

MERANIE VÝKONNOSTI PRI IMPLEMENTÁCII BENCHMARKINGU V ORGANIZÁCIÁCH VEREJNEJ SPRÁVY

PERFORMANCE MEASUREMENT BY BENCHMARKING IMPLEMENTATION IN THE COMPANIES OF PUBLIC ADMINISTRATION

Ing. Renáta Turisová, PhD.
Technická univerzita v Košiciach
Strojnícka fakulta
Katedra manažmentu a ekonomiky
Nemcovej 32, 042 00 Košice,
renata.turisova@tuke.sk

ABSTRACT:

One of the ways to improve competitiveness and success of the company is continual improvement of their processes. This approach related not only to business, but all of the human activities. For achievement of better results then have competitive - for continual competitiveness improvement e.g. organization of public and state administration - helps the method „benchmarking“. Efficiency of benchmarking raise in case of, that organization by the implementation applies in the appropriate manner the method that is focused on efficiency valuation of their and also of benchmarking processes. The goal of this is to design availability and strengths of application these methods: balanced indicators – BSC (balanced scorecard), or self-rating in sense of the model mixed valuation frame – CAF (The Common Assessment Framework) by benchmarking implementation in the organizations of public and state administration.

KEY WORDS: Benchmarking, Balanced Scorecard (BSC), The Common Assessment Framework (CAF).

ÚVOD

Benchmarking je systematické a kontinuálne porovnávanie produktov, služieb, praktík a charakteristík organizačných jednotiek zabezpečujúcich konkurencieschopnosť [1]. Benchmarking je metódou zlepšovania kvality a nástrojom manažmentu, ktorý pomáha organizácii identifikovať jej potenciál zlepšenia a zlepšiť poznané slabé miesta s cieľom zvyšovať produktivitu a hospodárnosť. Jeho používanie pomáha k porozumeniu vlastných procesov z nižšou výkonnosťou a nájdeniu postupov ich zlepšenia pomocou skúseností iných. V organizáciách verejnej a štátnej správy je benchmarking metódou obzvlášť vhodnou, dovoľuje implementovať osvedčené postupy a prístupy tak medzi jednotlivými oddeleniami v rámci jednej organizácie, ako aj medzi

jednotlivými úradmi, zastupiteľstvami, školami atď. Špecifikom orgánov či organizácií verejnej alebo štátnej správy je práve postavenie a identifikácia zákazníka – občana. Zákazník – občan je na jednej strane odberateľom konkrétnych služieb, ktoré pre neho produkuje konkrétna verejno-právna inštitúcia. Na druhej strane výsledkom práce organizácie verejnej a štátnej správy sú vyhlášky, nariadenia, príkazy, ktorými sa zákazník – občan musí riadiť.

Organizácie verejnej a štátnej správy majú k dispozícii rôzne donucovacie nástroje ako sú napr. pokuty, penále, predvolania, atď. Zákazník si spravidla nemôže vyberať medzi jednotlivými produktmi, resp. ich dodávateľmi. Veľká časť služieb, ktoré mu poskytujú predmetné organizácie, je determinovaná miestom trvalého bydliska príslušnosťou k danému obvodu, atď.

Základné atribúty konkurencieschopnosti organizácií, akými sú neobmedzená dostupnosť konkurenčných produktov, voľnosť pri ich výbere, či súťaž o získanie priazne zákazníka nadobúdajú pri organizáciách verejnej a štátnej správy iné dimenzie.

Aj taký základný pojem teórie riadenia kvality, akým je spokojnosť zákazníka je treba v súvislosti so spomínanými organizáciami chápať špecificky a so znalosťou vecí. Napr. ak úradník včas, korektne a v zmysle platných nariadení navrhne zákazníkovi - občanovi pokutu, nezriedka je dotknutý občan pri hodnotení kvality služieb takéhoto úradu neschopný objektívne posúdiť jeho výkonnosť. Preto vychádzať pri hodnotení výkonnosti len z akýchsi dotazníkových prieskumov o spokojnosti zákazníkov – občanov by zrejme neprinieslo požadovaný efekt. Len ťažko je totiž možné očakávať ocenenie práce kontrolórov, revízorov, resp. iných inšpekčných pracovníkov.

