

Studium przypadku:

Realizacja projektu Business Reengineering w Urzędzie Statystycznym w Zurichu

Przykład opracowany na podstawie: Margit Osterloh, Jetta Frost, Prozeßmanagement als Kernkompetenz, Gabler Verlag, Wiesbaden 1996.

Realizacja projektu reengineeringu w urzędzie statystycznym w Zurichu jest dowodem na to, że koncepcję BR można zastosować nie tylko w przedsiębiorstwach przemysłowych lub usługowych ale również jako metodę radykalnych zmian w jednostkach administracji państwowej i przedsiębiorstwach gospodarki komunalnej. Na przykładzie reengineeringu przeprowadzonego w urzędzie statystycznym można zaobserwować również praktyczne zastosowanie różnych idei wdrażania reengineeringu a w szczególności koncepcji segmentacji według stopnia trudności zadań do wykonania.

1. Urząd statystyczny i jego otoczenie

W urzędzie statystycznym kantonu Zurich zatrudnionych jest około 25 pracowników. Ich zadaniem jest zbieranie, sortowanie i analiza danych statystycznych gmin kantonu oraz analiza zmian statystyk w kantonie i opracowywanie instrumentów kontroli dla zarządu. W urzędzie statystycznym prowadzone są również ustalenia dotyczące finansów międzygminnych. Ponadto urząd koordynuje przygotowanie i przeprowadzenie wszelkich wyborów i głosowań w kantonie.

W ramach realizacji programu New Public Management w jednostkach administracji publicznej zakłada się zmiany takie jak w przedsiębiorstwach: więcej „wolności” w podejmowaniu decyzji ale też przymus konkurencji. Celem ma być zdobycie większej liczby klientów (mieszkańców gminy, kantonu), wzrost efektywności działania i przede wszystkim zmniejszenie kosztów działalności.

Centralnymi postulatami idei New Public Management są:

- ♦ Sterowanie budżetem na podstawie celów do osiągnięcia. Zamiast pytać „Ile pieniędzy chcemy dać urzędowi statystycznemu na jego wydatki?” należy pytać „Co powinno być rezultatem działalności urzędu statystycznego i ile powinno to kosztować?” Urząd statystyczny powinien dostać zlecenie na wykonanie usługi, a koszt realizacji tego zlecenia powinien być określony w budżecie globalnym kantonu.
- ♦ Rozdzielenie funkcji kupującego od dostawcy. Urząd statystyczny może występować w roli kupującego usługi od prywatnych jednostek zajmujących się zbieraniem i przetwarzaniem informacji. Jeżeli sam występuje jako dostawca usług powinien być jednostką konkurencyjną w stosunku do prywatnych dostawców. Konieczne wydaje się w takim przypadku stosowanie narzędzi takich jak benchmarking oraz zastanowienie się, którą część działalności urzędu można wyodrębnić w ramach outsourcingu.
- ♦ Rozdzielenie kompetencji o znaczeniu strategicznym i operacyjnym. Decyzje strategiczne w przypadku funkcjonowania urzędu statystycznego podejmowane są przez władzę ustawodawczą, jednak ich praktyczna realizacja należy do

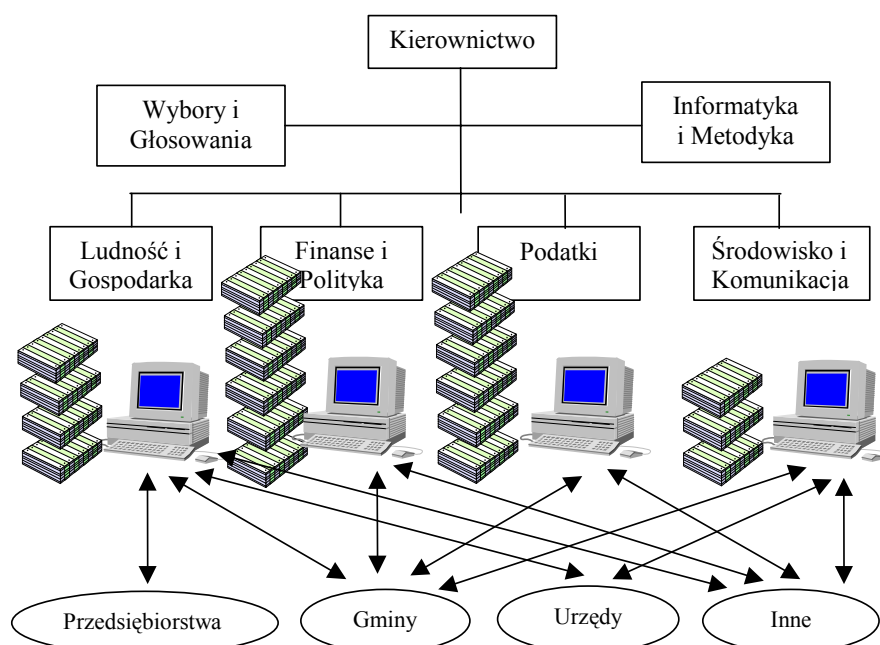
państwowych lub prywatnych dostawców usług związanych ze zbieraniem i przetwarzaniem informacji.

