

О.І. Штефан,
аспірант кафедри менеджменту
та управління проектами ДРІДУ НАДУ

ЯКІСТЬ РОБОТИ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ: ПОЛЬСЬКИЙ ДОСВІД

Досліджено досвід Польщі з упровадження системи управління якістю в роботу органів публічної влади, що може бути використаний в Україні для підвищення якості послуг органів влади та місцевого самоврядування. На прикладі Польщі доведено необхідність індивідуально-орієнтованого порядку підвищення кваліфікації всього персоналу установи як ключового фактора, що впливає на терміни та якість упровадження СУЯ.

Ключові слова: якість публічних послуг, система управління якістю, стандарти ISO 9001, професійна компетентність, система підвищення кваліфікації персоналу.

На чиновника ХХІ ст. у будь-якій країні світу сьогодні чекають нові нестандартні завдання та виклики, на які він повинен відповідним чином реагувати. Польща, як і країни-члени Євросоюзу та найбільш розвинуті країни світу, переймається покращанням якості публічних послуг, що надаються органами влади та місцевого самоврядування населенню та організаціям цієї країни. Тут вважають, що якісне управління сектором публічних послуг сьогодні залежить, в першу чергу, від ефективної роботи персоналу, діагностики, повномасштабного аналізу та своєчасної ліквідації основних пунктів невдоволення громадян у функціонуванні публічної адміністрації та органів місцевого самоврядування.

Опитування громадської думки серед поляків виявили головні проблеми, котрі заважають органам влади та самоврядування Польщі в наданні якісних адміністративних послуг. У першу чергу це:

- некомпетентність співробітників установ (відсутність необхідних знань, навичок, досвіду, незнання або невірна інтерпретація існуючих законів та нормативних актів);
- невідповідне ставлення до клієнтів (відсутність бажання допомогти та загального позитивного ставлення до пересічних громадян, розподіл їх на “своїх та знайомих”);

– тривалі терміни розгляду та вирішення справ (черги, переадресування до різних кабінетів, велика кількість осіб, що беруть участь у вирішенні досить простих та прозорих справ);

– корупція серед чиновників та службовців публічних установ та організацій;

– велика кількість різного роду анкет та формулярів, що необхідно заповнювати або надавати при зверненні до органів влади [5].

Упровадження систем управління якістю (надалі – СУЯ) в органах влади та місцевого самоврядування визнано в розвинутих країнах світу як один з найбільш дієвих та результативних методів вирішення цих та інших проблем у функціонуванні публічного сектора. Це добре розуміють поляки й активно впроваджують СУЯ в роботу органів влади та місцевого самоврядування для підвищення якості їх послуг.

Свідченням зростання в Україні уваги до проблеми якості державного управління є схвалення урядом у лютому 2006 р. Концепції розвитку системи надання послуг органами виконавчої влади та прийняття постанови Кабінету Міністрів України «Про запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади» від 11 травня 2006 р. № 614. Значну попередню роботу здійснило Головне управління державної служби України, де вперше серед вищих органів виконавчої влади України запроваджено систему управління якістю [4, с. 40]. За власною ініціативою з 2003 р. впроваджують СУЯ органи місцевого самоврядування деяких міст (Бердянськ, Славутич, Комсомольськ, Макіївка, Кривий Ріг та ін.).

Для прискорення процесу впровадження СУЯ та запобігання помилкам на цьому шляху Україні може знадобитися досвід Польщі, яка вже тривалий час досить успішно впроваджує СУЯ в роботу своїх органів влади та самоврядування, установ та організацій. За обсягами та результативністю впровадження СУЯ Польща випереджає Україну на декілька років.

Слід зазначити, що питання ефективності роботи органів влади завжди було предметом уваги українських науковців. Але управління якістю в

органах державного управління на основі міжнародного стандарту ISO 9001:2000 стало предметом дослідження лише в останні роки [4, с. 40].

В Україні окремі публікації, присвячені вивченню досвіду інших країн у впровадженні СУЯ [3; 4; 6], методиці впровадження [3; 7], основним дійовим особам та вимогам до їх компетентності до останнього часу були представлені невеликою кількістю публікацій.

Напрацювання польських органів публічної влади з упровадження СУЯ в їх роботу активно розповсюджується через міжнародні грантові програми та різного роду спільні проекти в Україні. Упровадження міжнародних стандартів управління якістю в м. Бердянську стало можливим за умов реалізації в 2002-2003 рр. пілотного проекту «Через якість – до партнерства», ініційованого громадськими організаціями м. Бердянськ та Фондацією «Молода демократія» (м. Люблін, Польща) за сприяння польсько-американської програми RITA.