Prax totiž ukazuje, že pri hodnotení takýchto prípadov ľudia s negatívnymi skúsenosťami strácajú objektivitu a reagujú skôr negatívne. Bohužiaľ aj ľudia, ktorí nemajú negatívnu skúsenosť pristupujú k hodnoteniu represívnych inštitúcií skôr negatívne. Tento, ale aj iné dôvody vysvetľujú, prečo nie je možné jednoduchým spôsobom implementovať skúsenosti z využívania benchmarkingu vo výrobných podnikoch na organizácie verejnej a štátnej správy.

Zatiaľ čo pri výrobných podnikoch hodnotenie výkonnosti vychádza z požiadaviek a spokojnosti zákazníka a je možné ju vykonávať

na základe modelu, v ktorých zákazník podľa jednotlivých metrik, akými sú napr. metriky výberu, obľúbenosti atď. jednoznačne stanoví svoje preferencie medzi konkurenčnými produktmi pri verejných a správnych organizáciách je potrebné hľadať iné metódy.

Benchmarking nie je jedinou efektívnou metódou zlepšovania kvality a výkonnosti, ktorá je používaná v organizáciách. Účinnosť benchmarkingu sa zvyšuje kombináciou s ďalšími metódami kvality ako je metóda vyvážených ukazovateľov (BSC), procesný prístup, model sebahodnotenia podľa CAF, systém kvality podľa ISO 9001, atď. Každý z týchto nástrojov má pomáhať ku zlepšovaniu výkonov organizácie. Je však veľmi dôležité vedieť ich správne používať.

Využívanie benchmarkingu a ďalších metód s cieľom účinne zvládať zmeny, riadiť organizácie pomocou metód kvality a výkonnosti, môže byť zdôvodnené napríklad:

- snahou hľadať cesty, efektívne riadiť organizáciu, spoločnosti, atď.,
- úsilím zvyšovať výkonnosť a kvalitu práce,
- hľadaním nástroja pre zvyšovanie kvality produktov a pre získanie spätnej väzby, či sú zákazníci spokojní,
- snahou zmapovať potreby a prania zákazníkov,
- efektívnou obojstrannou komunikáciou so zákazníkmi,
- úsilím o posilnenie vierohodnosti organizácií pre čerpanie prostriedkov z EÚ a štátu,

