

С. О. Ганоцька,
головний спеціаліст,
Регіональне відділення Фонду державного майна України по Харківській області

СТАНДАРТИ УПРАВЛІННЯ ЯКІСТЮ ЯК ІНСТРУМЕНТ МОТИВАЦІЇ В ПРОФЕСІЙНІЙ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

У статті розглянуті питання запровадження системи управління якістю в професійну діяльність державних службовців. Визначена сутність системи управління якістю як головного інструменту мотивації в професійній діяльності державних службовців.

In the article the considered questions introduction of quality management system in professional activity of civil servants. Certain essence of quality management system as a main instrument of motivation in professional activity of civil servants.

Ключові слова: система управління якістю, професійна діяльність державних службовців, процес, мотивація.

Key words: quality management system, professional activity civil servants, process, motivation.

ВСТУП

Актуальність питання удосконалення професійної діяльності державних службовців у зв'язку із значним зростанням ролі персоналу в процесах модернізації діяльності, оскільки управління змінами в організації повинно відбуватися на основі новітніх досліджень в сфері управління, які дозволяють розробляти та оперативно втілювати інноваційні методи для ефективної та результативної роботи. Крім того, курс на європейську інтеграцію нашої країни вимагає перегляду стандартів і норм функціонування органів державної влади на всіх рівнях, а для України європейська інтеграція — це ефективний шлях виходу на новий рівень клієнтоорієнтованої економіки, усунення існуючих технологічних прогалин, залучення додаткових іноземних інвестицій і новітніх технологій, із змінами кількісних показників діяльності персоналу на якісні. У ході реалізації завдань щодо інтеграції постала необхідність реформування стандартів функціонування всієї системи державного управління, й ефективним засобом для цього є визнана в усьому світі система управління якістю.

Аналіз останніх досліджень і публікацій з питань запровадження системи управління якістю в публічній адміністрації на основі міжнародного стандарту ISO 9001:2000 свідчить про велику увагу таких відомих вітчизняних та зарубіжних фахівців, як М. Лахижа, Т. Маматова, Т. Мотренко, Т. Пахомова, Ю. Шаров та ін. [1—5], Х. Рамперсад [6], Ханс де Брюїн [7] та ін. Запозичення міжнародного досвіду використання систем управління якістю в органах державної влади для створення теоретичних, методичних, нормативних, інформаційних засад несе науково-прикладне значення для успішних перетворень в державній службі. Зарубіжні науковці з питань запровадження системи управління якістю виявляють однаковість у визначенні, що приведення державної служби та державного управління до єдиних вимог і стандартів повинно відбуватися у розрізі територіально-адміністративної реформи.

НЕВИРІШЕНІ РАНІШЕ ЧАСТИНИ ЗАГАЛЬНОЇ ПРОБЛЕМИ

Нині актуальним є питання щодо впровадження системи управління якістю в систему управління професійною діяльністю державних службовців. Звичайно, це складно уявити, адже сам "об'єкт управління" непередбачуваний за своєю поведінкою. Зрозуміло, що все запланувати і прорахувати не можливо, особливо коли це стосується людей, а стандартом ISO 9001 прямо не передбачено, що персонал повинен бути мотивованим для досягнення цілей організації.

Отже, метою статті є визначення сутності системи управління якістю як головного інструменту мотивації в професійній діяльності державних службовців.

Як вже зазначено, у ході модернізації державної служби в контексті європейської інтеграції та адміністративної реформи визначено необхідність реформування стандартів функціонування всієї системи державного управління та державної служби, разом з чим було схвалено "Концепцією адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу" Указом Президента України від 05.03.2004 № 278/2004. Одним із шляхів адаптації інституту державної служби до європейських стандартів з урахуванням національних особливостей стало ухвалення постанови від 11.05.2006 № 614, якою затверджено "Програму запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади", де на першому етапі системи управління якістю мають бути розроблені та впроваджені в центральні органи виконавчої влади та облдержадміністраціях, на другому етапі — в усіх підвідомчих територіальних підприємствах та організаціях центральних органів виконавчої влади і місцевих адміністраціях [8; 9].

