

БЕНЧМАРКИНГЪТ КАТО УПРАВЛЕНСКИ ИНСТРУМЕНТ В ПУБЛИЧНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ

Гл. ас. д-р Поля Кацамунска
УНСС

Катедра “Публична администрация и регионално развитие”

Резюме

Настоящото проучване е посветено на бенчмаркинга като управленски инструмент за учене от опита на по-добрите с цел неговото овладяване и успешно прилагане в публичния сектор. В условията на нарастващи изисквания на гражданите и бизнеса за повече и по-добри публични услуги въпросът за възприемане на методи от частния сектор в публичното управление се поставя с особена актуалност. Идеята за въвеждане на бенчмаркинга в публичната администрация е сравнително нова за България и това налага необходимостта да се изследва потенциала и спецификите на неговото прилагане в практиката на публичните организации.

1. Същност и особености на бенчмаркинга

В условията на глобализация и евроинтеграция, засилваща се конкуренция и въвеждане на информационните и комуникационните технологии в административната дейност гражданите и бизнесът имат все по-големи очаквания към публичните услуги. Опитът на организациите от публичния сектор в развитите страни показва, че, за да повишат ефективността и ефикасността на работата си и да предоставят по-добри публични услуги, те често се обръщат към методи, използвани от бизнес организациите като бенчмаркинг¹, тотално управление на качеството, аутсорсинг и др.

Бенчмаркингът се използва отдавна от бизнес сектора, при това бенчмаркинг практики се откриват прилагани в множество организационни процеси и функции на фирменото управление. Първоначално бенчмаркингът се появява в средата на ХХ век, когато японски специалисти започват да посещават компании в САЩ и Западна Европа, за да проучат идеи, които впоследствие ще приложат успешно както в областта на производството, така и в мениджмънта. В своята съвременна трактовка бенчмаркингът се прилага от края на 70-те години на ХХ век, когато корпорацията *Xerox* започва да изучава японския опит, за да преодолее пазарните проблеми и намери необходимите решения.

По своята същност бенчмаркингът е “инструмент за оценка на дейността на организацията и за улесняване трансфера на управленски практики и заимстването от звената и организациите, с които се сравняваме”². На практика бенчмаркингът се схваща като еталон, мярка или стандарт за добри постижения и служи като ориентир за сравнение с най-добрите фирми от определена област. По този начин бенчмаркингът се превръща в инструмент за анализиране и повишаване на конкурентните предимства на фирмата, т.е. в инструмент за т.нар. конкурентно маркиране³, но успоредно с това той

¹*Бенчмаркинг* – най-близкият български термин е сравнителен анализ и се свързва с учене, обмен на информация и възприемане на добри практики, които да доведат до постепенно подобряване на работата, т.е. да се усъвършенстват, като се учим от другите чрез сравняване с тях.

²*Бенчмаркинг в публичния сектор на България*, ИПАЕИ с подкрепата на NASPAA/NISPAcee и USAID по линия на проект “Developing Benchmarking in Bulgarian Public Sector (Administration)”, 2003, с. 11.

³*Михалева, Св.*, Инструменти за управление на качеството на административната дейност, УИ на ВСУ “Ч.Храбър”, В., 2007, с.57.

се използва и като структуриран подход за постигане на ефективни резултати, които да повишат ползата за клиентите и обществото.

Без съмнение потенциалът на бенчмаркинга по отношение на конкуретните предимства на публичните организации е сравнително ограничен, но въпреки това неговата практическа приложимост в публичния сектор вече е установена, тъй като той спомага за развитието на пазарната реформа и динамизирането на реформата в публичната администрация чрез трансфер на пазарни принципи. Тази теза се застъпва и в разработките на мнозина български изследователи като П. Павлов, Г. Манлиев, М. Граматиков и др., според които инструментът бенчмаркинг предоставя големи възможности за повишаване доверието на гражданите в публичните организации, за намаляване на административното бреме върху бизнеса и за повишаване на прозрачността и отчетността в действията на администрацията. Тук е мястото да се посочи, че много европейски страни вече активно прилагат бенчмаркинга за сравнение и разпространение на добрите практики в техните администрации. Така например в Англия проучването на опита на най-добрите е съществен елемент от процеса на правене на политика в дадена област, преди да се разработят конкретни нормативни актове или да се предприемат действия за подобряване на административната дейност. В тази връзка следва да се отбележи ролята на Европейската комисия, която отчете ефективността и значимостта на подхода за трансфер на добри практики от една към друга администрация. И тъй като в областта на публичната администрация, както е известно, няма *acquis communautaire*, това даде възможност да се изведе бенчмаркингът като приоритет в политиките за модернизация на националните администрации на страните-членки на ЕС.