- ♦ Controlling. Jednostki administracji państwowej kontrolowane są już nie tylko pod kątem działalności zgodnej z przepisami ale również sprawdza się skuteczność ich funkcjonowania.
- ♦ Płaskie struktury organizacyjne i praca zespołowa. W jednostkach administracji państwowej należy podobnie jak w przedsiębiorstwach stosować nowoczesne koncepcje zarządzania takie jak Lean Management, Total Quality Management oraz Business Reengineering.

2. Sytuacja urzędu statystycznego przed realizacją reengineeringu.

Struktura organizacyjna, produkty, organizacja pracy

Strukturę organizacyjną urzędu statystycznego przed wprowadzeniem zmian prezentuje rysunek 1. Organizacja podzielona jest na cztery podstawowe wydziały wyróżnione według źródeł danych. Są to: Ludność i Gospodarka, Finanse i Polityka, Podatki, Środowisko i Komunikacja. Każdy z wydziałów we własnym zakresie zajmuje się zbieraniem, sortowaniem i analizą danych z gmin należących do kantonu. Gminy otrzymują z wydziałów ankiety, które po wypełnieniu odsyłają do każdego z wydziałów oddzielnie. W oczywisty sposób występuje tu problem „dublowania” danych, który z powodu ochrony danych nie mógł być rozwiązany. Poza tym wydziały odsyłają do gmin ankiety błędnie lub niezrozumiale wypełnione, a takie stanowią zwykle od 50 do 70%. W każdym z wydziałów zainstalowane są inne systemy informatyczne przetwarzania danych, wobec czego dostęp do danych zebranych w każdym z wydziałów mają tylko jego pracownicy. Również za przekazanie opracowanych informacji statystycznych do właściwych biur odpowiada każdy z wydziałów oddzielnie.



Rys. 1. Struktura organizacyjna urzędu statystycznego w Zurichu przed projektem reengineeringu

Specyficzne dla każdego wydziału przepływy pracy wyjaśnia poniższy opis.

- ♦ Wydział Finansów i Polityki

Nie opracowane, „surowe” dane wydział ten pozyskuje z wydziałów finansowych gmin oraz z biur wyborczych kantonu. Informacje zawarte są w ankietach, które opracowywuje firma zajmująca się elektronicznym przetwarzaniem danych. W rezultacie tej obróbki powstają tabele z wymaganymi przez Wydział Finansów i Polityki informacjami, zachowane w bazie danych wydziału. Efektem końcowym są publikacje powstałe po przetworzeniu tabel za pomocą programów Desktop Publishing.

♦ Wydział Ludności i Gospodarki

Dane, które interesują Wydział Ludności i Gospodarki pochodzą ze spisów ludności oraz corocznych obliczeń liczby pustych mieszkań, pomieszczeń gospodarczych czy też statystyk dotyczących budownictwa mieszkaniowego w poszczególnych gminach. Ponadto urząd statystyczny prowadzi szacunki dotyczące przykładowo cen gruntów w kantonie. Pozyskane dane przechowywane są w postaci tabel na różnego rodzaju nośnikach danych. Efektem końcowym są gotowe statystyki i doniesienia prasowe dotyczące ludności i jej aktywności gospodarczej w kantonie.

♦ Wydział Podatków

W Wydziale Podatków dane uzyskuje się z różnych wyliczeń podatków tworzonych w poszczególnych gminach pierwotnie dla Urzędu Skarbowego, a nie Urzędu Statystycznego. Ponadto wykorzystywane są dostępne w gminach statystyki na temat dochodów i zamożności mieszkańców. Pracownicy Wydziału Podatków muszą w pierwszej kolejności wyszukać wśród nadmiaru danych te właściwe a następnie przeprowadzić kontrolę wybranych danych. Efektem funkcjonowania wydziału są publikacje dotyczące szacunkowych wpływów z podatków oraz analizy różnych wskaźników finansowych.

