



**KAPITAŁ LUDZKI**  
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



ŚLĄSKI ZWIĄZEK  
GMIN I POWIATÓW  
ul. Kościuszki 43/5  
40-048 Katowice  
Tel. +4832/ 25 11 021, 25 11 241  
Fax. +4832/ 25 10 985

**UNIA EUROPEJSKA**  
EUROPEJSKI  
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Projekt współfinansowany ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

## ZAŁĄCZNIK NR 2

*do opisu produktu finalnego*



# METODOLOGIA PROWADZENIA BENCHMARKINGU

*Opracowanie:*  
*Sylwia Uchnast-Gara*

*Katowice, październik 2014 r.*

BIURO PROJEKTU: „BENCHMARKING – NARZĘDZIE EFEKTYWNEJ KONTROLI ZARZĄDCZEJ W URZĘDACH MIAST NA PRAWACH POWIATU, URZĘDACH GMIN I STAROSTWACH POWIATOWYCH”.

Budynek INFOSYSTEM – Pokój 502  
ul. Kopernika 26  
40-064 Katowice



tel. +4832/ 77 60 160; 77 60 161  
e-mail: benchmarking@silesia.org.pl



## METODOLOGIA PROWADZENIA BENCHMARKINGU

### FAZA I PLANOWANIE

#### Krok 1.

**Ustalanie założeń do benchmarkingu (na etapie uruchamiania projektu) lub odpowiednio weryfikacja założeń do benchmarkingu (na podstawie rekomendowanych zmian po zamknięciu cyklu systematycznych badań benchmarkingowych).**

Lider benchmarkingu (z reguły liderem będzie inicjator projektu benchmarkingowego) bierze na siebie odpowiedzialność za cały proces organizacji projektu benchmarkingowego oraz doskonalenie procesu benchmarkingowego w oparciu o nabyte doświadczenia (tj. ustalenie uczestników benchmarkingu, procesów, metod pomiaru, zasad zbierania danych, przebiegu benchmarkingu).

#### Uczestnicy benchmarkingu

Co do zasady benchmarking powinien być prowadzony w grupie jednostek podobnych (co najmniej pod względem celu funkcjonowania i zakresu realizowanych zadań). Ze względu na szerokie i zróżnicowane spektrum działalności jednostek sektora finansów publicznych takich jak urzędy, rekomendowane jest inne podejście do tworzenia grup benchmarkingowych. W efekcie analizy wyników osiągniętych przez uczestników benchmarkingu w danym procesie wyłonione zostaną jednostki wiodące w danej dziedzinie.

#### Procesy

Lider rekomenduje procesy do objęcia monitorowaniem wraz z metodami ich pomiarów, przy czym należy założyć, że monitorowanie wyników danego procesu z wykorzystaniem benchmarkingu może odbywać się w części (tzn. w odniesieniu do wybranych wskaźników lub w odniesieniu do wybranego celu szczegółowego lub w odniesieniu do usługi o kluczowym znaczeniu dla oceny efektywności realizacji procesu).

Zakładając, że w modelu rozproszonym liderem benchmarkingu może być jednostka (a nie organizacja zewnętrzna w stosunku do uczestników benchmarkingu) należy podkreślić, że biorąc pod uwagę zasadę wzajemności rekomendacja wyboru zakresów do benchmarkingu nie powinna być oparta wyłącznie na potrzebach zidentyfikowanych przez lidera. Nim zapadnie wybór co do zakresu procesów/usług/zadań poddawanych benchmarkingowi pożądane by ustalić w grupie benchmarkingowej katalog obszarów funkcjonowania jednostki, których efekt jest szczególnie istotny z punktu widzenia kierowników jednostek i uzyskać zapewnienie, że cele sformułowane dla wybranych obszarów działalności są zrozumiałe, akceptowalne i nie budzą wątpliwości uczestników benchmarkingu.



## Metody pomiaru

Zestaw wskaźników musi odnosić się do celów procesów poddanych benchmarkingowi, gdyż efektywność w pojęciu kontroli zarządczej nie odnosi się wyłącznie do stwierdzenia faktu realizacji zadań, ale przede wszystkim do zweryfikowania czy cele stawiane przed jednostką w związku z realizowanymi zadaniami są osiągnięte.

