samorządu lokalnego oraz administracja gminy.

Między celami działalności podmiotów gospodarki lokalnej występują sprzeczności i konflikty. Należy przyjąć, że każdy podmiot dąży do maksymalizacji swoich korzyści, ale trudno oczekiwać, że suma tych indywidualnych dążeń prowadzi do maksymalizacji korzyści dla całego lokalnego układu funkcjonalno-przestrzennego. Dzieje się tak z powodu różnic w sposobie realizacji zadań poszczególnych podmiotów gospodarczych. „Maksymalizację korzyści można bowiem osiągnąć kosztem strat innych podmiotów w wyniku praktyk monopolistycznych, nieuczciwej konkurencji, minimalizowaniu obciążeń podatkowych, unikania podnoszenia kosztów zanieczyszczenia środowiska itp.” [15, s. 381]. W związku z tym szczególnie w systemie gospodarki lokalnej przypada organom władzy samorządowej. Władze gminy stanowią bowiem swego rodzaju **podsystem sterujący** rozwojem lokalnego systemu społeczno-gospodarczego. **Podsystem** ten jest wyposażony w różne możliwości organizacyjnego i ekonomicznego działania na wymienione wyżej rodzaje podmiotów gospodarki lokalnej.

W polskim modelu samorządu terytorialnego – zgodnie z zasadą subsydiarności – samorządom gminnym zostały powierzone zadania w zakresie świadczenia podstawowych usług publicznych dla lokalnej społeczności. Są to usługi gminnej administracji, usługi i świadczenia komunalnej infrastruktury społecznej oraz usługi komunalnej infrastruktury technicznej. Zakres przedmiotowy usług administracyjnych i komunalnych usług publicznych, a także ich dostępność oraz jakość w istotny sposób kształtują poziom tzw. **walorów użytkowych** gminy (miasta). Dotyczy to w szczególności dwóch ich podstawowych części składowych – walorów zamieszkania oraz walorów obsługi. Poziom tych walorów jest określony przez: dostępność mieszkań i działek budowlanych, stopień ich wyposażenia w sieciowe urządzenia komunalnej infrastruktury technicznej, dostępność oraz jakość komunalnych świadczeń i usług społecznych w oświacie, ochronie zdrowia, kulturze, rekreacji, a także jakość i skuteczność administracyjnej obsługi mieszkańców gminy.

Proces kształtowania poziomu struktury i jakości walorów użytkowych gminy może stanowić podstawową płaszczyznę stosowania procedury benchmarkingu w gospodarce lokalnej. Dążenie do wyższej efektywności i skuteczności działań organów samorządu lokalnego oraz komunalnych podmiotów gospodarczych w

kreowaniu walorów użytkowych, jest nie tylko konsekwencją działania sił rynkowych. Wynika ono bowiem głównie z misji publicznej – transakcji dóbr publicznych – realizowanej przez organy samorządu gminy. W tej sytuacji, zgodnie z twierdzeniem Karlöfa i Östbloma [12, s. 13], benchmarking może stanowić substytut działania sił rynkowych pobudzających rozwój, efektywność, dostępność oraz poprawę jakości walorów użytkowych gminy.

Procedura benchmarkingu może także znaleźć zastosowanie w procesie doskonalenia działań organów i administracji gminy zmierzających do zapewnienia odpowiednich warunków stymulujących aktywność gospodarczą „rynkowych” podmiotów gospodarki lokalnej.