Конкретним прикладом польсько-українського співробітництва може служити проведення у Дніпропетровському регіональному інституті державного управління Національної академії державного управління при Президентові України у листопаді 2007 р. Міжнародної підсумкової конференції «Реформування системи місцевого самоврядування у процесі вступу України до ЄС: досвід Польщі», матеріали якої використовуються в цій статті.

Проект, кінцевим етапом якого стала конференція, був профінансований в рамках Програми міжнародної допомоги Міністерства закордонних справ Республіки Польща для України та Програми Польсько-Американського Фонду Свободи «Перетворення в Регіоні» (RITA), який реалізує Фонд «Освіта для Демократії».

Метою даної роботи є дослідження умов, послідовності дій з упровадження СУЯ в органах публічної влади в Польщі, а також закономірності впливу процесів упровадження СУЯ на розвиток професійної компетентності персоналу органів влади та навпаки.

Досвід Польщі та інших країн світу свідчить, що перш ніж говорити про необхідність упровадження сучасного управління якістю в публічному секторі, варто назвати його головні сфери, на які впровадження СУЯ впливає в першу чергу. Це:

- досягнення високого рівня кваліфікації та компетентності кадрів;
- належне обслуговування громадян, які звертаються в органи місцевої влади;
- розробка інформаційної системи (управління інформацією);
- побудова гнучкої системи (організаційна структура і культура) [6, с. 285].

Для більш детального висвітлення проблеми спробуємо спочатку виділити ключові моменти впровадження СУЯ в роботу органів публічної влади Польщі. Це надасть можливість проаналізувати порядок і терміни впровадження СУЯ, перелік головних осіб та виконавців, які на цей порядок найбільше впливають, а також виділити основні фактори, які мають найбільший вплив на цей процес, прискорення якого є актуальним завданням для України.

Передумовою запровадження якісного управління в Польщі стала адміністративно-територіальна реформа та її наслідки. Запровадження системи управління якістю в роботу органів влади Польщі розпочалося з органів місцевого самоврядування без жодного централізованого рішення. На центральному рівні влади запровадження СУЯ на основі міжнародного стандарту ISO 9001:2000 почалося з Міністерства справедливості. Рішення про це міністерством було прийнято у серпні 2002 р. [4, с. 44]. Пілотним проектом було визначено два департаменти, які тісно співпрацювали з клієнтами. Технічним консультантом виступало Бюро проекту Umbrella. У вересні 2003 р. (через рік) Міністерство справедливості стало першим центральним органом влади Польщі, який отримав міжнародний сертифікат якості ISO 9001:2000 [4, с. 45].

У Польщі на сьогодні вже відпрацьована технологія із запровадження міжнародного стандарту ISO 9001:2000 в діяльність органів публічної влади. Стандартний час залагодження всіх процедур займає близько року. Можна виділити вісім обов'язкових етапів реалізації проекту впровадження СУЯ:

- навчання керівництва;
- самооцінювання;
- навчання для працівників, відповідальних за організацію і документування системи;
- навчання для всіх працівників;
- виокремлення, визначення й описання процесів;
- внутрішній аудит для визначення проблемних питань;
- попередній аудит зовнішнім аудитором;
- сертифікаційний аудит, за результатом якого видається сертифікат.

Система управління якістю в будь-якій установі базується на п'яти головних сферах управління:

- документація системи;
- відповідальність керівництва;
- керування ресурсами;
- реалізація вибору;
- показники, аналіз та вдосконалення.

При цьому всі дії адміністрації мають чітку послідовність. Законодавцями тут вважаються американські науковці. Джеймс Харрінгтон розробив крок за кроком ієрархію діяльності менеджменту компанії при впровадженні СУЯ:

1. Досягнення зацікавленості керівництва організації.
2. Створення координаційної ради або робочої групи з покращання роботи в організації.
3. Залучення до цього процесу всього керівного складу.
4. Забезпечення колективної участі всього персоналу організації.

5. Забезпечення індивідуальної участі в процесі впровадження кожного працівника.

6. Створення груп з удосконалення систем (груп регулювання процесів або “кружків якості”).

7. Більш повне залучення організацій-постачальників.

8. Розробка заходів із забезпечення якості функціонування систем управління.

9. Розробка і реалізація короткотермінових планів та довгострокової стратегії удосконалення роботи.

10. Створення заохочувальної системи [7, с. 75].