У світі видано близько півмільйона сертифікатів, підтверджуючих відповідність систем якості вимогам МС ISO серії 9000. Основними причинами масового прагнення органів державної влади, підприємств і орга-

нізацій до виконання вимог стандартів ISO серії 9000 є відповідність зовнішнім вимогам, тобто обов'язковість наявності сертифікованої системи якості.

В Україні на початку 2011 року кількість виданих сертифікатів для підприємств та організацій різних форм власності перевищила 4000 (Держспоживстандарт). Згідно офіційних даних, на січень 2011 року запроваджено систему управління якістю в один орган виконавчої влади — Адміністрація державної служби України, та 25 — в органах місцевого самоврядування, хоча у 2008 році Кабінет Міністрів України вже прийняв зміни до програми запровадження якості в органах виконавчої влади, які стосувались перенесення термів впровадження системи управління якістю в органи виконавчої влади та переліку послуг, що мають надаватися органами державної влади, а саме на кінець 2010 року.

Існуюча повільність в процесі запровадження системи управління якістю в органи державної влади несе невизначеність для самих керівників органів державної влади, оскільки неспроможність підійти до питання якості несе загрози для ефективності всієї системи державного управління.

Стандарт — це необхідний елемент підтвердження роботи системи, який не вимагає конкуренції між органами державної влади, а саме підтверджує те, що організація спроможна надати послуги у відповідності з вимогами та виконувати поставлені перед нею завдання в межах компетенції, тобто підтвердити свою професійну спроможність в цілому. Тому впровадження системи управління якістю в органи виконавчої влади здійснюється з метою орієнтації на життєздатність організації. Для споживача сертифікат якості органу державної влади — це впевненість, що організація здатна стабільно задовольняти їх вимоги; для керівництва організації — що вона здатна стабільно задовольняти вимоги споживачів; для державних службовців — що вони чітко, якісно та в повному обсязі виконують свої обов'язки та поставлені завдання.

Запровадження системи управління якістю на базі стандартів ISO серії 9000 саме в органах державної влади більш ефективне, ніж в інших сферах діяльності, оскільки універсальні загальні вимоги до систем менеджменту якості не враховують специфічних особливостей, які прийняті в галузях. Стандарти призначені для вирішення організаційних та управлінських завдань, і в цьому сенсі існує визначена відірваність від матеріального виробництва. Вони достатньо формальні, а саме це не задовольняє керівників провідних галузей виробництва, оскільки саме для них важливий вихід продукції на міжнародний ринок, тому для них необхідно, щоб розвиток системи управління якістю згідно вимог МС ISO 9001:2000 йшов за двома напрямками, що генеруються в одну систему: універсальним — на базі МС ISO 9001:2000, та спеціалізації, орієнтованої на виконання спеціалізованих вимог; розробка системи менеджменту якості з наступною сертифікацією — досить витратна частина бюджету організації, не вимірна з результатами [10].

Діяльність організації зазвичай розмежована на окремі завдання, які у міру можливості намагається вирішити керівництво, але давно відомо, що неможливо вирішити окремі завдання, не вирішивши загального. Система управління якістю передбачає застосування системного підходу для аналізу складних розгалужених процесів у системі державного управління, який дозволяє виділити важливі елементи та зв'язки, прослідкувати процеси, що відбуваються, а також виявити слабкі функціональні ланки в системі, що перешкоджають досягненню поставлених цілей, тобто система управління якістю — це удосконалена система управління організацією в цілому, яка спрямована на досягнення високих результатів роботи державних службовців відповідно до цілей й на задоволення потреб, очікувань та вимог заці-

кавлених сторін протягом усього часу і на всіх етапах функціонування організації.

У літературі якість визначається як практичне відтворення задоволення потреб та очікувань, тобто технічна властивість об'єкта, яка відноситься до потреб та очікувань, а менеджмент (управління) якості є повним набором процесів, який використовується в системі якості. Система менеджменту якості є системою для встановлення політики якості, цілей якості і для досягнення цих цілей, а якість входить до числа критеріїв оцінки діяльності управлінців, тому що керуюча система, тобто керівництво будь-якою організацією, створює й забезпечує менеджмент якості. Менеджмент якості стосовно до державного управління являє собою повний набір процесів державного управління із власними особливостями та взаємодією багатьох об'єктивних та суб'єктивних факторів. Для запобігання впливу негативних факторів на якість процесів управління необхідна державна система управління якістю з державним наглядом за процесом виконання вимог щодо якості роботи [11; 12; 13].