W koncepcji tzw. **nowej logiki rozwoju** – rozwoju terytorialnego [6, s. 11-15] władze lokalne są istotnym podmiotem ingerencji w swobodę mechanizmów rynkowych. Prowadząc politykę rozwoju lokalnego, władze te mają możliwość pośredniego oddziaływania na strukturę, tempo i kierunki rozwoju podmiotów gospodarki lokalnej niepowiązanych własnościowo i organizacyjnie z samorządem gminnym. Możliwość taką stwarza ustawowe wyposażenie samorządu lokalnego w pakiet prawnych i ekonomicznych instrumentów oddziaływania władzy lokalnej na społeczność, gospodarkę i przestrzeń w gminie [9, s. 124-159]. Pakiet ten zawiera instrumenty finansowe mające na celu motywowanie podmiotów gospodarczych do zachowań pożądaných na terenie gminy. Do instrumentów tego rodzaju można zaliczyć różnicowanie wysokości: podatków i opłat lokalnych, czynszów, taryf opłat za usługi komunalne, cen gruntów itp. Duże znaczenie mają również przedsięwzięcia podejmowane przez organy gminy mające na celu wzrost przedsiębiorczości oraz kreujące **infrastrukturę biznesu** w gminie. Do przedsięwzięć tego typu można zaliczyć: działalność w zakresie promocji gminy, wspieranie małych podmiotów gospodarczych (np. inkubatory przedsiębiorczości, fundusze gwarancyjne, szkolenia zawodowe dla bezrobotnych, lokalne strefy aktywności gospodarczej) oraz formułowanie strategii i programów rozwoju lokalnego. Lokalna polityka gospodarcza, której wyrazem jest sposób wykorzystania pakietu instrumentów **interwencjonizmu samorządowego**, może zatem oddziaływać na bieżące i inwestycyjne koszty przedsiębiorstw – podmiotów gospodarki lokalnej. Polityka ta określa skalę i strukturę tzw. **korzyści zewnętrznych** oferowanych przez gminę podmiotom gospodarki lokalnej oraz potencjalnym inwestorom lokującym działalność gospodarczą na jej terenie.

Przedmiotem benchmarkingu w tym przypadku jest: identyfikacja gminy-wzorca pod względem skuteczności oferowanych korzyści zewnętrznych, pomiar tej skuteczności, proces uczenia się sukcesu od gminy uznanej za wzorcową, zastosowanie zdobytej wiedzy o wykorzystywaniu instrumentów interwencjonizmu samorządowego w praktyce gospodarki lokalnej w gminie „uczącej się”.

Procedura benchmarkingu, której przedmiotem zainteresowania są – określające poziom warunków bytowych społeczności lokalnej – walory użytkowe gminy oraz (lub) korzyści zewnętrzne oferowane przez gminę rynkowym podmiotom gospodarki lokalnej, powinna przebiegać w trzech następujących etapach badawczych.

Etap I analityczny, obejmujący:

- dobór cech określających poziom, dostępność i jakość walorów użytkowych gminy;
- dobór cech określających skalę, strukturę oraz skuteczność oferty korzyści zewnętrznych;
- wybór gmin do analiz porównawczych pod względem walorów użytkowych oraz (lub) korzyści zewnętrznych; gmin funkcjonujących w ramach tego samego modelu ustrojowego samorządów terytorialnych, jednej klasy wielkości i podobnych walorów położenia;
- wybór metody zbierania informacji statystycznych i faktograficznych o wybranych gminach; wybór pośrednich metod identyfikacji i pomiaru badanych cech w wybranych gminach; wybór bezpośrednich metod pozyskiwania informacji (badania ankietowe, pomiar bezpośredni, wywiady itp.);
- identyfikację relacji między wartościami cech oceniającymi walory użytkowe i (lub) korzyści zewnętrzne oferowane przez badaną gminę a gminami tworzącymi bazę porównawczą.

Etap II koncepcyjny, obejmujący:

- wybór benchmarków w zakresie oferowanych walorów użytkowych i korzyści zewnętrznych;
- budowa alternatywnych „ścieżek” postępowania w procesie obejmującym uczenie się, zrozumienie oraz identyfikację możliwości aplikacji sukcesów osiągniętych przez wybrany benchmark;
- opracowanie planów wdrożenia wybranej „ścieżki” postępowania.

Etap III aplikacyjny, obejmujący:

- rozpoczęcie realizacji zadań określonych w planie wdrożenia;
- zabezpieczenie finansowe, organizacyjne i kadrowe realizowanych zadań;
- dobór wskaźników monitoringu realizacji zadań oraz bieżącą obserwacją relacji osiąganych wartości tych wskaźników między badaną gminą a benchmarkiem;
- określenie nowych benchmarków.