Основната цел на бенчмаркинг дейностите е да се намерят по-добри начини за изпълнение на задачите с оглед подобряване на цялостното изпълнение на организацията. Но това съвсем не означава просто сравнителен анализ, копиране опита на другите или отделно проучване и самостоятелно решение⁴, тъй като той провокира и акцентира на неизбежната промяна чрез изследване и анализ на онези организации, предприели промени с цел усъвършенстване на дейностите като част от модернизиранието на публичната администрация. В тази връзка следва да се уточни, че въпреки очевидната връзка между бенчмаркинга и тоталното управление на качеството (TQM) двете понятие не се припокриват и не могат да се използват като синоними. Най-често TQM се определя от повечето автори като философия на приобщаване на всички в организацията за постигане на по-високи резултати и създаване на механизъм за изпитване на чувство на гордост у всеки, който допринася за удовлетвореността на потребителите и просперитета на организацията. От тази гледна точка TQM може да се представя като една по-цялостна форма на организационна промяна, която цели промяна на организационната култура и това дава основание на М. Граматиков да разглежда бенчмаркинга “като част от TQM програма за възприемане на политика към постоянно търсене на подобрене на качеството, но и като прилагане на отделна стъпка за подобряване на производителността”⁵.

2. Бенчмаркингът в публичната администрация

Успешното прилагане на бенчмаркинга като средство за подобряване дейността на публичната администрация в голяма степен се определя от специфичните особености на всеки конкретен случай, но спазването на определена последователност в действията по реализирането на бенчмаркинга важи като за публичните, така и за

⁴**Benchmarking for Public Services.** PSBS, Cabinet Office & HM Customs and Excise, London, UK: <http://www.benchmarking.gov.uk> – Public Sector Benchmarking Service.

⁵ www.gramatikov.com/research/introduction_benchmarking.pdf

частните организации. Основните стъпки, предполагащи въвеждането на бенчмаркинг се отнасят до:

- Детайлно разбиране на вътрешните процеси;
- Идентифициране на пропуските в представянето;
- Анализ на процесите на другите;
- Регулярно сравнение на собствените процеси с тези на другите;
- Внедряване на необходимите действия за достигане на по-добро изпълнение;
- Продължаващо наблюдение на резултатите и преглед на ползите.

Изследователите на бенчмаркинг разграничават няколко различни вида бенчмаркинг. Мнозина от българските изследователи се придържат към известната класификация на Камп (1995 г.), според която бенчмаркингът намира проявление в три основни разновидности, а именно: вътрешен, конкурентен и функционален (генеричен) бенчмаркинг⁶. Съществува и четвърти вид бенчмаркинг, определян като стратегически и прилаган предимно в частния сектор. Под стратегически бенчмаркинг се разбира управленска техника, чрез която се измерват стратегическите за организацията сфери и дейности като технологии, пазарни сегменти и др.

Основна характеристика на вътрешния бенчмаркинг е, че той се провежда в рамките на организацията и това улеснява трансфера и обмена на добри практики между отделните звена вътре в организацията. Вътрешен бенчмаркинг е налице, когато една организация от системата на публичната администрация измерва и съпоставя еднородни процеси в различни дирекции и отдели, като напр. бенчмаркинг на дейности по документооборота, работа с потребители или комуникация с други звена в една изпълнителна агенция. Съществен недостатък на този вид бенчмаркинг е, че се изключва сравнението с други организации, които могат да бъдат лидери в съответната област. Конкурентният бенчмаркинг е характерен предимно за бизнес сектора. При него организацията се сравнява с най-добрите практики, използвани от директния конкурент в дадена сфера на дейност, и за тази цел е особено важно да се събира необходимата информация, която ще даде възможност да се предприемат действия за постигане на конкурентни предимства. По правило приложението на този вид бенчмаркинг в публичния сектор е ограничено, защото, за разлика от бизнес сектора, конкуренцията не е присъща характеристика на публичната администрация. За България, както и за други страни, изключение правят отделни случаи от сферата на образованието или здравните услуги, където в определена степен може да се говори за относителна конкурентност. Според М. Граматиков, въпреки липсата на реална конкуренция в публичната администрация, ”конкурентният бенчмаркинг може да се използва за организации, които са юридически самостоятелни, но по силата на закона осъществяват една и съща дейност или предоставят еднакви услуги за гражданите и стопанските организации”. При третия вид – функционален бенчмаркинг се генерира и натрупва информация за отделен процес в организацията. С този вид бенчмаркинг могат да се измерват и оценяват такива функции като управление на човешките ресурси, информационно обслужване, планиране на дейността и др. За изследване на цялостното състояние на процесите в организацията се използва по-общия, т.е. генеричния бенчмаркинг.

Без съмнение въвеждането на бенчмаркинг в публичната администрация е свързано с реални трудности и проблеми. Те могат да бъдат от различно естество и да крият сериозни рискове. Съществен проблем за неговото прилагане може да се породи

⁶ Бенчмаркинг в публичния сектор на България, ИПАЕИ с подкрепата на NASPAA/NISPAcee и USAID по линия на проект “Developing Benchmarking in Bulgarian Public Sector (Administration)”, 2003, с.15–19.

