

Bernard Ziębicki

Akademia Ekonomiczna w Krakowie

EFEKTYWNOŚĆ BENCHMARKINGU W DOSKONALENIU DZIAŁALNOŚCI INSTYTUCJI UŻYTECZNOŚCI PUBLICZNEJ

1. Wstęp

Benchmarking jest obecnie jedną z najczęściej stosowanych na świecie metod zarządzania¹. Metoda ta jest powszechnie znana również w Polsce. Jednak jej praktyczne wykorzystanie w doskonaleniu działalności przedsiębiorstw w dalszym ciągu jest znacznie mniejsze niż na Zachodzie. Przyczyn tej sytuacji jest wiele. Podstawową trudnością w zakresie stosowania benchmarkingu jest pozyskanie istotnych informacji pozwalających na realizację „uczenia się”. Jak pokazują światowe doświadczenia, w przypadku organizacji niekomercyjnych pozyskanie informacji benchmarkingowej i nawiązanie współpracy z partnerem porównań jest o wiele łatwiejsze niż w przypadku firm działających dla osiągnięcia zysku [Tweet, Gavin-Marciano 1998].

W niniejszym referacie przedstawione zostaną metodologia oraz wyniki badań autora, których celem była ocena efektywności stosowania benchmarkingu w doskonaleniu działalności organizacji nie zorientowanych bezpośrednio na zysk, na potrzeby niniejszych badań określonych jako „instytucje użyteczności publicznej”.

2. Specyfika benchmarkingu w doskonaleniu działalności instytucji użyteczności publicznej

Określenie *stricte* „instytucja użyteczności publicznej” nie występuje w terminologii prawno-ekonomicznej. Sam termin „instytucja” używany jest w celu podkreślenia

¹ W przeprowadzonych w 2003 r. badaniach, obejmujących 708 przedsiębiorstw, zlokalizowanych w najbardziej rozwiniętych gospodarczo krajach, 84% respondentów zadeklarowało stałe wykonywanie benchmarkingu do doskonalenia własnej działalności [Rigby 2003, s. 6].

rangi organizacji wypełniające określone, doniosłe funkcje. W takim rozumieniu instytucja definiowana jest w słownikach tematycznych, jako: „zespoły współdziałające, zmierzające poprzez stosunkowo stałe rodzaje działania, które są w pewnym sensie specjalistyczne, do szczegółowych cennych rezultatów” [Pszczołowski 1978, s. 86].

Usługami użyteczności publicznej natomiast są szczególne rodzaje działalności zaspokajającej ważne potrzeby społeczne, do których zapewnienia, zobligowane jest państwo. Najczęściej usługi te, ze względu na swój charakter oraz podstawowy wymóg powszechnej dostępności, nie mogą być świadczone na zasadach rynkowych. A zatem można stwierdzić, że instytucje użyteczności publicznej to organizacje „niekomercyjne”, tworzone z inicjatywy administracji państwowej lub jednostek samorządu terytorialnego, zależne od organów założycielskich i prowadzące stosunkowo stałe rodzaje specjalistycznej działalności o charakterze użyteczności publicznej. Do organizacji tych zatem należy zaliczyć zarówno instytucje publiczne, jak i przedsiębiorstwa państwowe.

Wspólnymi cechami wyróżniającymi te organizacje są: nadrzędny charakter zadań społecznych, instytucjonalna niezależność, formalna struktura, stały charakter prowadzonej działalności, nieuzależnianie prowadzenia działalności od korzyści o charakterze ekonomicznym, prowadzenie działalności głównie o charakterze usługowym, powszechny i równoprawny dostęp do świadczonych usług (rezultatów działalności), wysoki stopień uzależnienia od finansowania zewnętrznego (środków publicznych).

W przypadku instytucji użyteczności publicznej ogólny charakter, a także zakres stosowania benchmarkingu nieznacznie się zmieniają w porównaniu z organizacjami komercyjnymi. Benchmarking również tutaj jest traktowany jako metoda pozyskiwania wiedzy na temat najlepszych rozwiązań i wykorzystywania jej w doskonaleniu własnej działalności. Specyficzne warunki funkcjonowania tego typu organizacji wpływają jednak na przebieg jego realizacji oraz sposób wykorzystania pozyskanej wiedzy. W organizacjach komercyjnych podstawowym mechanizmem benchmarkingu jest uczenie się w oparciu o najlepsze rozwiązania, pozwalające na samodzielne projektowanie zmian. Bezpośrednie „kopiowanie” cudzych rozwiązań jest niedopuszczalne. W przypadku instytucji użyteczności publicznej działania polegające na bezpośrednim przenoszeniu (kopiowaniu) rozwiązań między organizacjami są możliwe. Szczególnie jeśli chodzi o porównywanie w ramach tej samej grupy organizacji publicznych.