Dobór metod pomiaru efektywności dla wybranych obszarów wspólnych powinien zawierać wskaźniki obiektywne (oparte o dane wejściowe dostępne w jednostkach) i subiektywne (oparte o opinie klientów/mieszkańców). Uwzględnienie aspektu społecznego w ocenie efektywności realizacji procesów w benchmarkingu prowadzonym przez urząd jest szczególnie istotne ze względu na nadrzędny cel tworzenia i funkcjonowania jednostek sektora finansów publicznych, jakim jest działanie dla dobra i na rzecz społeczeństwa. Dobór wskaźników obiektywnych musi zostać poddany ocenie uczestników benchmarkingu pod kątem dostępności danych wejściowych. Każdorazowo po zakończeniu procesu benchmarkingu zakres procesów i metody pomiaru muszą zostać zweryfikowane i dostosowane do zmieniających się potrzeb jednostek.

## Krok 2.

### **Zawieranie lub odpowiednio aktualizacja porozumień w sprawie realizacji benchmarkingu w oparciu o zweryfikowane założenia. Ustalenie koordynatorów benchmarkingu ze strony uczestników projektu.**

Istotne dla skutecznego przeprowadzenia benchmarkingu wydaje się sformalizowanie powiązań między stronami benchmarkingu. Wprowadzenie do proponowanego modelu benchmarkingu formalnego porozumienia o współpracy ma zagwarantować uczestnikom benchmarkingu (w ramach mieszczących się w przepisach ustawy o dostępie do informacji publicznej) odpowiednie zabezpieczenie i wykorzystanie danych oraz dostęp do szczegółowych informacji o procesach realizowanych najefektywniej.

W porozumieniu powinny zostać ujęte wszystkie obowiązki i uprawnienia uczestników benchmarkingu – w szczególności rozdzielenie kompetencji i odpowiedzialności lidera projektu benchmarkingowego i uczestników benchmarkingu oraz kodeks etyczny prowadzenia benchmarkingu (przykładowy wzór porozumienia wraz z kodeksem etycznym ujęto, jako kolejny załącznik opisu produktu finalnego). Kierownicy jednostek w porozumieniu powinni również umocować i zobowiązać konkretnych pracowników do roli koordynatora projektu oraz wyznaczyć osoby zastępujące. Aktualizacja porozumień zapewni stałą informację o najistotniejszych zmianach projektowych po stronie lidera i uczestników oraz w istotny sposób niezależni ciągłość realizacji projektu od zmian personalnych po stronie lidera i uczestników benchmarkingu.

## Krok 3.

### **Przygotowanie merytoryczne koordynatorów benchmarkingu do uruchomienia projektu w urzędach.**

Lider projektu musi zapewnić odpowiednie przygotowanie merytoryczne koordynatorów benchmarkingu do uruchomienia projektu w urzędach, kładąc szczególny nacisk na zagadnienia kluczowe dla zminimalizowania barier i zagrożeń skutecznego przeprowadzenia badania benchmarkingowego, tj.:



- idea benchmarkingu
- znaczenie zachowań etycznych dla sukcesu wdrożenia projektu benchmarkingowego,
- komunikacja w projekcie.

Pożądane by lider zapewnił systemowe wsparcie szkoleniowe dla kadry koordynującej projekty benchmarkingowe w urzędach.

W przypadku zarządzania rozproszonego (kiedy lider projektu jest jednocześnie uczestnikiem benchmarkingu), gdy możliwości finansowania bezpośrednich form szkoleniowych dla uczestników benchmarkingu są istotnie ograniczone, lider powinien co najmniej przedstawić koordynatorom analizę ryzyka wdrożenia projektu benchmarkingowego, ze wskazaniem najistotniejszych zagrożeń i rekomendowanych sposobów ich minimalizacji.

Zakres informacji merytorycznych przekazanych koordynatorom benchmarkingu musi zapewnić, że koordynatorzy będą przygotowani do uruchomienia benchmarkingu w urzędach. W ramach opisu produktu finalnego, wskazano konkretny, wzorcowy zakres wsparcia kompetencyjnego, który przygotowuje merytorycznie koordynatorów do uruchomienia benchmarkingu.