Ядро стандартів системи якості ISO 9000 складається з чотирьох міжнародних стандартів, які надають керівництво по розробці й впровадженню ефективної системи управління якістю. ISO 9001 — стандарт вимог, а ISO 9000, 9004, 19011 — надають керівні положення. ISO 9001 описує, що потрібно зробити для створення системи управління якістю, а не як це зробити. ISO 9001-2000 складається з п'яти основних розділів, які включають 23 підрозділи. Вимоги цих розділів описують, що повинна зробити організація, щоб відповідати вимогам стандарту. Багато з цих вимог необхідно задокументувати й контролювати [14, с. 2—3].

Всі подані в даній міжнародній нормі вимоги є загальними, передбаченими до застосування всіма організаціями, не зважаючи на їх вид, величину та створюваний ними продукт. В нормі використано термінологію та визначення, подані в ISO 9000:2000 (ISO 9000: Quality management systems — Fundamentals and vocabulary [14]). Якщо слідувати нормам, що вписані в стандарті ISO 9001, вони спрямовані на формалізацію того, що робилось й без них.

Визначення якості, яке подають чинні нормативні та методичні документи, як сукупності властивостей і характеристик продукції або послуг, які відносяться до їх здатності задовольняти встановлені вимоги, орієнтовані тільки на його застосування по відношенню до продукції або послуг.

Якщо читати ISO не в загальноприйнятому форматі, не заглиблюючись у філософське сприйняття якості, а в дуже вузькому "виробничому", то стає на своє місце розуміння якості, зокрема прикладне визначення якості, яке дають її в стандарті, протиричить фундаментальному, яке визначає якість як об'єктивно існуючу сукупність характеристик. У результаті цього визначення термін "забезпечення якості" можна викласти наступним чином: забезпечення якості — процес чи результат формування характеристик, які вимагаються при створенні продукту/послуги, а також підтримання цих характеристик. При цьому управління якістю розуміємо як вплив на виробничий процес, який включає в себе три елементи: суб'єкт управління (хто впливає), об'єкт управління (на що впливають) й сам процес впливу шляхом реалізації управлінських функцій.

Не дивлячись на те, що в словнику ISO 9001:2000 вбачається деяким чином недосконалість у визначенні та інтерпретації понять, спрямованість визначень в ньому відображає явно виражену "клієнтоорієнтованість". Будь-які можливості удосконалення термінології, які призводять до втрати клієнтоорієнтованості, тільки погіршують положення, тому при практичній розробці систем менеджменту якості в органи державної влади потрібно керуватись функціональним призначенням організації.

Враховуючи полісемію поняття "менеджмент" та "управління", поблажливість у підході до визначення понять необхідна, тому поняття "менеджмент якості" можна визначити як управління системою, а "управління якістю" — управління в системі. Саме поняття системи управління якістю повинно враховувати не менш фундаментальну властивість систем — емерджентність, а саме: система управління якістю — це множина елементів (посадових осіб, підрозділів, їх характеристик та зв'язків між ними), які утворюють цілісний об'єкт за умови надання для цих елементів та зв'язків між ними цілей в галузі якості й ресурсів, необхідних для їх досягнення.

Мова йде про те, що для кожного продукту можливо задати критерії та параметри, які визначають необхідну якість (визначення якості), потім контролювати продукти/послуги на відповідність цим заданим критеріям (контроль якості) й при цьому постійно коригувати зусилля та заходи для скорочення різниці між заданим параметрами та параметрами, за якими спостерігають (менеджмент якості). При цьому потрібно враховувати й розробку, й виробництво, й оцінювання отриманого ефекту.