Drugą istotną różnicą między organizacjami komercyjnymi a użyteczności publicznej w zakresie stosowania benchmarkingu jest charakter podejmowanej współpracy benchmarkingowej. W organizacjach komercyjnych współpraca ta musi opierać się na przynoszeniu obopólnych, zrównoważonych korzyści. Podlega ona również ścisłym regulacjom, które bezwzględnie muszą być przestrzegane. W przypadku instytucji użyteczności publicznej współpraca nie jest tak dalece sformalizowana i nie musi dawać zrównoważonych korzyści. Również szanse nawiązania współpracy benchmarkingowej są zdecydowanie większe niż w przypadku organizacji komercyjnych.

Współpraca benchmarkingowa w instytucjach użyteczności publicznej polega raczej na wspólnym rozwiązywaniu problemów niż na przeprowadzaniu „transakcji” w zakresie wymiany informacji. Bardzo często podejmowane w tym względzie działania mają nieformalny charakter. Podejście takie w zachodniej literaturze określone jest jako tzw. benchmarking partnerski (collaboration benchmarking) [Patrick 1992, s. 71]. Podstawową zaletą omawianego podejścia jest zdecydowanie mniejszy koszt pozyskiwania informacji niż w przypadku organizacji komercyjnych.

Tabela 1. Zestawienie różnic i cech wspólnych stosowania benchmarkingu w organizacjach komercyjnych i instytucjach użyteczności publicznej

Benchmarking w „tradycyjnych” obszarach	Benchmarking w instytucjach użyteczności publicznej
Różnice	
Wysoki stopień sformalizowania (ustrukturalizowanie, systematyczność działań)	Niski stopień sformalizowania. Prowadzone porównania często mają charakter benchmarkingu „nieformalnego”
Polega na uczeniu się od innych, a nie na kopiowaniu ich rozwiązań. Najlepsze rezultaty daje samodzielne zaprojektowanie nowych rozwiązań wykorzystujące wiedzę zdobytą na podstawie analizy wzorców	Dopuszczane jest kopiowanie rozwiązań innych instytucji użyteczności publicznej; odbywa się ono za ich wiedzą i aprobatą
Współpraca benchmarkingowa w ramach projektu z reguły ogranicza się do jednego lub kilku partnerów	Współpraca może dotyczyć jednocześnie kilkunastu partnerów benchmarkingowych
Współpraca benchmarkingowa polega na wymianie równowartościowej informacji	Współpraca polega na wzajemnym doskonaleniu i wspólnym rozwiązywaniu pojawiających się problemów
Bardzo trudno znaleźć do współpracy partnera benchmarkingowego z tej samej branży (firmę konkurencyjną). Z reguły łatwiej nawiązać współpracę z organizacjami z innych branż	Podjęcie współpracy z innymi instytucjami użyteczności publicznej działającymi w tej samej branży z reguły nie nastręcza trudności.
Może być stosowany przez wykorzystanie pośrednich źródeł informacji (bez nawiązywania współpracy benchmarkingowej)	Ze względu na duże koszty pozyskiwania informacji z pośrednich źródeł z reguły podejmowana jest bezpośrednia współpraca benchmarkingowa
Duże koszty projektu	Małe koszty projektu
Cechy wspólne	
Benchmarking obejmuje pomiar, ocenę i porównanie rezultatów oraz procesów ich osiągania w odniesieniu do najlepszych	
Ma charakter uniwersalny, czyli może mieć zastosowanie w różnych rodzajach działalności i może dotyczyć zarówno płaszczyzny operacyjnej, jak i strategicznej zarządzania	
Wprowadzane w wyniku benchmarkingu zmiany mają charakter pragmatyczny i heurystyczny, a ich wdrażanie z reguły przebiega ewolucyjnie	
Jest to proces ciągły, raczej rzadko stosowany jako pojedyncze działanie	
Jest metodą zespołową i realizowany jest z reguły w formule doradztwa mieszanego	

Źródło: opracowanie własne.