♦ Wydział Środowiska i Komunikacji

W wydziale tym realizowane są dwa podstawowe zadania: po pierwsze zbieranie i przetwarzanie danych dotyczących środowiska naturalnego i zagadnień komunikacji w poszczególnych gminach i po drugie przygotowanie do druku corocznie wydawanego rocznika statystycznego i innych publikacji urzędu. Dane na temat środowiska pracownicy wydziału pozyskują z odpowiednich przedsiębiorstw gospodarki komunalnej (oczyszczalnie ścieków, wodociągi), a na temat komunikacji z raportów firm budowlanych i przewoźników. Efekt końcowy pracy wydziału i całego urzędu stanowi Rocznik Statystyczny kantonu.

Poszczególne wydziały posiadają dużą autonomię i w bardzo małym zakresie ze sobą kooperują.

3. Realizacja projektu Business Reengineering

Cel projektu

Urząd Statystyczny kantonu Zurich dąży do osiągnięcia w przyszłości, oprócz realizacji swoich zadań ustawowych, czołowej pozycji na rynku „danych” w kantonie Zurichu. Dotychczas opracowane przez urząd dane przekazywane były jedynie do pełniących rolę zwierzchników urzędów administracji krajowej. W przyszłości urząd chciałby sprzedawać swoje usługi również do sektora prywatnego. Celem realizacji projektu Business Reengineering ma być zwiększenie końcowych rezultatów funkcjonowania urzędu (więcej przetworzonych danych), jednak bez nadbudowy kadry pracowniczej.

Sposób osiągnięcia celu

W pierwszym kroku wdrażania zmian pracownicy urzędu zostali nakłonieni do utworzenia opisu swojej firmy takiej, jaką chcieliby widzieć. W tym celu powołano grupę roboczą, w której obradach mógł uczestniczyć każdy z pracowników. Opis opracowany przez tę grupę stanowił wyraz dobrej woli i zaangażowania pracowników urzędu w proces zmian. Uznali oni, że urząd ma być nowoczesnym, publicznym przedsiębiorstwem usługowym, które zbiera, opracowuje i sprzedaje dane oraz zaopatruje w nie gminy kantonu Zurich i wyższe urzędy. Przedsiębiorstwo ma się kierować następującymi celami: wypełnianie zadań ustawowych, dążenie do osiągnięcia wiodącej pozycji na rynku pozyskiwania i przetwarzania danych w kantonie, zwiększanie zadowolenia swoich klientów, rozwijanie marketingu, stosowanie nowoczesnych rozwiązań w produkcji, troska o kooperatywny styl przywództwa.

Wdrożenie tych celów musi mieć konsekwencje w: zmianie przepływu pracy, zmianie organizacji, komunikacji i koordynacji działań.

W drugim kroku reengineeringu zbudowane zostały grupy robocze złożone z pracowników różnych wydziałów. Ich zadaniem było zaproponowanie koncepcji utrzymywania kontaktów z klientami. Zgodnie z tą koncepcją Urząd Statystyczny powinien przejąć funkcje tworzenia statystyk od tych urzędów gmin i innych instytucji, które dla własnych potrzeb je tworzyły. Pracownicy urzędu, mając dostęp do wszystkich danych mogą zdecydowanie lepiej koordynować prace ich opracowywania. Dla każdego klienta urząd może tworzyć zestawienia z danych, którymi inne urzędy i instytucje nie mogłyby dysponować. Na przykład urzędy rozwoju szkolnictwa czy budownictwa mogą zamawiać w Urzędzie Statystycznym odpowiednie statystyki potrzebne im do planowania. Urząd może mieć również klientów prywatnych.

Kompetencją podstawową urzędu ma być prowadzenie usług doradczych efektywnego wykorzystania danych.

Trzecim krokiem w projekcie reengineeringu ma być budowa relacyjnej bazy danych, do której dostęp on-line mają mieć wszyscy pracownicy urzędu.