Вважається, що якість будь-яких процесів в організації визначається п'ятьма основними компонентами: людьми, устаткуванням, матеріалами, методами, навколишнім середовищем. Варто звернути увагу насамперед на людський фактор, вплив якого дуже важливо усвідомити при запровадженні міжнародних стандартів ISO 9001 у роботу органів влади. Для того, щоб службовці в установі або організації могли й хотіли забезпечити високу якість виробничих процесів, вони мусять мати необхідну інформацію про те, що і як робити, бути зацікавленими у високій якості своєї праці, мати відповідну кваліфікацію й трудові навички, безперервно навчатися новим прийомам праці й всі разом утворювати команду, зацікавлену у високій якості своєї продукції.

Якщо говорити про підвищення якості публічної влади та вплив на результати цього процесу кваліфікації та компетентності чиновників, то розмову треба починати з цитати відомого теоретика та практика управління якістю японця К. Ісікави. Він стверджував, що “процес управління якістю починається з підготовки кадрів і закінчується підготовкою кадрів” [3, с. 35]. Головним завданням при цьому стає формування відповідних навичок та вмінь працівників, а також розвиток гнучкості, завдяки якій державний чиновник має змогу швидко реагувати на зміну вимог та завдань, що постають перед ним сьогодні.

Основними інноваційними рішеннями, що впроваджуються в Польщі останнім часом, є систематичне підвищення компетентності співробітників органів публічної влади, забезпечення для них і жителів громади вільного доступу до актів державного законодавства, електронної бази рішень органів публічної влади за допомогою систем Інтернет та Інтранет (внутрішня електронна мережа органу влади) [8, с. 6].

Принципи TQM (Total Quality Management) зобов'язують усіх працівників установи, що впроваджує а свою роботу СУЯ, брати активну участь у заходах, спрямованих на впровадження, подальшу сертифікацію і утримання системи управління якістю, відповідно з вимогами міжнародних стандартів серії ISO. Проте без активної участі співробітників установи ця документація буде слабо пристосована до специфічних умов праці та залишиться “чужою” для співробітників, що, у свою чергу, вимагає відповідного рівня кваліфікації та компетентності серед співробітників.

Подібний вірець чиновника може сформувати тільки так звана “організація, що вчиться”, котра внутрішній механізм постійного підвищення кваліфікації працівників має в основі філософії керування установою.

Успіх при цьому забезпечує дотримання правила, коли за якість роботи установи відповідають усі співробітники, незважаючи на посаду. Лише тоді, коли весь колектив буде асоціювати себе з політикою надання якісних послуг та впровадженням потрібних змін, установа має шанси результативно реалізувати визначену мету.

Міжнародні стандарти ISO 9001 вимагають таке: «Персонал, залучений до робіт, які впливають на якість продукції, повинен бути компетентним, тобто мати належні освіти, підготовленість, кваліфікацію та досвід. Громадяни мають бути впевнені в тому, що суб'єкт місцевого самоврядування залучає компетентний персонал для надавання своїх послуг» [7, с. 24].

За визначенням стандартів, компетентність (competence) – це доведена спроможність застосовувати знання та вміння [7, с. 24]. Майже всі сучасні

дослідники та науковці мають спільну думку стосовно того, що компетентність – це не стільки знання, навички, уміння, скільки здатність їх актуалізувати і проявити адекватно до ситуації, що склалася.

Виходячи з сутності компетентності, можна запропонувати таке її визначення: компетентність державного службовця – це його реальна здатність до доцільних дій для результативного та ефективного розв’язання ситуацій, що виникають у процесі виконання ним своїх службових обов’язків.

У кожному органі влади та органи місцевого самоврядування Польщі функціонує власна система адаптації, навчання і підвищення кваліфікації співробітників. У рамках цієї системи використовуються такі форми навчання: самонавчання, внутрішнє навчання на робочому місці, зовнішнє навчання (індивідуальне і групове), підвищення кваліфікації в ліцензованих державних і недержавних навчальних закладах, отримання освіти або підвищення кваліфікації згідно із законодавчими вимогами до посади, яку займає працівник [8, с. 23-24].