У стандарті ISO 9001 увага приділяється забезпеченню якості продукту/послуги, хоча вона сама по собі не цікавить персонал організації. Стандарт ISO 9001 це інструмент для отримання фінансових ресурсів для життєздатності організації, а ефективність організації не є об'єктом стандартизації та сертифікації. Наприклад, в стандарті ISO 9004 слово "ефективність" прописане аж 131 раз, але це тільки в розумінні ефективності задоволення споживачів.

Концептуальною основою стандарту ISO 9000 є те, що організація забезпечує та покращує якість продукції/послуг за допомогою взаємопов'язаних процесів, які повинні постійно аналізуватися та удосконалюватися. Традиційні бюрократичні методи публічного управління під впливом змін соціально-економічних умов поступово наповнюються та нарощують більш гнучкі елементи управління. Такий елемент управління, як система управління якістю, достатньо універсальний та застосовується для будь-якого виду діяльності, не залежно від її специфіки. Однак його впровадження досить складна задача відповідно специфіки діяльності державної служби, але саме завдяки бюрократизації державного менеджменту можливо побудувати чітку структуровану модель адміністрування з усіма взаємопов'язаними процесами, а системний підхід в управлінні персоналом надасть змогу оперативніше відреагувати на непередбачувані події, запобігти небажаним наслідкам, а, можливо, й уникнути цілої низки негативних для організації явищ.

Стандарти ISO серії 9000 встановлюють вимоги і рекомендації, яким чином повинні здійснюватися управлінські процеси в організації, щоб вона функціонувала якісно. Використання стандарту не може "безпосередньо" забезпечити якість послуги, що виготовляється, але він покликаний усунути всі недоліки управлінських процесів, що впливають не лише на якість послуг, але й на задоволеність замовників цих послуг.

При традиційному менеджменті, коли процес проходження виконання документів у органах державної влади виконується на багатьох ланках управлінської ієрархії і вимагає численних узгоджень, цей процес буде краще виконуватись при процесному підході до менеджменту, при організації робіт по горизонталі між функціональними групами, при розумному делегуванні повноважень нижчим ланцюгам управління.

Тут доцільно подати визначення процесу. Будь-яку діяльність або комплекс видів діяльності, які використовують ресурси для перетворення входів на виходи, можна розглядати як процес. Для ефективного функціонування організація має визначити взаємопов'язані та взаємодіючі процеси та управляти ними. Кожний про-

цес, перетворюючи деякий об'єкт праці, має вхід і вихід. Входом процесу може бути продукція/послуга (матеріальна/нематеріальна). Вихід — це продукція/послуга, матеріальна і нематеріальна, яка є результатом процесу. Виходом процесу може бути, наприклад, документ, програмний продукт, банківська послуга або якась проміжна послуга. Один процес може виконуватися у різних структурних підрозділах, що спільно впливають на досягнення спільної мети (формування спільних виходів). Часто вихід одного процесу безпосередньо є входом іншого процесу. Систематичне визначення процесів та їх взаємодії в організації, а також управління ними називають процесним підходом. Під час визначення процесів надзвичайно важливо виявити усіх споживачів процесу (зовнішніх і внутрішніх), узгодити вимоги споживачів, визначити критерії процесу (ефективність, результативність, цінність). В останні десять років панує теза: "Основна проблема організацій — виникнення організаційних бар'єрів та лавиноподібна втрата цінності — може бути подолана завдяки впровадженню процесного підходу" [15].

Для забезпечення правильного управління процесами передбачено, що у кожного процесу повинен бути власник — особа, яка відповідає за цей процес. Власник процесу — виконавець, повинен забезпечувати однозначне розуміння всіма учасниками процесу їх відповідальності і повноважень, повинен організовувати взаємодію під час вирішення проблем, які охоплюють декілька структурних підрозділів організації, а отже, необхідна компетенція та особисті характеристики, які зможуть забезпечити виконання процесу необхідним вимогам, що висуваються чинними нормативними документами.

Відповідно до цього, визначення системи управління якістю в органі державного управління — це концепція системи управління організації, яка має створювати у керівництва організації, персоналу організації та споживача впевненість у тому, що процес виконання завдання буде відповідати встановленим вимогам до її якості, із сукупністю структур і процедур, процесів і ресурсів, необхідних для виконання цілей у межах компетенції.