3. Kryteria oceny efektywności benchmarkingu

Właściwe przeprowadzenie benchmarkingu może doprowadzić do pozytywnych zmian w organizacji, których rezultatem będzie zwiększenie się efektywności. Osiągnięcie tego celu nie zawsze jest jednak łatwe i wiąże się z koniecznością poniesienia określonych kosztów. Efektywność benchmarkingu powinna być zatem rozpatrywana pod względem:

- kosztów projektu benchmarkingowego,
- rezultatów będących następstwem zwiększenia się efektywności.

Na koszty będą się składać wszystkie wydatki związane z przeprowadzaniem projektu benchmarkingowego oraz wdrożeniem zmian, które zostaną zaprojektowane na podstawie wiedzy zdobytej w wyniku porównań. Rezultatem zmian natomiast jest wzrost efektywności działania ukazany z wykorzystaniem różnych wskaźników oceny dla analizowanego obszaru. Efektywność stosowania benchmarkingu można zatem wyrazić za pomocą następującego wzoru:

$$E_b = \frac{\Delta R}{N},$$

- gdzie: E_b – współczynnik efektywności stosowania benchmarkingu,
- $R = R_2 - R_1$ – przyrost efektów uzyskany dzięki zastosowaniu benchmarkingu rozpatrywany poprzez różne kryteria wyrażone wartościowo,
- N – wydatki poniesione na projekt oraz wdrożenie zmian związanych z benchmarkingiem, liczony w tych samych jednostkach, co efekty.

Obliczeniowa formuła oceny efektywności wymaga sprowadzenia oceny wzrostu efektywności do jednego kryterium. W ogólnym rozwiązaniu najwłaściwsza do tego celu wydaje się ocena przyrostu rezultatu ekonomicznego mierzonego przez wzrost rentowności. Biorąc pod uwagę specyfikę omawianych organizacji, należy uznać, że rozpatrywanie wzrostu efektywności z użyciem tylko jednego kryterium jest niewystarczające. Dodatkowo w przypadku instytucji użyteczności publicznej, ze względu na charakter działalności, ocena tylko przyrostu wyniku ekonomicznego w szczególności nie oddaje ich specyfiki. Zwiększenie efektywności uzyskane dzięki zastosowaniu benchmarkingu w instytucjach użyteczności publicznej powinno być rozpatrywane z uwzględnieniem różnych kryteriów, właściwych dla oceny efektywności organizacyjnej. Zagregowaną miarą efektywności w tym przypadku jest kryterium oceniające osiągnięcie głównego celu istnienia danej instytucji lub też jej części, jeżeli przedmiotem benchmarkingu jest stosunkowo niewielki obszar działalności. Najczęściej kryterium tym jest ocena poprawy dostępności usług, wyrażanej przez wielkość dostarczanych świadczeń i produktów, czas obsługi, kompleksowość obsługi, satysfakcję klientów itd.

Tabela 2. Proponowane kryteria oceny efektywności organizacyjnej usług użyteczności publicznej

Wymiary efektywności	Ogólne kryteria i mierniki oceny efektywności usług	Główne kryteria i mierniki efektywności organizacji usług użyteczności publicznej
1	2	3
Techniczno-ekonomiczny	rentowność usług	– zyskowność poszczególnych usług – koszty świadczenia usług – koszty działalności pomocniczej – poziom finansowania ze środków publicznych – wielkość zadłużenia – obciążenie majątku zobowiązaniami
	wielkość świadczonych usług	– ilość świadczenia poszczególnych usług – ilość dostępnych rodzajów usług
	produktywność, wydajność	– produktywność środków trwałych – wydajność pracy – produktywność płac – produktywność wyposażenia technicznego
	zaplecze techniczne	– wartość wyposażenia specjalistycznego – poziom wyposażenia technicznego – wartość inwestycji z zakresu wyposażenia technicznego – cykl modernizacji wyposażenia technicznego
Prakseologiczny	osiągnięcie założonych celów	– dostępność usług – nierywalizacyjność usług – komplementarność usług
	poziom świadczenia usług	– jakość świadczenia usług – stopień profesjonalizmu – dostosowanie usług do potrzeb klientów
Behawioralny	poziom motywacji	– fluktuacja – absencja – poczucie bezpieczeństwa – warunki pracy i płacy w stosunku do innych organizacji – zakres samodzielności decyzyjnej pracowników świadczących usługi
	klimat organizacyjny	– stopień integracji pracowniczej – stosunki międzyludzkie – zgodności między zachowaniami pracowników a ustalonymi regułami, normami, kulturą organizacyjną – ilość konfliktów pracowniczych
Instytucjonalny	społeczny odbiór	– powszechne zaufanie do usługodawcy – stabilność organizacji i zdolność do utrwalania przyjętych wartości i norm – ciągłość pracy