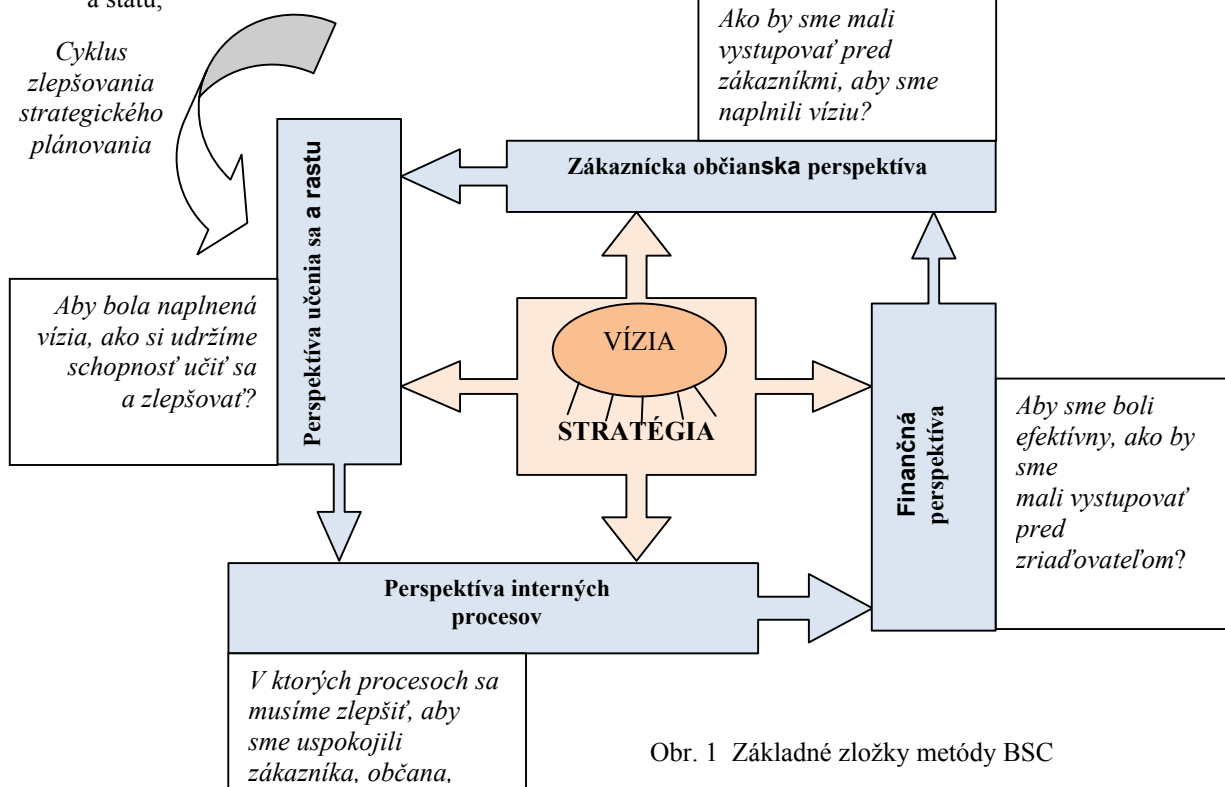
- potrebou vytvárať nekorupčné a partnerské prostredie,
- kvalitnejšou a výkonnejšou starostlivosťou o majetok, riadenie investícií a nákupu,
- získaním nástroja k riadeniu rizík, využívaním možných príležitostí a znalostí,
- záujmom získavať pravidelné výsledky, ktoré môžeme prediskutovať so zákazníkmi, atď.

Ciele verejnoprávnej inštitúcie nevedú k zvýšeniu zisku, ale k jej trvalému rozvoju. Veľmi silný tlak na zlepšovanie môžeme vytvoriť kombináciou benchmarkingu:

- s metódou vyvážených ukazovateľov BSC v strategickej rovine (ide o to, aby vedenie organizácie ovládalo strategické riadenie),
- alebo so sebahodnotením podľa modelu CAF (prípadne s ISO) v strategickej aj operatívnej rovine.

VZŤAH BENCHMARKINGU K METÓDE BSC

Benchmarking v kombinácii s metódou BSC je vo výrobných podnikoch dosť využívaný a záujem o jeho využitie stále rastie. Metóda BSC dáva veľký priestor pre uplatňovanie benchmarkingu. Základom je súbor vyvážených indikátorov, ktoré môžeme navzájom porovnávať. Subjekt je zložený zo štyroch základných zložiek, ktoré sú posudzované vo vzájomných väzbách (obr. 1).



Obr. 1 Základné zložky metódy BSC

Základné zložky sú:

- zákazníci,
- financie,
- interné procesy,
- učenie a rast.

Z uvedenej schémy vyplýva, že v BSC sa musí vízia a stratégia premietat' do všetkých oblastí organizácie. Na základe odpovedí na položené otázky v jednotlivých perspektívach si inštitúcia dokáže sformulovať vhodnú stratégiu. Pokiaľ dôjde k zmene vízie a stratégie, musí sa to opäť premietnuť do všetkých štyroch oblastí.

Z uvedeného vyplýva, že BSC je metóda založená na komplexnom chápaní jednotlivých zložiek organizácie, ich vzájomných väzieb a väzieb na definovanú stratégiu inštitúcie. Pred uplatnením metódy BSC je potrebné si vyjasniť víziu a strategické priority.