Отже, система управління якістю — це системи менеджменту організації, концепція створення продукту/послуги з показниками якості, що відповідають очікуванням замовників, а структурні елементи системи управління якістю визначають ті вимоги до організаційно-виробничої діяльності (процесів та процедур), що характеризують якість вихідного продукту/послуги з огляду на потреби споживача та професійною компетенцією виконавця.

Головними критеріями оцінювання якості діяльності державних службовців згідно вимог стандарту якості виступають процес та документообіг.

Для формування пропозицій щодо удосконалення діяльності, а також для визначення відповідності особистісних характеристик службовця вимогам професійної діяльності необхідно враховувати оцінку якості професійної діяльності державних службовців, яку повинно надавати, по-перше, керівництво (внутрішнє) на момент виконання процесу; по-друге, після оцінювання його діяльності споживачами послуг (зовнішнє); по-третє, оцінка якості виконання процесу державними службовцями здійснюється на підставі звідності про виконання процесу. Періодично (раз на день, тиждень, місяць) звітність про виконання процесів аналізується всіма особами, що брали участь у ньому, що забезпечує різноманітність точок зору на одні й те ж процедури, етапи процесів, процеси у цілому. Спільним обговоренням складається протокол якості виконання процесу, який є підставою для подальшого удосконалення діяльності, а також висловлення особистої думки кожним службовцем щодо рівня власної задоволеності своєю діяльністю в аспекті виконання процесу.

Оцінка якості діяльності службовця здійснюється через відповіді на такі питання: раціональність процедури; рівень регламентованості й координованості дій учасників виконання процесу; рівень дотримання прогресивних вимог (з урахуванням бенчмаркінгової інформації) щодо якості отриманого продукту; рівень інформаційного забезпечення процедури; можливість дотримання встановлених термінів виконання процесу.

Результати (наслідки) якісного виконання процесу для спільноти (громади), суспільства у цілому можуть виражатися у таких загальних категоріях, як збільшення довіри до влади, забезпечення соціальної злагоди, збільшення економічних благ (надходження до бюджету, підвищення рівня сплати податків і т.і.).

Запровадження оцінки результатів діяльності замість атестації, що оцінювала відповідність певній категорії, є позитивним кроком, що відповідає на питання ефективності та продуктивності державної служби. Запровадження трирівневої моделі оцінювання професійної діяльності державних службовців необхідно й тому, що це процес мотивації і стимулювання державного службовця до роботи. Без цього, як би він не працював, добре чи погано, він продовжує працювати далі.

У випадку коли державного службовця щоденно оцінюють і зобов'язують продемонструвати результати своєї праці, він знає що з'являються можливості для подальшого просування по службі, навчання або, навпаки, будуть висловлені претензії до його роботи, і це змусить замислитися. Тобто запровадження оцінювання результатів діяльності дисциплінує державних службовців і одночасно веде до самоорганізації державного службовця та поліпшення якості й ефективності роботи державної служби як інституту в цілому.

Відповідно до результатів виконання процесу, що позначилися на досягненні цілей та виконанні завдань відповідного органу виконавчої влади або його апарату за підсумками оцінювання результатів службової діяльності державного службовця йому нараховується премія, розмір якої встановлює керівник відповідного органу державної влади у відповідності до рівня виконаного процесу.

У разі негативного висновку (неналежного виконання службових обов'язків) за підсумками оцінювання результатів службової діяльності державному службовцю не буде нараховано щомісячну премію. В наш час це є головним стимулом для якісного виконання своєї службової діяльності та підтвердження статусу державного службовця як професійного освіченого якісного. Також завдяки щоденній діагностиці оцінювання результатів виконання діяльності державних службовців, створюються умови для підвищення професійної спроможності шляхом самоосвіти, яке включає "мозкові штурми" по виконанню процесу з усіма учасниками-співвиконавцями. Тому як одним із варіантів реалізації процесу "Мотивація персоналу" може бути виявлення за допомогою системи управління якістю мотиваційних потреб службовців, оцінювання результативності діяльності державних службовців і вимірювання рівня задоволеності виявлених потреб.