1	2	3
	wsparcie z zewnątrz	– zależność od organów władzy – wielkość subwencji – powiązanie jednostki z główną siłą polityczną państwa – obniżenie podatków i taryf celnych – pozycja przetargowa organizacji w stosunku do otoczenia – pozycja monopolistyczna – pozycja przetargowa w negocjacjach z uczestnikami organizacji
Systemowy	rozwój organizacyjny	– ilość zgłaszanych pomysłów – wartość wydatków na badania i rozwój – wartość inwestycji – oszczędność na kosztach rzeczowych i personalnych – liczba pracowników podnoszących kwalifikacje – poprawność przebiegu procesów restrukturyzacyjnych
	sprawność systemu zarządzania	– stosowanie metod zarządzania jakością – zarządzanie opieką nad pacjentami – zarządzanie informacją – ilość zakłóceń organizacyjnych

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Bielski 1997, s. 116-117; Holstein-Beck 1987, s. 11; Lawless 1972, s. 389-391; Martyniak 2000, s. 30].

Przedstawione tu założenia oceny efektywności stosowania benchmarkingu rozpatrywane były jedynie na podstawie rzeczywistych, wyrażonych ilościowo, wartości nakładów i efektów. Benchmarking wiąże się również z uzyskiwaniem przez organizację wielu niewymiernych korzyści. Przykładami takich korzyści mogą być: wzrost motywacji pracowników, ogólne zwiększenie innowacyjności w ramach organizacji, a także tworzenie dobrych relacji z partnerami benchmarkingowymi, stwarzające możliwość podejmowania w przyszłości innych form współpracy.

4. Wyniki badań oceniających efektywność wykorzystania benchmarkingu do doskonalenia działalności instytucji użyteczności publicznej

Badania przeprowadzone zostały w dwóch różnych obszarach składających się na usługi użyteczności publicznej: usługach pocztowych i usługach zdrowotnych. Wybór przedstawionych obszarów podyktowany był odmiennością ich specyfiki. W przypadku usług pocztowych mamy do czynienia z działalnością znajdującą się na pograniczu między obszarem komercyjnym i niekomercyjnym, natomiast powszechne usługi zdrowotne to przykład klasycznego dobra użyteczności publicznej. W obu przypadkach nadrzędną cechą wspólną, przesądzającą o zakwalifikowaniu do tej samej grupy organizacji, jest świadczenie powszechnie dostępnych, ważnych społecznie usług.

Próbie implementacji metody w usługach pocztowych rozpoczęto od wyboru obszaru zastosowania. Na podstawie przeprowadzonej analizy zdecydowano, iż przedmiotem benchmarkingu w usługach pocztowych powinna być przede wszystkim organizacja procesu obsługi klientów podczas świadczenia płatniczych usług nadawczych. Jak się okazało, proces ten w ramach poszczególnych jednostek PPUP „Poczta Polska” ma różne poziomy efektywności. Z tego względu zdecydowano się na zastosowanie benchmarkingu wewnętrznego. Na urząd pocztowy o „tradycyjnym” przebiegu procesu, charakteryzującym się stosunkowo niską efektywnością, wybrano UP Kraków X. Jest to jednostka duża, o bardzo dobrej lokalizacji, gdzie poprawa organizacji obsługi klientów bezpośrednio mogła znaleźć przełożenie na poziom dostępności oraz jakość usług. Jako wzorcowy urząd pocztowy określono UP Kraków Y, gdzie do „okienkowej” obsługi wykorzystuje się system elektronicznego sterowania kolejkowego. Na podstawie przeprowadzonego porównania zaprojektowano nowe rozwiązanie w zakresie obsługi klientów w UP Kraków X, uwzględniające „najlepsze praktyki” z porównywanego urzędu oraz dodatkowe propozycje będące wynikiem przeprowadzonej analizy. Dokonano następnie porównania kosztów zastosowania metody i wprowadzenia zmian ze spodziewanym wzrostem przychodów uzyskanych dzięki zwiększeniu efektywności procesu. Zgodnie z przedstawioną analizą już w drugim miesiącu funkcjonowania nowego rozwiązania przyrost przychodów przewyższył spodziewane nakłady 2,5-krotnie.