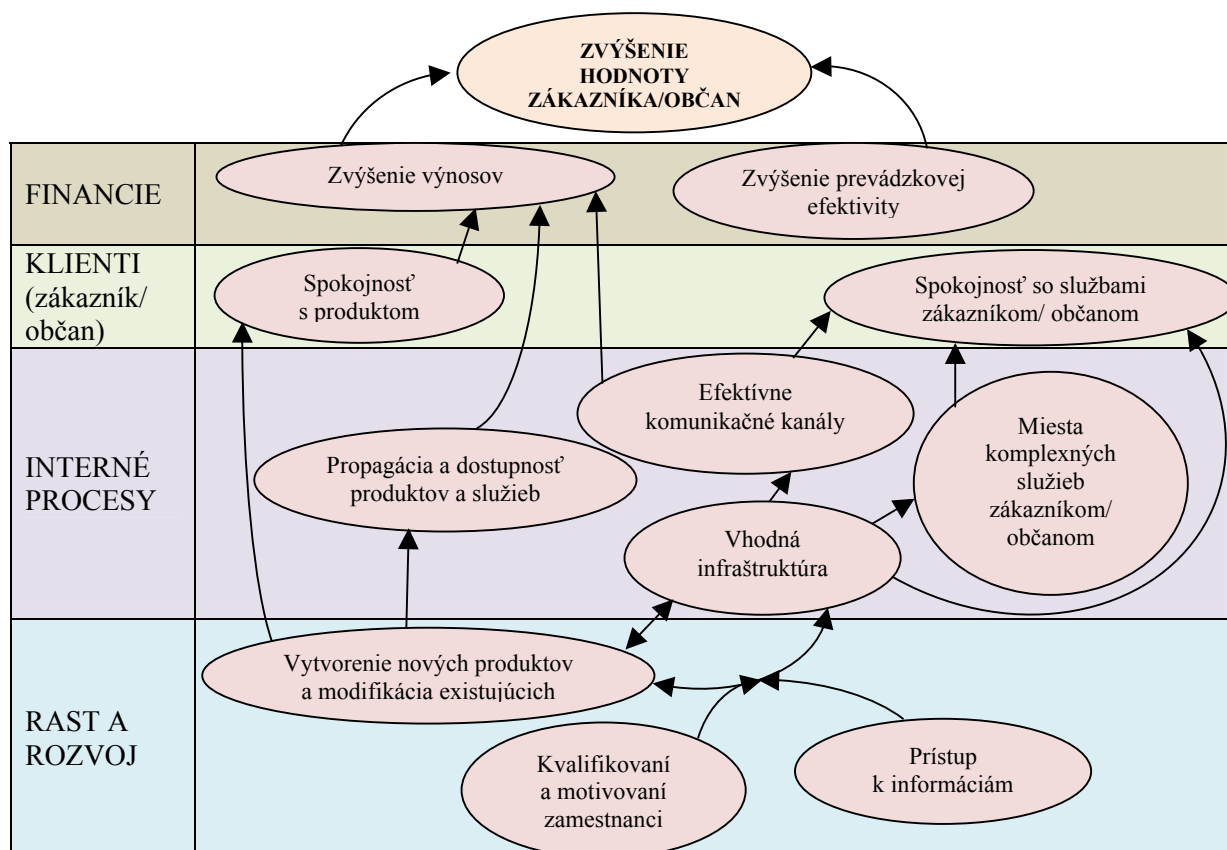
Jadrom metódy je stanoviť vhodnú víziu a stratégiu a následne zaistiť ich plnenie. Výsledkom spracovania je tabuľka, ktorá má v BSC nasledovnú formu (tab.1).

Tab. 1 Příklad jedného z výstupov BSC

	Ciele	Ukazovatele	Navrhovaný cieľ	Iniciatívy
Financie	Rozšíriť produktový mix	Miera efektívnosti	15% produkt A 45% produkt B 40% produkt C	Zjednodušenie postupu Nový informačný kanál
Zákazník/ Občan	Zvýšenie spokojnosti zákazníkov/ občanov	Zákaznícka spokojnosť	95% zo vzorky zákazníkov/ občanov	Spokojní občania

Koncepcia BSC sa nezameriava na iné kritéria merania výkonnosti inštitúcie než kritéria hodnotové. Hodnotové ukazovatele sú výstupné ukazovatele, odrážajú spoločný cieľ a môžeme ich považovať za oneskorené indikátory, ako napr.

ziskovosť, podiel na trhu, spokojnosť zákazníkov, kvalifikácia zamestnancov. Zo strategickej mapy (obr. 2) musí byť zrejmé, čo je potrebné urobiť a kto je zodpovedný za dosiahnutie plánovaných hodnôt.