W polskiej praktyce funkcjonowania samorządu lokalnego benchmarking znalazł – jednostkowo reprezentowane – zastosowanie jako metoda zarządzania w administracji gminnej i powiatowej. Interesujące badania w tym zakresie są prezentowane w literaturze przedmiotu dotyczącej tzw. nowoczesnych koncepcji zarządzania. Do najważniejszych koncepcji tego rodzaju, szczególnie ważnych ze względu na możliwość ich zastosowania przez organy oraz administrację samorządu terytorialnego, można zaliczyć: **Total Quality Management (TQM)**, **reengineering**, **outsourcing**, **lean management**, koncepcję organizacji „uczącej się” oraz organizacji inteligentnej, a także benchmarking [5; 11; 12; 13; 14]. Wspólną cechą wymienionych koncepcji zarządzania jest uznanie, że ciągłe doskonalenie umiejętności pracowników danej organizacji jest źródłem racjonalizacji zarządzania. Ideą przewodnią tych koncepcji jest uznanie, że podstawowym źródłem rozwoju orga-

nizacji – również działających w sektorze publicznym – jest wykorzystanie i rozwijanie niematerialnych wartości danej organizacji, w tym szczególnie intelektualnych możliwości pracowników.

W praktyce administracji publicznej w Polsce stopień wykorzystania poszczególnych nowoczesnych koncepcji zarządzania jest zróżnicowany. Prezentowane w literaturze przedmiotu [13, s. 335-339] badania dotyczące „popularności” tych koncepcji w organizacjach administracji publicznej wskazują, że najczęściej znajduje zastosowanie lean management, który był wdrażany w 61% badanych organizacji. Nieco mniejszym zainteresowaniem jednostek administracji publicznej (rządowej i samorządowej) cieszy się koncepcja zarządzania przez jakość, wdrażana przez 40% badanych organizacji, outsourcing – przez 25%, reengineering – przez 11%.

Z prezentowanych przez M. Lisieckiego [13, 329-332] wyników badań dotyczących stosowania procedury benchmarkingu w zarządzaniu podmiotami administracji publicznej wynika, że blisko 33% badanych podmiotów zastosowało benchmarkingową metodę uczenia się organizacji i zarządzania od wewnętrznego lub zewnętrznego wzorca-benchmarku. W zdecydowanej większości benchmarking znajduje zastosowanie w jednostkach administracji rządowej, w mniejszym stopniu wojewódzkiej administracji samorządowej, w bardzo małym stopniu na szczeblu lokalnym. Cytowane wyniki badań wskazują, że w sektorze przedsiębiorstw stosowanie benchmarkingu potwierdza 49% badanych podmiotów.

Różnice w stopniu upowszechniania metody benchmarkingu występujące między sektorem prywatnym a sektorem publicznym są konsekwencją uwarunkowań różnicujących sposób zarządzania w tych sektorach. Według T. Bendella i L. Boutler [4, s. 124] zastosowanie benchmarkingu w sektorze administracji publicznej jest utrudnione m.in. przez:

- inną kulturę personelu, różniącą się od charakterystycznej dla podmiotów rynkowych tzw. *corporate culture*;
- biurokrację będącą konsekwencją rozbudowanych wieloinstancyjnych procedur prawnych w zakresie postępowania administracyjnego;
- brak indywidualnej własności oraz odpowiedzialności, co skutkuje mniejszą troską o klienta;
- uzależniony od decyzji politycznych poziom i zakres usług, zwłaszcza w przypadku usług subwencjonowanych i bezpłatnych.

Stosowanie w administracji samorządowej benchmarkingu, a także innych nowoczesnych koncepcji zarządzania utrudnia brak pełnej możliwości regulowania przez administrację publiczną własnej działalności pod wpływem zmieniających się zewnętrznych uwarunkowań. Regulatorem bowiem tej działalności są zmieniające się – pod wpływem zmian politycznych, ekonomicznych, społecznych – przepisy prawne. Nowe prawo jest stanowione z pewnym opóźnieniem w relacji do zachodzących zmian. Podmioty, dla których podstawowym regulatorem zachowań jest rynek, szybciej reagują i przystosowują się do zmian ekonomicznych, społecznych, a także politycznych.

Zdaniem L. Kowalczyka [12, s. 112-122] podstawową barierą w profesjonalnym zastosowaniu benchmarkingu w zarządzaniu usługami publicznymi jest stan wiedzy kadr kierowniczych w samorządzie terytorialnym. Osoby zajmujące te stanowiska często pochodzą z wyboru politycznego. W tych okolicznościach ich profesjonalne przygotowanie do zarządzania organizacją ma charakter drugoplanowy.