#### **Krok 4.**

##### **Przygotowanie organizacyjne koordynatorów do benchmarkingu.**

Lider benchmarkingu musi z odpowiednim wyprzedzeniem przekazać koordynatorom benchmarkingu zakres aktywności i terminy prac do wykonania po stronie uczestników benchmarkingu oraz zakres wsparcia, jaki zapewni koordynatorom na etapie angażowania organizacji. Proces benchmarkingu nie powinien w sposób negatywny wpływać na realizację zadań w jednostkach. Tam gdzie to możliwe powinien być spójny z funkcjonującymi w jednostkach systemami zarządczymi. Pożądane by w fazie wdrożeniowej koordynatorzy podjęli próbę doprowadzenia do spójności metod pomiaru procesów objętych benchmarkingiem z metodami pomiaru zdefiniowanymi dla tych procesów w funkcjonujących wewnętrznie systemach (np. w budżecie zadaniowym, systemie zarządzania jakością, systemie monitorowania zadań i celów ustanowionym dla potrzeb realizacji kontroli zarządczej). Benchmarking powinien zostać zaimplementowany do funkcjonujących w jednostkach systemów zarządzania jako ich spójny element.

## **FAZA II ANGAŻOWANIE ORGANIZACJI**

#### **Krok 5.**

##### **Przygotowanie merytoryczne pracowników do uruchomienia projektu w urzędzie – wprowadzenie do benchmarkingu.**

Koordynatorzy benchmarkingu, na podstawie wiedzy pozyskanej od lidera projektu, powinni przygotować pracowników do udziału w projekcie benchmarkingowym. Niezrozumienie idei benchmarkingu przez jego uczestników może bowiem przesądzić o niepowodzeniu przedsięwzięcia benchmarkingowego.





Koordynatorzy benchmarkingu powinni podjąć decyzję o liczbie osób i formie organizacji zespołu benchmarkingowego na podstawie własnych doświadczeń oraz struktury organizacyjnej jednostki. Ważne, by każde zadanie realizowane w ramach benchmarkingu miało wskazanego swojego właściciela i osobę zastępującą.

Biorąc pod uwagę model prowadzenia benchmarkingu oraz ideę wykorzystania benchmarkingu jako elementu realizacji kontroli zarządczej pożądane jest by w proces realizacji benchmarkingu włączona została kadra kierownicza odpowiedzialna za realizację procesów z zakresu objętego benchmarkingiem oraz kadra kierownicza odpowiedzialna za budowę systemu kontroli zarządczej oraz wdrażanie budżetu zadaniowego. Ponadto należy wyznaczyć osobę koordynującą kwestie organizacyjne, w szczególności proces pozyskiwania i gromadzenia danych dla potrzeb analiz. Wszyscy pracownicy zaangażowani bezpośrednio w proces realizacji benchmarkingu w urzędach powinni zostać wyposażeni w wiedzę z zakresu benchmarkingu w kontekście realizacji kontroli zarządczej.

Zróżnicowanie poziomu rozwoju instytucjonalnego jednostek powoduje, że sposób przebiegu fazy angażowania uczestników w proces benchmarkingu powinien być kształtowany przez koordynatorów i dopasowany do indywidualnych potrzeb jednostek.

#### **Krok 6.**

##### **Przygotowanie merytoryczne pracowników do uruchomienia projektu w urzędzie – zasady wykorzystywania danych innych organizacji w procesie benchmarkingu.**

Lider projektu powinien zadbać o jakość informacji (rzetelność, wiarygodność, aktualność, terminowe dostarczanie) oraz sposób postępowania z informacją niezbędną do skutecznego przeprowadzenia benchmarkingu. Analiza zagrożeń i barier we wdrożeniu benchmarkingu wskazała, że należy położyć szczególny nacisk w opracowywanej metodzie na kwestie dbałości o wizerunek firmy oraz znaczenie etyki uczestników benchmarkingu dla skuteczności metody.

Lider powinien opracować i uzgodnić z koordynatorami szczegółowe zasady postępowania w procesie benchmarkingu i przejąć na siebie odpowiedzialność zapoznania z zasadami wszystkich uczestników benchmarkingu, którzy w toku projektu uzyskują dostęp do baz danych oraz szczegółowych informacji o wynikach osiąganych przez innych uczestników i sposobie realizacji procesu w organizacjach osiągających najlepsze wyniki.

Uczestnicy projektu muszą uzyskać pewność, że wszystkie osoby zaangażowane w projekt benchmarkingowy mają świadomość znaczenia rzetelności dostarczanych informacji i sposobu ich wykorzystania dla sukcesu projektu.