Obr. 2 Příklad strategickej mapy

Každý ukazovateľ je v správne zostavenom BSC súčasťou reťazca kauzálnych súvislostí smerujúcich k stanoveným cieľom. K jednotlivým ukazovateľom sa priradia cieľové hodnoty a definujú sa akčné plány, umožňujúce tieto cieľové hodnoty dosiahnuť. Koncepcia BSC musí zachovať silnú väzbu všetkých perspektív na finančné výstupy. Činnosť inštitúcie by mala naplňovať základný cieľ jej existencie – trvalo-udržateľný rozvoj.

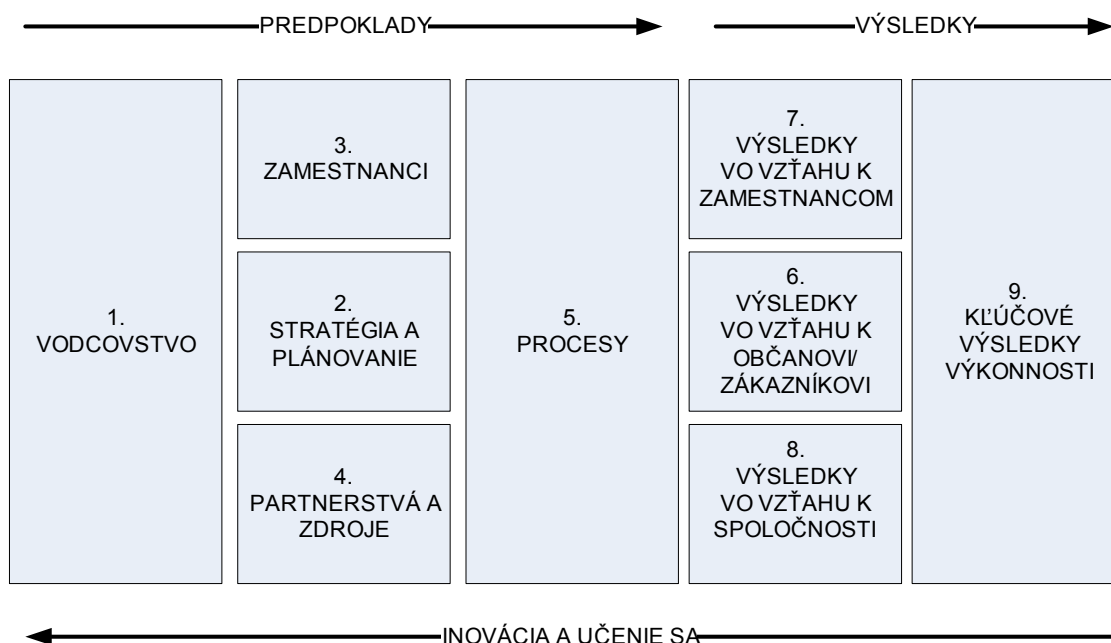
Pokiaľ má organizácia predstavu o vízii a jej smerovaní, je potrebné tiež stanoviť, akým spôsobom chce danú víziu dosiahnuť, teda aké stratégie vytvárať. Strategické témy sú naplňované zo strany zákazníka/občana i zriaďovateľa. Tieto aktivity je potrebné financovať a tak je perspektíva zákazníka/občana i zriaďovateľa dávaná do súladu s perspektívou finančnou.

Využívanie metódy BSC veľmi uľahčí uskutočňovanie strategického benchmarkingu. Je možné efektívne urobiť benchmarking vízie, stratégie a jednotlivých tém, metrik a ich metodík a hlavne výsledkov meraní („scorecard“) organizácie. BSC totiž identifikuje kľúčové

výsledky v každej oblasti. Môžeme teda očakávať, že sa v organizáciách podobného typu nebudú kľúčové indikátory a ich metodiky merania príliš líšiť. Benchmarking nasledujúci po zrealizovaní BSC môže byť nesmierne účinný i pre vyvolanie tzv. „aha efektu“. Môže teda viesť k uplatneniu dobrej praxe. Zavedenie systému BSC do riadenia organizácie splní svoj cieľ vtedy, ak prinúti jej manažment zreteľne stanovovať ciele a hľadať cesty na ich dosiahnutie tak, aby sa zabezpečila dlhodobá efektívna existencia inštitúcie.