Istotne jest również to, że sektor publiczny musi pogodzić wiele sprzecznych ze sobą wartości w tym: demokrację, równość i skuteczność działania [8]. Wdrożenie procedur benchmarkingu lub innych nowoczesnych koncepcji zarządzania w administracji publicznej musi zatem podlegać stosownej adaptacji, neutralizującej wymienione wyżej utrudnienia jej zastosowania w tym sektorze. Okolicznością sprzyjającą, ułatwiającą adaptację metody benchmarkingu na potrzeby administracji samorządowej jest uniwersalność tej metody, polegająca na tym, że można ją stosować nie tylko w procedurach zintegrowanego zarządzania (co ma miejsce np. we wdrażaniu ISO i TQM), ale również w wybranych obszarach działalności – co umożliwia tzw. benchmarking funkcjonalny.

Szczególne walory benchmarkingu w odniesieniu do zarządzania usługami publicznymi na szczeblu lokalnym polegają również na tym że:

- bardzo łatwy jest dostęp do informacji opracowanych na szczeblu gminy i powiatu, co znacznie upraszcza realizację analitycznego i koncepcyjnego etapu benchmarkingu;
- jednostki administracji samorządowej nie konkurują ze sobą (w takim znaczeniu jak podmioty rynkowe) lub „konkurują łagodnie”, często natomiast nastawiają się na współpracę w realizacji misji publicznej; w takiej sytuacji wybrany benchmark nie kryje tajemnic swojego sukcesu, lecz współdziała w przekazywaniu doświadczeń innym podmiotom samorządowym;
- stosowanie metody benchmarkingu jest mało kosztowne, łatwe merytorycznie i nie wymaga usług organizacji konsultingowych.

Literatura

- [1] Andersen B., *Benchmarking*, [w:] *Performance Management*, Chapman & Hall, London 1999.
- [2] Bednarczyk M., *Organizacje publiczne. Zarządzanie konkurencyjnością*, PWN, Warszawa-Kraków 2001.
- [3] *Benchmarking: Leveraging Best – Practice Strategies*, American Productivity & Quality Center, Houston 1995.
- [4] Bendell T., Boutler L., *Benchmarking. Jak uzyskać przewagę nad konkurencyjnością*, Wydawnictwo Profesjonalnej Szkoły Biznesu, Kraków 2000.
- [5] Brillman J., *Nowoczesne koncepcje i metody zarządzania*, PWN, Warszawa 2002.
- [6] Brol R., *Rozwój lokalny – nowa logika rozwoju gospodarczego*, [w:] *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, Prace Naukowe AE we Wrocławiu nr 785, Wrocław 1998.
- [7] Carrie A.S., Higgins R., Falster P., *Modelling for Benchmarking*, [w:] *Benchmarking – Theory and Practice*, Chapman & Hall, London 1995.

- [8] Casse S., *W dobie reform administracyjnych*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 6.
- [9] *Ekonomika i zarządzanie miastem*. red. R. Brol, Wyd. AE we Wrocławiu, Wrocław 2004.
- [10] Karlöf R., Östblom S., *Benchmarking – równaj do najlepszych*, Biblioteka Menedżerska i Bankowa, Warszawa 1995.
- [11] Kowalczyk L., Żorniak A., *Nowoczesne koncepcje zarządzania w organizacjach administracji publicznej*, [w:] „Zarządzanie i Marketing” nr 25, red T. Orzeszko, Prace Naukowe AE nr 978, Wrocław 2003.
- [12] Kowalczyk L., *Benchmarking w zarządzaniu usługami publicznymi*, [w:] „Zarządzanie i Marketing” nr 23, red. T. Orzeszko, Prace Naukowe AE nr 964, Wrocław 2003.
- [13] Lisiecki M., *Klasyczne i nowe metody organizacji i zarządzania*, Wyd. Wyższej Szkoły Zarządzania i Marketingu, Warszawa 2001.
- [14] Tucholska A., *Współczesne kierunki zmian modelu zarządzania w sektorze publicznym*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2001, nr 2-3.
- [15] Zalewski A., *Rola samorządu terytorialnego w rozwoju gospodarki lokalnej*, [w:] Monografie i Opracowania nr 381, SGH, Warszawa 1994.

BENCHMARKING IN LOCAL ECONOMY

Summary

The paper shows the new proposals for benchmarking usage in: social service management, management of local administration, creating proper conditions for functioning enterprises and for future investors by local government.