от действието на фактора *мотивация и мотивационните механизми в публичната администрация*, защото, в сравнение с бизнес средата, административната среда е по-неблагоприятна. За разлика от служителите в бизнес организациите административните служители са по-резервирани и невинаги заинтересовани от измерване на резултатите от дейността им. Не следва да се пренебрегва и рискът, в случай че бенчмаркингът бъде използван не като инструмент за откриване и налагане на добри практики, а от тук и за подобряване на дейността на организацията, а вместо това – като средство за контрол и мониторинг и налагане на санкции. В този контекст от ключово значение за неговото въвеждане в публичния сектор е да се осигури подкрепата на ръководството на административната единица, защото по смисъл и предназначение бенчмаркингът е инструмент за подобряване качеството на продукта на организацията чрез изучаване и прилагане на опита на най-добрите.

В България първите теоретични и практически разработки в областта на бенчмаркинга в публичния сектор бяха направени преди няколко години, но въпреки това този въпрос все още не е обстойно проучен и задълбочено изследван. Едва през последните години и у нас започна да се отдава все по-голямо значение на мнението на потребителите на публични услуги и степента на тяхното удовлетворение от услугите, предоставяни от публичните организации, макар тази концепция да намери проявление на политико-нормативно ниво още през 2003 г.⁷ Пилотното осъществяване на бенчмаркинга в публичния сектор в България бе насочено към функцията *управление на човешките ресурси* в четири административни структури⁸, избрани поради структурно сходство по отношение на държавните функции, които са призвани да изпълняват, а не по предмет на дейност. Паралелно с това български изследователи осъществиха поредица от проучвания на Интернет сайтове на централни и местни органи на властта и това даде възможност да се извлекат добри практики, подходящи за използване от други публични организации⁹. Днес вече могат да се посочат конкретни примери за отделни елементи, които наподобяват на управленската практика на бенчмаркинга, прилагани от различни организации – най-вече от здравната и образователната сфера, но все ще е трудно да се говори за бенчмаркинга като институционализирано организационно действие.

В заключение следва отново да се подчертае потенциалът на бенчмаркинга за натрупване и усвояване на знания, които ще дадат възможност на организациите не само да опознаят по-добре съществуващите процеси, но и да организират дейността си по по-ефективен и ефикасен начин. Бенчмаркингът е този инструмент, чрез който на базата на информацията за добрите и слабите постижения, установени вътре в организационната структура или в конкурентите им организациите и от двата сектора – публичния и бизнес, могат да се поставят ясни цели за действие и да се намерят по-добри начини за изпълнение на задачите. Очевидно е, че бенчмаркингът е приложим в публичната администрация в България, но за неговото овладяване и успешно приложение като управленски инструмент се изисква не само промяна в управленските нагласи и методи, но и силна подкрепа от висшите административни ръководители.

⁷ Програма за модернизиране на държавната администрация и План за изпълнение на стратегията за модернизиране на държавната администрация – от присъединяване към интегриране, Решение №3 на МС от 2003 г.

⁸ Проучените организации са: Комисия за регулиране на съобщенията (КРС), Държавна комисия по стокови борси и тържища (ДКСБТ), Държавна комисия за енергийно регулиране (ДКЕР) и Комисия по търговия и защита на потребителите (КТЗП). За повече информация вж. *Бенчмаркинг в публичния сектор на България*, ИПАЕИ, NASPAA и NISPAcee, 2003, с.30–32.

⁹ **Граматинов, М.** Изследване на потребителската стойност на Интернет сайтовете на централната администрация, Публична администрация, 1, 2003, с.37–49.

Литература

1. Бенчмаркинг в публичния сектор на България, ИПАЕИ с подкрепата на NASPAA/NISPAcee и USAID по линия на проект “Developing Benchmarking in Bulgarian Public Sector (Administration)”, 2003.
2. **Михалева, Св.** Инструменти за управление на качеството на административната дейност, УИ на ВСУ “Ч.Храбър”, В., 2007.
3. **Павлов, П.** Алтернативи за институционална трансформация на държавното управление, Серия “Знание”, УИ на ВСУ “Ч.Храбър”, В., 2007.
4. **Павлов, П.** Държавното управление и администрацията в европейски контекст, Ориентири за трансформация, УИ на ВСУ “Ч.Храбър”, В., 2007.
5. Програма за прозрачност в дейността на държавната администрация и на лицата, заемащи висши държавни длъжности, МДААР, www.mdaar.government.bg
6. **Граматииков, М.** Изследване на потребителската стойност на Интернет сайтовете на централната администрация, Публична администрация, 1, 2003.
7. Стратегия за модернизиране на държавната администрация – от присъединяване към интегриране (2003–2006).
8. Benchmarking for Public Services. PSBS, Cabinet Office & HM Customs and Excise, London, UK: <http://www.benchmarking.gov.uk> – Public Sector Benchmarking Service.
9. The Benchmarking site of the EU – www.benchmarking-in-europe.com
10. Building Better Quality Administration for the Public: Case Studies from Central and Eastern Europe, ed. Caddy, J., M. Vintar, NISPAcee, 2002.
11. **Camp, R.C.**, Business Process Benchmarking: Finding and Implementing Best Practices, ASQC Quality Press, Milwaukee, Wisconsin, 1995.
12. www.gramatikov.com/research/introduction_benchmarking.pdf