VZŤAH BENCHMARKINGU K MODELU CAF

Model CAF (The Common Assessment Framework; Spoločný hodnotiaci rámec) je model vyvinutý v rámci Európskej únie za účelom zlepšovania kvality a výkonnosti. Model je založený na uskutočnení sebahodnotenia na základe deviatich kritérií, z ktorých päť sa týkajú predpokladov pre dosahovanie výsledku a štyri kritéria potom samotných výsledkov (Obr. 3).



Obr. 3 Model CAF [9]

Jednotlivé kritéria sa skladajú z dielčich kritérií a tie z pomocných príkladov otázok (celkom cca 240). Skúsenosti ukazujú, že vhodnejšie je uplatňovať CAF „odzadu“, tj. od výsledku k predpokladom. Pre vyjasnenie toho, čo môžeme považovať za kľúčové výsledky, je vhodné uplatňovať BSC od výsledku k predpokladom. Sebahodnotenie uskutočňuje tím pracovníkov úradu, ktorý bol k tomu dopredu dostatočne vyškolený, a po jeho ukončení sa zostavuje za účelom zlepšovania „akčný plán“. Hodnotenie sa doporučuje každoročne opakovať: je možné

sledovať trend zlepšovania. Po ukončení sebahodnotenia by mal nasledovať benchmarking, ktorý by mal mať dva aspekty:

- Porovnanie výsledku v databáze EIPA - dosiahnuté hodnotenie inštitúcie vyplní do on-line formulára, ktorý je dostupný na internetovej stránke organizácie EIPA (European Institute of Public Administration, Európsky inštitút pre verejnú správu, www.eipa.nl) a dostane porovnanie s priemerom, čo samo o sebe dáva impulzy pre nájdenie oblastí pre zlepšovanie.

- b) Skutočné porovnávanie za účelom nájdenia dobrej praxe - za týmto účelom je potrebné vyhľadať partnerov pre benchmarking, ktorí prešli hodnotením CAF a majú podobný rozsah činností.

Pri uplatňovaní modelu CAF môžu nastať najčastejšie tieto problémy [10]:

- organizácia rozhodne o uplatnení metódy CAF, ale nikto nie je ochotný uvoľniť na uskutočnenie sebahodnotenia menovaný tím a vytvoriť tímu podmienky pre uskutočnenie sebahodnotenia,
- neprebehne dostatočné preškolenie koordinátora uplatnenia CAF alebo tímu,
- tlak vedenia na dosiahnutie vyššieho hodnotenia za každú cenu (predsa si „neurobíme hanbu“), bez skutočného záujmu niečo zlepšiť,
- nepochopenie otázok a/alebo nepochopenie niektorých pojmov,
- snaha nehodnotiť všetky otázky,
- neexistencia alebo neporozumenie vízie, nepochopenie zmyslov preskúmania,
- tvrdenie, že popisovať procesy nie je potreba, pretože všetko je v zákonoch,
- skoro nič sa nemeria, pokiaľ sa meria, nie je jasné, či ide o kľúčové výsledky.

Pri aplikácii metódy CAF vytvárame kvantitatívne informácie o určitých parametroch vyhodnocovaním subjektívnych názorov samohodnotiteľov. Z toho vyplýva, že výsledné hodnotenie je vždy ovplyvnené subjektívnym postojom samohodnotiteľa. Preto je dôležitý postoj „assessorov“, čiže externých posudzovateľov a ich edukačná a vysvetľovacia činnosť, ktorou prispievali k zjednoteniu kritérií u samohodnotiteľov, k vylúčeniu extrémov, spôsobených odlišnými kritériami a k optimalizácii procesu posudzovania.