#### **Krok 7.**

##### **Przygotowanie organizacyjne urzędników do etapu gromadzenia danych.**

Lider benchmarkingu w ramach organizacji projektu musi podjąć decyzję o sposobie gromadzenia danych w procesie benchmarkingowym i przygotować narzędzie gromadzenia i przetwarzania danych w sposób gwarantujący ich wysokie bezpieczeństwo i minimalizację pracochłonności. Założenia funkcjonalne narzędzia zostały opisane w kolejnym załączniku opisu produktu finalnego.



## **Krok 8.**

### **Wprowadzenie danych wejściowych do benchmarkingowej bazy danych.**

Koordynatorzy odpowiadają za proces gromadzenia danych niezbędnych do analizy procesów objętych benchmarkingiem, w szczególności za terminowość przekazywania informacji. Odpowiedzialność za jakość i rzetelność dostarczanych danych jest zindywidualizowana i opiera się o ogólną zasadę dostępu do informacji publicznej. Odpowiedzialność za jakość i rzetelność dostarczonych danych ponosi pracownik upoważniony do udostępnienia informacji publicznej odnoszącej się do monitorowanego procesu.

Lider, poza wsparciem technicznym, powinien zapewnić w całym okresie wprowadzania danych wsparcie merytoryczne w zakresie metody pomiaru i interpretacji danych. Doświadczenie wskazuje, że etap ten należy uznać za kluczowy dla doprecyzowania metody pomiaru.

## **FAZA III POSZUKIWANIE**

## **Krok 9.**

### **Analiza wyników osiągniętych przez uczestników benchmarkingu.**

Benchmarking uruchamiany dla monitorowania efektywności realizacji zadań (tj. po stronie wyników) co do zasady powinien być poprzedzony badaniem w formie tzw. pilotażu. Etap ten ma przede wszystkim zweryfikować założenia przyjęte do benchmarkingu, w tym w szczególności skuteczność przyjętej metody pomiaru. Dopiero po weryfikacji metody pomiaru, tam gdzie ocena weryfikacji wypadła pozytywnie można wykorzystać wyniki do wnioskowania i identyfikacji dobrych praktyk. Doświadczenie pokazuje, że dopiero etap testowy (pilotażowy) umożliwi dopracowanie metod pomiaru (w szczególności doprecyzowanie opisu danych wejściowych w sposób pozwalający na porównywalność danych z poszczególnych jednostek). Pominięcie tego etapu zdecydowanie zwiększa ryzyko błędnego wnioskowania.

Każdorazowo przy wprowadzeniu nowego wskaźnika bądź zmianie zakresu lub opisu danych wejściowych lider powinien poddać analizie otrzymane informacje pod kątem prawidłowości funkcjonowania założeń pomiaru. Każdorazowo, przed przejściem do etapu identyfikacji dobrych praktyk, lider powinien zweryfikować dane wejściowe skrajne (jeżeli w sposób istotny różnią się od pozostałych danych).

## **Krok 10.**

### **Konsultacja wątpliwości z właścicielami danych.**

Etap konsultacji wątpliwości z właścicielami danych jest kluczowy dla poprawności wnioskowania i identyfikacji dobrych praktyk. Do sprawnej realizacji tego etapu niezbędna jest ścisła współpraca pomiędzy koordynatorami a liderem benchmarkingu. Zasady konsultacji powinny zostać wypracowane wspólnie przez lidera i poszczególnych koordynatorów z uwzględnieniem specyfiki jednostek.



## **Krok 11.**

### **Identyfikacja dobrych praktyk.**

Po weryfikacji danych wejściowych i metod pomiarów (tam gdzie badanie było realizowane po raz pierwszy w oparciu o daną metodę) lider identyfikuje najlepsze rozwiązania biorąc pod uwagę w szczególności cele procesów, oczekiwania klientów i wyniki jednostek określone na podstawie przyjętych metod pomiaru.

## **FAZA IV POGŁĘBIANIE WIEDZY**

## **Krok 12.**

### **Opis dobrych praktyk.**

Lider projektu we współpracy z uczestnikiem projektu dokonuje szczegółowego opisu procesu w jednostce osiągającej najlepsze wyniki. We współpracy z osobą odpowiedzialną za przebieg procesu w jednostce definiuje czynniki kluczowe dla efektywności realizacji procesu.