ВИСНОВКИ

Процеси виконання професійної діяльності державних службовців можна виділити у певні алгоритми, ті самі, що й для системи управління якістю, які чітко сформульовані у стандарті ISO 9001. Незважаючи на те, що в цьому стандарті мова йде про якість, не слід забувати, що управління якістю — це, насамперед, управління державними службовцями та їх професійною діяльністю. Результативність системи управління персоналом завжди можна оцінити, використовуючи інструментарій, який пропонує сам стандарт ISO

9001:2000 для проведення аудитів системи управління якістю, додатково вводячи до цих інструментів, аналіз отриманих від споживачів процесів відгуків, аналіз виконання процесу всіма учасниками, яка повинні відповідати встановленим вимогам.

Подальші розвідки у дослідженнях з питань запровадження системи управління якістю в професійну діяльність державних службовців повинні виходити із запропонованих заходів, які є певним інструментом підвищення мотиваційного потенціалу організації, проте необхідно виявити глибокі мотиваційні потреби персоналу з єдиною метою: налагодити систему стимулювання, спрямовану на задоволення виявлених мотиваційних потреб державних службовців.

Література:

1. Лахижа М.І. Система управління якістю в органах влади (вітчизняний та зарубіжний досвід): монографія/ М.І. Лахижа. — Полтава: РВВ ПУСКУ, 2008. — 131 с.
2. Маматова Т.В. Управління на основі якості в органах державного контролю: методологічні аспекти/ Т.І. Маматова// Актуальні проблеми державного управління: 36. наук. пр. — Д.: ДРІДУ НАДУ, 2004. — Вип.1 (15). — С. 97—110.
3. Мотренко Т.В. Запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади Т.В. Мотренко/ Бюрократ. — 2006. — № 11—13. — С. 2—11.
4. Пахомова Т.І. Управління якістю в органах державного управління як необхідна складова їх ефективного функціонування/ Т.І. Пахомова// Актуальні теоретико-методологічні та організаційно-практичні проблеми державного управління: матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю. — К., 2004. — Т. 1. — С. 92—93.
5. Шаров Ю. П. Муніципальні послуги: шлях до високої якості: монографія/ Ю.П. Шаров, Д.Сухінін. — Мелітополь: Видав. будинок ММД, 2008. — 136 с.
6. Брюйн Ханс де. Управление по результатам в государственном секторе: пер. с англ./ Ханс де Брюйн. — М.: ИКСИ, 2005. — 192 с.
7. Рамперсад Хьюберт К. Общее управление качеством: личные и организационные изменения: пер. с англ./ Хьюберт К. Рамперсад. — М.: ЗАО "Олимп-Бизнес", 2005. — 256 с.
8. Указ Президента України "Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу" № 278/2004 від 5 березня 2004 р.// Офіц. Вісн. України. — 2004. — № 10. — С. 31.
9. Постанова Кабінету міністрів України "Про затвердження Програми запровадження системи управління якістю в органах державної влади" № 614 від 11 трав. 2006 р.// Офіц. вісн. України. — 2006. — № 20. — С. 19.
10. Москвин В.А. Управление качеством в бизнесе: Рекомендации для руководителей предприятий, банков и риск-менеджеров/ В.А. Москвин. — М: Финансы и статистика, 2006. — С. 300.
11. ДСТУ ISO 9001-2001. Системи управління якістю. Вимоги.
12. ДСТУ ISO 9000-2001: Системи управління якістю. Основні положення та словник. — К: Держстандарт України, 2001.
13. Системи управління якістю. Основні положення та словник (ISO 9000:2000)// Стандарт/ Держстандарт України. — К., 2001. — С. 8.
14. The Memory Jogger TM 9000/2000: Карманный справочник по использованию ISO 9001 — стандарта системы качества: пер. с англ./ Р.В. Пич, Б. Пич, Д.С. Риттер. — К.: [КПК "Системы"], 2006. — 192 с.
15. Адлер Ю.П., Шпер В.А. На пути к статистическому управлению процессами// Методы менеджмента качества. — 2003. — № 3. — С. 23—28.

Стаття надійшла до редакції 18.02.2011 р.