Kvantitatívne informácie o stave organizácie, ktoré možno získať metódou CAF vytvárajú možnosť aplikácie benchmarkingu. Benchmarking možno chápať ako vyššiu fázu aplikácie metódy CAF. Pri dlhodobej aplikácii metódy CAF v rámci jednej organizácie je dôležité porovnávať časový priebeh a vývoj hodnôt kritérií a realizovať akúsi formu interného benchmarkingu. Dôležitejšie je tiež vytvoriť podmienky pre realizáciu externého benchmarkingu, t.j. porovnávanie dvoch alebo viacerých organizácií rovnakého typu na národnej alebo medzinárodnej úrovni (napr. v rámci Európskej únie). Možnosť medzinárodného porovnávanie je zaujímavá najmä pre organizácie, ktoré sú svojim poslaním a charakterom služby jedine na území jednej krajiny.

Úskalia takého to porovnávanie sú však napr. v tom, že organizácia EIPA v súčasnosti nerozlišuje medzi sebahodnotením organizácií, ktoré bolo vykonané „s“ aj „bez“ následného posúdenia assesormi. To spôsobuje, že pri mechanickom benchmarkingu v zmysle jednotlivých hodnôt modelovaných charakteristík sa môže stretnúť organizácia s rôznym subjektívnym hodnotením objektívnej reality. Rozdielne geopolitické, kultúrne a ekonomické prostredie rôznych organizácií verejnej správy takisto sťažuje interpretáciu hodnotenia v zmysle abstraktného modelu. Riešením tohto problému môže byť:

1. organizovanie benchmarkingu v zmysle modelu CAF v rámci jednej krajiny, resp. medzi krajinami s veľmi podobným geopolitickým kultúrnym, ekonomickým prostredím, napr. krajiny V4, postkomunistické európske krajiny, atď.,
2. využiť pri aplikácii benchmarkingu v rámci modelu CAF postupy založené na vyššej abstrakcii a využívania synergického efektu prepojenia niekoľkých metód a postupov.

Prepojenie metodiky BSC, CAF s najmodernejšími postupmi v rámci benchmarkingu vytvára takýto abstraktný rámec, na základe ktorého je možné porovnávať zdanlivo neporovnateľné organizácie a využívať skúsenosti úspešných inštitúcií, aj keď ich zameranie, ciele a vízie sú diametrálne odlišné od podobných atribútov posudzovanej organizácie.

Základným problémom súbežnej aplikácie spomínaných troch metód je ich integrácia. Skúsenosti z praxe ukazujú, že niekedy je lepšie sústrediť sa na jednu zo spomínaných metód a tú vykonať poriadne so znalosťou veci. Často krát sa stretávame s názorom úradníkov, že jedna metóda je až príliš. V rámci plnenia úloh a pracovného nasadenia je ich len ťažko presvedčiť o súbežnej implementácii hneď niekoľkých postupov. Ešte horšie skúsenosti sú pri implementácii spomínaných metód oddelene. Tápadujúci manažment v snahe zlepšiť systém riadenia aplikuje pravidla v niekoľkých vlnách jednotlivé metódy. Nezriedka ide o tzv. iniciatívu „zhora“ sprevádzanú rôznymi fámami o možnom prepúšťaní, či redukcii zdrojov ako výsledku aplikácie spomínaných metód. To spôsobuje, že jednotlivé postupy sú prijímané s nevôľou ešte skôr než sú aplikované v praxi. Ďalším negatívnym javom je formalizmus a časový stres pri vykonávaní samohodnotenia.

Integrovaním jednotlivých metód, správnym načasovaním ich súbežnej implementácie ako aj dôkladným vysvetlením ich princípov všetkým zainteresovaným, môžeme dosiahnuť spomínaný synergický efekt prinášajúci spravidla relatívne vo veľmi krátkom čase viditeľné zlepšenie.

Model CAF je moderným nástrojom hodnotenia výkonnosti, ktorý exaktným spôsobom spája prvky kvantitatívneho a kvalitatívneho hodnotenia a dovoľuje odhaliť všetky úzke miesta a slabiny v posudzovanej organizácii. Jeho nevýhodou je však spravidla ročná periodicita.