Drugim obszarem badań empirycznych były usługi zdrowotne. Zastosowanie benchmarkingu w omawianych usługach rozpoczęto, podobnie jak w usługach pocztowych, od określenia przedmiotu badania. W wyniku przeprowadzonej analizy zdecydowano, że zostanie podjęta próba zastosowania benchmarkingu do doskonalenia procesu przyjęcia i wstępnego zaopatrzenia pacjenta w izbie przyjęć.

Badania przeprowadzono w dwóch wybranych szpitalach dziecięcych. Wybór ten podyktowany był założeniem, że w przypadku pacjentów-dzieci efektywna organizacja procesu przyjęcia odgrywa szczególną rolę. W tym przypadku rezultaty przekładają się nie tylko na sferę leczniczą, ale także psychiczną pacjenta.

Przeprowadzone porównania zaowocowały skróceniem czasu realizacji procesu i w konsekwencji opracowaniem zmian obniżających koszty działalności. Oszczędności uzyskane z tego tytułu w przypadku pierwszego z badanych szpitali przewyższyły spodziewane nakłady o 57% w skali roku, natomiast w drugim o 349%. Poza korzyściami ekonomicznymi, podobnie jak w przypadku usług pocztowych, uzyskano również korzyści o charakterze jakościowym.

Przedstawione badania pozwoliły również na ukazanie pewnych ograniczeń związanych ze stosowaniem benchmarkingu w analizowanym obszarze. Za główne ograniczenie uznano ogólnie niski poziom wiedzy na temat zarządzania wśród pracowników tego typu instytucji, w szczególności na temat metodologii doskonalenia organizacji. Brak wiedzy i doświadczeń z zakresu doskonalenia organizacji przekłada się również na kolejne ograniczenie, którym jest występujące częściej niż w

organizacjach komercyjnych przekonanie o własnej „doskonałości”. Szczególnie często zjawisko to występuje w służbie zdrowia.

Na podstawie przeprowadzonych badań można wnioskować, że benchmarking jest bardzo efektywną metodą doskonalenia organizacji usług instytucji użyteczności publicznej. Jego zastosowanie w analizowanym obszarze może doprowadzić do znacznych korzyści ekonomicznych wyrażających się zwiększeniem wydajności pracy lub obniżeniem kosztów oraz korzyści o charakterze jakościowym.

Literatura

- Bielski M., *Organizacje. Istota, struktury, procesy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1997.
- Holstein-Beck M., *Szkice o pracy*, Książka i Wiedza, Warszawa 1987.
- Lawless D.J., *Effective Management. Social Psychological Approach*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey 1972.
- Martyniak Z., *Efektywność organizacji*, „Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa” 2000 nr 11.
- Patrick M. S., *Benchmarking – Targeting „best practices”*, „Healthcare Forum Journal”, July/August 1992.
- Pszczółowski T., *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich – Wydawnictwo, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk 1978.
- Rigby D., *Management Tools Survey 2003: Usage up as Companies Strive to Make Headway in Tough Times*, „Strategy and Leadership” 2003 nr 5 (31).
- Tweet A.G., Gavin-Marciano K., *The Guide to Benchmarking in Healthcare. Practical Lessons from the Field*, Quality Resources, New York 1998.

EFFICIENCY OF BENCHMARKING IN IMPROVING THE ACTIVITY OF PUBLIC UTILITY ORGANIZATIONS

Summary

The specificity of using of benchmarking in improvement of public activity has been characterised. Multidimensional model as well as criteria and ratios used in the evaluation of benchmarking efficiency in the analysed area have been presented. Description of the results of the research performed by the author, confirming the high efficiency of the benchmarking in improvement of public utility organizations, is the main part of the article.