## **Krok 13.**

### **Wymiana doświadczeń - prezentacja dobrych praktyk.**

Lider projektu we współpracy z koordynatorem benchmarkingu organizuje spotkania robocze z pracownikami jednostek zarządzającymi procesami, dla których zidentyfikowano dobre praktyki. Spotkania robocze służą pogłębieniu wiedzy wszystkich zainteresowanych stron, wymianie doświadczeń i wyjaśnianiu wątpliwości związanych z prezentowanym rozwiązaniem. Spotkania mogą również służyć doskonaleniu lub nawet zmianie metody pomiaru wyników procesów.

## **FAZA V WNIOSKOWANIE I DOSKONALENIE**

## **Krok 14.**

### **Zaprojektowanie zmian i rekomendacja ich wdrożenia w procesach poddanych benchmarkingowi.**

Istotą benchmarkingu jest umiejętność wykorzystania doświadczeń partnerów benchmarkingu do doskonalenia własnej organizacji. Element ten, z jednej strony istotny, z drugiej należy uznać za najtrudniejszy w projektach benchmarkingowych. Na tym etapie największą rolę odgrywa koordynator – koordynator powinien w efekcie benchmarkingu dostarczyć kierownikowi jednostki informacji czy samoocena realizacji procesów objętych benchmarkingiem w odniesieniu do wyników osiągniętych przez podobne jednostki wskazuje na potrzebę uruchamiania zmian. Czy udało się w fazie analizy dobrych praktyk zidentyfikować zakres zmian, których uruchomienie z dużym prawdopodobieństwem wpłynie na poprawę efektywności funkcjonowania jednostki. Czy kontynuacja badań benchmarkingowych jest zasadna, w szczególności czy udział w benchmarkingu (niezależnie od rekomendowania lub nie działań doskonalących) niesie za sobą wartość dodaną (np. pozytywne zmiany kultury pracy, przenoszenie rozwiązań zarządczych wdrażanych w ramach benchmarkingu na inne sfery działania jednostki, usprawnienie procesu komunikacji) dla jednostki, przewyższającą nakłady (czasochłonność) ponoszone na wdrażanie benchmarkingu w urzędzie.



Pożądaną by lider benchmarkingu zapewnił koordynatorom wsparcie szkoleniowe przygotowujące do etapu wnioskowania i projektowania zmian. Zakres wsparcia kompetencyjnego szczegółowo opisano w kolejnym załączniku opisu produktu finalnego.

#### **Krok 15.**

#### **Zaprojektowanie zmian i rekomendacja ich wdrożenia w procesie realizacji benchmarkingu.**

Lider powinien na każdym etapie realizacji cyklu benchmarkingu obserwować i wnioskować w zakresie usprawnienia procesu realizacji benchmarkingu w przyszłości.

Informacja zwrotna od uczestników benchmarkingu powinna być podstawą zmian zarówno koncepcji prowadzenia badań benchmarkingowych jak i jego elementów: porównywanych procesów, wskaźników monitorowania, terminów pomiarów, zasad identyfikacji najlepszych rozwiązań oraz sposobu prezentacji najlepszych praktyk pozostałym uczestnikom.

Ponadto realizacja benchmarkingu powinna zweryfikować i wskazać konieczność zmian w zasobach wspierających prowadzenie badań:

- zasoby ludzkie: wskazać ewentualną konieczność zmian w schemacie kompetencyjnym oraz dodatkowego wsparcia dla osób zaangażowanych w prowadzenie badań po stronie uczestników (uzupełnienie braków np.: poprzez szkolenia, warsztaty lub konferencje), wskazać inne problemy leżące po stronie zasobów ludzkich, takie jak ewentualne problemy komunikacyjne, nieprzewidywany wpływ fluktuacji kadr na przebieg projektu, konieczność zaangażowania osób z najwyższego kierownictwa w celu zwiększenia rangi projektu, itp.,
- zasoby techniczne: konieczność udoskonalenia narzędzi do gromadzenia i analizowania danych, konieczność zmiany organizacji/koordynacji badań, w tym organizacji projektu ze strony lidera, konieczność zmian w systemie przepływu informacji (np.: potwierdzanie formy elektronicznej formą papierową), zmian formalnych (np.: w zapisach porozumienia).

Brak reakcji na potrzeby uczestników benchmarkingu oraz zmiany w otoczeniu mogą być istotną przyczyną porażki systematycznego benchmarkingu.