Kľúčové parametre, resp. metriky získané zo samohodnotenia je potrebné pravidelne kontinuálne operatívne sledovať, aby sa zabezpečil ich pozitívny vývoj. V tomto ohľade je výhodnejšia práve metóda BSC, pomocou ktorej môžeme veľmi intenzívne sledovať jednotlivé kvantitatívne parametre a okamžitými zásahmi eliminovať možný nepriaznivý vývoj.

Istou slabou stránkou obidvoch týchto metód je určovanie cieľov. Organizácie verejnej správy totiž nezriedka nemajú vysoké ambície a hlavne ak je s motiváciou jednotlivých úradníkov, títo niekedy inklinujú k tomu zvoliť si jednoduchšie nenáročné ciele, ktorých dosiahnutie neprináša veľa námahy. Benchmarking je v tomto zmysle práve tou najlepšou metódou, ktorá dovoľuje porovnávať ciele, vízie medzi jednotlivými organizáciami.

V dnešnom globalizujúcom sa svete už totiž ani v organizáciách verejnej a štátnej správy nestačí byť najlepší v regióne. Je potrebné porovnávať sa s obdobnými organizáciami, hlavne z vyspelých krajín.

ZÁVER

Zavedenie metódy benchmarking v kombinácii s BSC a CAF nie je jednoduchou záležitosťou. Musí existovať vôľa organizácie metódy zaviesť, dôsledne ich implementovať na všetky svoje procesy a súbežne ich integrovať. Väčšinou v organizáciách bude pravdepodobne existovať odpor k takémuto radikálnemu zásahu, ktorý nielenže zavádza celkom nové pohľady na manažérsky systém, ale vyžaduje od každého zamestnanca angažovanosť a jeho vlastný vklad k fungovaniu systému. Keď sa však jednotlivé metódy zavedú takým spôsobom, ktorý garantuje synergiu a keď sa pred ich implementáciu vykonajú vhodné školenia potom je viditeľné zlepšenie výkonnosti veľmi pravdepodobné.

LITERATÚRA

- [1] DANIŠ, V.: Benchmarking – efektívny nástroj podnikového manažmentu. HN, 22.1.2003.
- [2] HAJDUOVÁ, Zuzana: Six sigma system implementation in metallurgy. In: Transactions of the Universities of Košice: Research reports from the Universities of Košice. č. 1 (2007), s. 21-25. ISSN 1335-2334.
- [3] LIBERKO, Igor - TREBUŇA, Peter: Benchmarking ako metóda zlepšovania podnikovej kultúry. In: Acta Mechanica Slovaca. roč. 10, č. 3 (2006), s. 51-56. ISSN 1335-2393.
- [4] MALEGA, P.: Effectiveness of production as a key indicator. In: Transfer inovácií. č. 10 (2007), s. 48-50. ISBN 978-80-8073-832-7.
- [5] NAŠČÁKOVÁ, J. - LIBERKO, I. - LIBERKOVÁ, L.: Trends and methods in company management. In: AMTECH 2005 : Proceedings. vol. 44, book 2 (2005), p. 716-720. ISSN 1311-3321.
- [6] ROHM, H.: A Balancing Act. Perform, Vol.2, 2004.
- [7] TKÁČ, Michal - SZABO, Stanislav: Benchmarking v Ozbromených silách Slovenskej republiky. In: Nové trendy v rozvoji letectva : Zborník zo 6. medzinárodnej konferencie : September 2004, Košice. Košice : Vojenská letecká akadémia, 2004. s. 126-130. ISBN 80-7166-049-3
- [8] http://fsi.utc.sk/kkm/publikacie/pp/pp_kap_2.pdf
- [9] http://www.mtf.stuba.sk/docs/doc/informacie_o/caf/zamestnanie_caf.doc
- [10] http://www.eipa.eu/files/File/CAF/Brochure2006/Slovak_2006.pdf

Príspevok bol pripravený v rámci riešenia grantovej úlohy VEGA 1/0328/09 Návrh nových metód a techník reštrukturalizácie vnútropodnikových výrobných a nevýrobných procesov v podnikoch priemyselnej praxe na Slovensku.