Основною метою функціонування цієї системи є підвищення професійної кваліфікації співробітників та вдосконалення оцінки їх праці, раціоналізація видатків на навчання працівників та постійне забезпечення необхідних фінансових коштів у бюджеті установи для цього. Керівник кожного органу влади або місцевого самоврядування в Польщі власним розпорядженням щорічно визначає процедуру (порядок, терміни, черговість, витрати тощо) системи навчання або підготовки в установі. При цьому береться до уваги:

- результати атестації або щорічної оцінки службовців;
- установлені загальні та індивідуальні вимоги до персоналу (професійна компетентність);
- реальний стан освіти, кваліфікація, уміння та навички службовців;
- інформація про зміни в законодавстві та нормативних актах;

- стратегічні плани та інтереси установи (наприклад, курс на впровадження СУЯ);
- можливість скорочення терміну перекваліфікації службовців (універсалізація професійної підготовки або використання внутрішніх резервів);
- потреби, що виникають при зміні організаційної структури установи або її культури;
- власні обґрунтовані побажання працівників, тощо.

Процес підготовки та підвищення кваліфікації кадрів в органах публічної влади Польщі побудований за методологією PDCA «Plan-Do-Check-Act» (плануй – виконуй – перевіряй – дій) [8, с. 6].

Для забезпечення ефективності навчальних заходів проводиться таке планування. Працівники установи подають особисті заявки на підвищення кваліфікації в наступному році до керівників своїх підрозділів у термін до 15 листопада. Керівники підрозділів подають керівникові установи потреби в підвищенні кваліфікації або навчанні своїх працівників з власними доповненнями до 30 листопада поточного року. Робоча група, що створюється за дорученням керівника установи і складається із заступника керівника установи та працівників кадрового підрозділу, до 15 грудня проводить оцінку заявок та визначає їх доцільність, терміни навчання та їх сумарну орієнтовну вартість. Пропозиції робочої групи після затвердження керівником установи стають програмою підвищення кваліфікації співробітників установи на наступний рік і контролюються кадровим підрозділом.

Програма підвищення кваліфікації кадрів розробляється щорічно і може мати зміни протягом року. В основному вона передбачає зовнішнє навчання для працівників установи згідно з рекомендаціями та побажаннями:

- їх керівників;
- кадрового підрозділу (за результатами атестації або щорічного підведення підсумків);

– нормативних документів законодавчого характеру, що вимагають підвищення кваліфікації службовців установи в обов'язковому порядку згідно з законодавством про державну службу або трудовим кодексом;

– самих працівників установи.

Зовнішнім навчанням є: навчання в рамках семінарів, курсів, інструктажів тощо, у не підпорядкованому установі навчальному центрі або освітньому закладі. Зовнішнє навчання, в якому бере участь тільки група працівників однієї організації, обов'язково замовляється через процедуру тендерів з відповідним укладанням договорів зі спеціалізованими навчальними організаціями.

Службовець, не пізніше семи днів після повернення із зовнішнього навчання, надає до відділу кадрів копію документу про підвищення кваліфікації, а також заповнює стандартну анкету, що містить його власну оцінку навчання відповідно до сподівань. Керівник підрозділу через місяць після закінчення навчання в довільній формі подає власну оцінку ефекту від навчання свого підлеглого, що базується на результатах роботи працівника після його повернення з зовнішнього навчання [6, с. 25].

Проведене дослідження дає змогу визначити, що у сучасній системі управління якістю в організаціях публічного сектору поляки виділяють чотири ключові сфери: обслуговування клієнтів, кваліфікація та компетентність кадрів, управління інформацією, організаційна система.

Політика якості в установі передбачає, що співробітники органу самоврядування відповідають за підтримання рівня своїх знань на належному рівні через участь у різного роду навчальних заходах як зовнішніх, так і тих, що проводяться в самій організації.

Польський досвід управління якістю в роботі установ публічної влади та націлює на ефективне управління ресурсами, процесами, персоналом, вимагаючи при цьому комплексного підходу. Виділяються такі принципи, як першочерговість уваги до клієнта, формування команди менеджерів, колегіальність, прозорість і гласність усіх процесів, постійне покращення

якості послуг, прийняття рішень на базі повної та якісної інформації, що досягається завдяки цілеспрямованій постійній підготовці, перепідготовці та підвищенню професійної компетентності персоналу органів публічної влади.

Досвід упровадження СУЯ в роботу органів публічної влади Польщі в першу чергу свідчить про:

- добровільно-заохочувальний порядок упровадження СУЯ в роботу органів публічної влади з боку держави і залучення до цього міжнародних грантів та допомоги інших країн;

- розробку і використання апробованого на практиці механізму і методики впровадження СУЯ в роботу установ публічної влади, ієрархічності та послідовності його етапів, що забезпечує контроль з боку держави та громади за мінімальними термінами та повнотою (якістю) виконання цієї роботи;

- необхідність функціонування в кожній установі власної системи підвищення компетентності її співробітників з максимальним використанням як зовнішніх, так і внутрішніх можливостей для освіти та підвищення кваліфікації персоналу, особливо при впровадженні і функціонуванні СУЯ;

- залежність термінів впровадження СУЯ в організації від рівня професійної компетентності персоналу и прямий вплив запровадження СУЯ на стимулювання подальшого розвитку компетентності службовців.