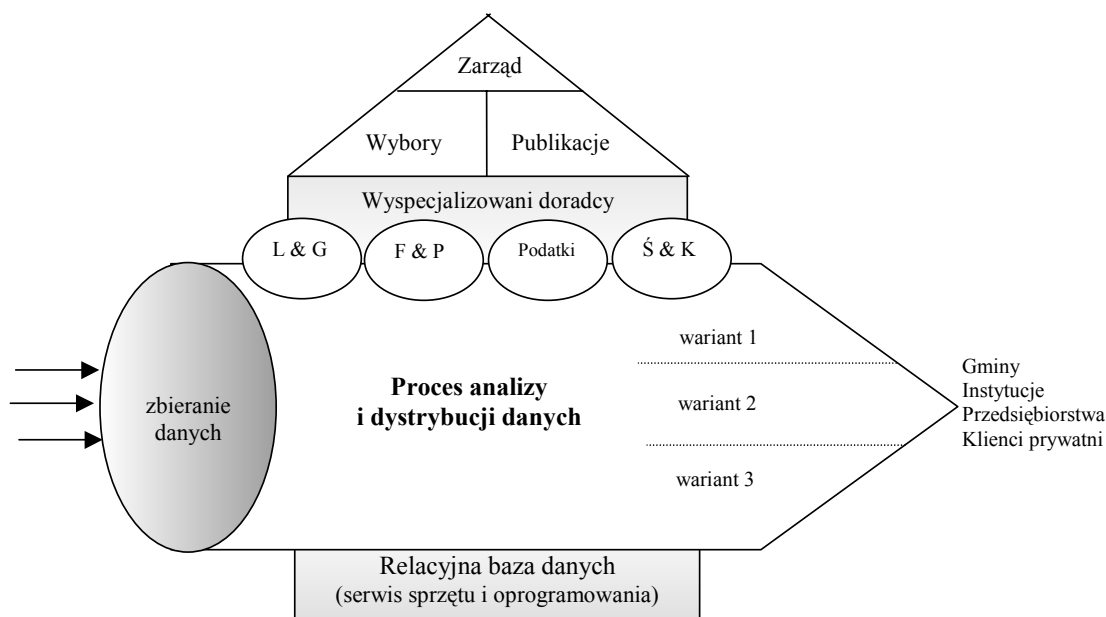
Krok czwarty to wdrożenie nowej struktury organizacyjnej i nowy podział pracy. Z tym związane jest zdefiniowanie i zaprojektowanie podstawowych procesów gospodarczych przebiegających w urzędzie.

Projektowanie procesów gospodarczych w Urzędzie Statystycznym¹

W urzędzie zdefiniowany został jeden podstawowy proces gospodarczy: Proces analizy i dystrybucji danych, który realizowany jest dla wszystkich klientów. Zbieranie danych ma poprzedzać ten proces i ma odbywać się kolektywnie, by uniknąć dublowania pracy. Zgodnie z ideą segmentacji procesów według ustalonych kryteriów proces analizy i dystrybucji danych może zostać podzielony według stopnia trudności danych do opracowania i przebiegać w trzech wariantach: jako proces przetwarzania złożonych danych, jako proces przetwarzania danych częściowo złożonych a częściowo prostych i jako proces działań czysto rutynowych. Relacyjna baza danych zbudowana w ramach projektu w urzędzie ma umożliwiać bezpośredni dostęp do danych wszystkim pracownikom urzędu. Struktura organizacyjna nie jest już podzielona na wydziały według źródeł danych, a podział pracy zależy od stopnia trudności w analizie danych. Na proste, telefoniczne pytania klientów może odpowiedzieć każdy z pracowników.

¹ W trakcie opracowywania przez autorów przykładu projektu reengineeringu w Urzędzie Statystycznym w Zurichu, projektowanie procesów było dopiero w fazie wstępnej. Dlatego dalszy ciąg przykładu wskazuje w jaki sposób idea Business Reengineering mogłaby być praktycznie wdrożona.

Wcześniej nie było to możliwe, gdyż pracownicy poszczególnych wydziałów dysponowali jedynie informacjami dostępnymi w ich wydziale. Rysunek 2. prezentuje strukturę organizacyjną urzędu po realizacji projektu Business Reengineering.



Rys 2. Urząd Statystyczny jako organizacja procesowa

W nowej organizacji pracy muszą też zostać uwzględnione „szczyty sezonowe”, kiedy to urząd odpowiedzialny jest za organizację wyborów w kantonie. Podczas takiego szczytu konieczna jest współpraca całego zespołu pracowników. Dlatego też praca zespołów d/s realizacji wariantów procesu podstawowego powinna być zorganizowana jako praca nad kolejnymi projektami. Oznacza to stały podział zleceń klientów między zespoły realizujące proces analizy i dystrybucji danych zależnie od liczby projektów przewidzianych do wypełnienia w danym czasie. Każdy zespół odpowiada więc na zmianę za kolejne warianty procesu. Mimo, że takie rozwiązanie jest postrzegane często jako wada (należy wykształcić każdy zespół w obsłudze wszystkich wariantów procesu), to ma ono też zaletę: bez dodatkowych nakładów na szkolenia pracowników podnoszą oni stale swoje kwalifikacje. Pomocą służą im byli kierownicy wydziałów, występujący w nowej organizacji w rolach wyspecjalizowanych doradców.

Ze zmian zachodzących w urzędzie korzyści mogą wyciągnąć nie tylko prywatni klienci i instytucje, ale też gminy. Włączenie komputerów gminnych do sieci urzędu pozwoliłoby na bezpośredni przekaz danych w dwóch kierunkach.