Проведене дослідження дає змогу визначити основні напрями вдосконалення процесу впровадження СУЯ в органах виконавчої влади України з урахуванням світового і вданому випадку – досвіду Республіки Польща. Подальших досліджень і практичних розробок для України потребують:

- визначення посад та службовців, які мають найбільший вплив на хід впровадження СУЯ в організації, т. з. «ключових осіб»;

- оптимальні терміни призначення, підготовки та наділення відповідними повноваженнями «ключових осіб», задіяних у розробці та впровадженні СУЯ в органах публічної влади різних рівнів;

– розробка та широкомасштабна реалізація спеціалізованих програм підготовки та підвищення кваліфікації всього персоналу та «ключових осіб» при впровадженні СУЯ;

– процеси децентралізації підвищення професійної компетентності службовців (у рамках установи, підрозділу, посади) через індивідуалізацію процесів підготовки та підвищення кваліфікації кадрів державної служби України.

Тільки таким шляхом Україна може забезпечити широкомасштабне впровадження СУЯ в роботу органів влади та місцевого самоврядування в максимально короткі терміни і забезпечити якість державних послуг на рівні світових стандартів.

Список використаних джерел

1. ДСТУ ISO 9001–2001. Системи управління якістю. Вимоги. – На заміну ДСТУ ISO 9001–95, ДСТУ ISO 9002–95, ДСТУ ISO 9003–95 ; надано чинності 2001–27–06. – К. : Держспоживстандарт України, 2001. – VII, 23 с.
2. ДСТУ-П ІВА 4:2006. Системи керування якістю. Настанови щодо застосування ISO 9001–2000 в суб'єктах місцевого самоврядування. – Надано чинності 2006–11–01. – К. : Держспоживстандарт України, 2006. – IX, 45 с.
3. *Исикава К.* Японские методы управления качеством / Исикава Каору; сокр. пер. с англ. – М. : Экономика, 1988. – 215 с.
4. *Лахижа М.* Іноземний досвід впровадження СУЯ в роботу органів влади / М. Лахижа // Вісн. державної служби України. – 2006. – № 3. – С. 40 – 46.
5. *Прокоп П.* Сучасне керування кадрами відповідно до системи управління якістю згідно зі стандартом ISO 9001/ Павел Прокоп // Матеріали Міжнар. підсум. конф. «Реформування системи місцевого самоврядування у процесі вступу України до ЄС: досвід Польщі» (електрон. носій), 8-9 листопада 2007 р. – Дніпропетровськ. : Вид-во ДРІДУ НАДУ.
6. *Прокоп П., Гудзь М., Бастрига І.* Досвід впровадження міжнародної системи управління якістю ISO 9001:2000 на муніципальні послуги у Бердянську / П. рокоп, М. Гудзь, І. Бастрига // Вісник НАДУ. – 2004. – № 1. – С. 282 – 289.
7. Управление качеством: практические рекомендации для ТОП-менеджмента // Персонал. – 2007. – № 12. – С. 73-74.
8. *Ksiega jakosci Starostwa Powitowego w Lezajsku // wg PN EN ISO 9001:2001 (wydanie 04 z dnia 02 kwietnia 2007 roku).*

Shtefan O.I. To the quality of public power activity: Polish experience.

Polish experience of the Quality Management System (QMS) implementation in public administration activity, which can be used in Ukraine for the public administration and self government services quality improvement, is investigated. The necessity of individually directed order of the establishment staff competence improvement, as a key factor that influences on the terms and quality implementation of the QMS is proved through the order distinguishing of the

QMS implementation and the necessity of the staff professional competence improvement under this process.

Key words: public services quality, quality management system, ISO 9001 standards, professional competence, staff training system.

***Штефан А.И.* Качеству работы публичной власти: польский опыт.**

Исследовано опыт Польши по внедрения системы управления качеством в работу органов публичной власти, которая может быть использована в Украине для повышения качества услуг органов власти и местного самоуправления. На примере Польши доказана необходимость индивидуально-ориентированного порядка повышения квалификации всего персонала учреждения как ключевого фактора, который влияет на сроки и качество внедрения СУЯ.

Ключевые слова: качество публичных услуг, система управления качеством, стандарты ISO 9001, профессиональная компетентность, система повышения квалификации персонала.