

УДК 55.072.2

В. Б. ДЗЮНДЗЮК, О. О. ЗАРІЦЬКА

СУЦІЛЬНО-ЯКІСНЕ УПРАВЛІННЯ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВЛАДИ

Розглянуто питання про можливість і корисність використання суцільно-якісного управління в органах влади з метою підвищення ефективності їхньої діяльності. Висвітлено прикладні аспекти впровадження суцільно-якісного управління з урахуванням специфіки конкретної організації.

The article is devoted to the problem of possibility and profit of total quality management using in authority organs for the increasing of their performance. Some practical aspects of application of total quality management are considered, accounting the specificity of concrete organization.

Суцільно-якісне управління можна віднести до найбільш діючих перетворюючих технологій, що дозволяють значно і стало підвищити ефективність діяльності організацій, чому є багато прикладів [2]. Однак, перш ніж розглядати, що саме являє собою суцільно-якісне управління, необхідно визначити доцільність його впровадження в організаціях, особливо органах влади, для підвищення ефективності їхньої діяльності, тобто виявити, чи існує взаємозв'язок між управлінням якістю й організаційною ефективністю, оскільки це питання до сьогодні не є вирішеним. Саме це, а також розгляд особливостей впровадження суцільно-якісного управління в конкретну організацію з урахуванням її особливостей є метою даної статті.

Теоретики управління якістю мають різні думки з цього приводу. Так, В. Демінг, один з найвідоміших учених у галузі управління якістю, прямо зв'язує якість і ефективність. У своїй роботі "Із кризи" він стверджує, що досить сфокусуватися на якості й ефективність підвищиться сама собою [4]. Демінг показує, що поліпшення якості призводить до зниження витрат через зменшення затримок і виправлень помилок у процесі діяльності, що, у свою чергу, прямо сприяє підвищенню ефективності. Такої ж думки дотримується і Д. Гарвін, котрий також стверджує, що витрати, які виникають у результаті впровадження суцільно-якісного управління, надалі обов'язково окупаються і приносять прибуток [5].

Подібний погляд на проблему трохи важко застосувати до публічного сектора, де результати діяльності не трактуються в термінах прибутку подібно до приватного сектора. З цього приводу М. Мілакович пише, що багато політичних і адміністративних проблем, мінливості бюджетного циклу й опір бюрократичної культури всім формам змін є тими перешкодами, які необхідно усунути перш, ніж серйозно розглядати можливість використання суцільно-якісного управління в публічному секторі [6]. Однак Мілакович виражає впевненість і в тому, що у випадку його впровадження суцільно-якісне управління здатне робити значний позитивний вплив на ефективність органів влади.

Багато в чому погоджується з М. Мілаковичем і Дж. Свісс – експерт у сфері

управління якістю. Він зазначає, що неможливо широко застосовувати “класичне” суцільно-якісне управління в публічному секторі, поки останній не буде значною мірою реформований [7]. Тому варто створити, за його словами, “реформоване суцільно-якісне управління”, пристосоване до особливостей органів влади.

Метою даної статті є визначення того, яким чином використовувати суцільно-якісне управління в діяльності органів влади для підвищення ефективності їхньої діяльності.

На наш погляд, існують три варіанти відповіді на питання про вплив суцільно-якісного управління на ефективність діяльності органів влади: позитивно при безпосередньому використанні, позитивно за умови перетворення органів влади і позитивно при певній адаптації. Але парадокс полягає в тім, що всі ці варіанти вірні. По-перше, суцільно-якісне управління починають використовувати лише в тих організаціях, що перетворюються чи вимагають перетворення; по-друге, як показала практика, використання суцільно-якісного управління в публічному секторі дійсно вимагає певної його адаптації до специфіки організацій, але дана адаптація необхідна при впровадженні суцільно-якісного управління у будь-якій організації, незалежно від її характеру.

Отже, що ж таке суцільно-якісне управління? На думку деяких авторів [8], воно являє собою водночас як філософію, так і низку принципів, які організація може використовувати для постійного вдосконалювання, підвищення якості своєї діяльності. Суцільно-якісне управління є постійним додаванням кількісних методів і людських ресурсів для поліпшення товарів і послуг, вироблених організацією, внутрішньоорганізаційних процесів і для врахування потреб клієнтів. Воно інтегрує основні управлінські техніки, що існують в організації, зусилля з підвищення ефективності й інструментальні засоби в рамках єдиного підходу, сфокусованого на постійному вдосконалюванні, під яким слід розуміти підвищення ефективності. Крім того, суцільно-якісне управління поєднує в собі як внутрішній фокус (на внутрішньоорганізаційних робочих процесах і професійному навчанні чи підвищенні кваліфікації співробітників), так і зовнішній фокус (на клієнтах і інших основних зовнішніх реципієнтах), що розширює кругозір чи діапазон керування організацією.

Основними аспектами в суцільно-якісному управлінні є виміри і партнерство [1], необхідні для здійснення змін основних робочих процесів і підтримки цих змін у часі, які розглядаються через внутрішній і зовнішній фокус для того, щоб зв'язати те, що робить організація, як і для кого вона це робить. Тобто основними елементами суцільно-якісного управління при такому підході можна вважати такі:

1. Виміри, що мають внутрішній фокус, які використовуються організацією для оцінки окремих робочих процесів і ефективності діяльності організації в цілому. Для виміру робочих процесів у суцільно-якісному управлінні звичайно використовуються різні статистичні методи, що дозволяють відслідковувати динаміку зміни.

2. Виміри, що мають зовнішній фокус, покликані через зворотний зв'язок визначити очікування клієнтів та інших зовнішніх реципієнтів щодо організації і їхню задоволеність її діяльністю. Сюди також часто включається еталонне тестування.

3. Спільні зусилля підрозділів і робочих груп усередині організації з поліпшення якості роботи, впровадження інновацій, знаходження нестандартних розв'язань проблем тощо.

4. Співробітництво організації з основними зовнішніми реципієнтами з метою підвищення ефективності діяльності організації, вигідного для обох сторін.

Основна мета співробітництва полягає в залученні всіх учасників процесу створення кінцевого продукту (у вигляді товару чи послуги) до здійснення організаційних змін, спрямованих здебільшого на задоволення потреб клієнтів організації, а не на забезпечення її функціонування.

Відзначені вище чотири елементи суцільно-якісного управління є взаємозалежними й однаково важливими, тому не можна надавати більшого значення одному чи декільком з них на шкоду іншим. Крім того, при впровадженні суцільно-якісного управління в організації необхідно брати до уваги три стратегічних фактори, що впливають на його успішність.

Першим з цих факторів є управління через планування. Багато організацій стали використовувати суцільно-якісне управління як прямий результат організаційної кризи, коли не виникало сумнівів у необхідності підвищення ефективності діяльності чи конкурентноздатності. Однак, як показав їхній досвід, недостатньо використовувати суцільно-якісне управління для розв'язання нагальних проблем, воно повинно бути інтегроване у процес стратегічного менеджменту, частиною якого є планування. Це означає необхідність перегляду (переформулювання) стратегічних цілей і розробки такої стратегії організації, яка б поступово зробила поняття “якість” пріоритетом діяльності всіх підрозділів і кожного співробітника.

Це особливо важливо, оскільки уможливорює і створює передумови для другого фактора – організаційної реструктуризації. Постійні локальні зміни, як правило, здійснюються в будь-якій організації, – змінюються, поліпшуються ті чи інші робочі процеси, реструктуризуються різні підрозділи тощо. Однак упровадження суцільно-якісного управління вимагає іншого, стратегічного, підходу, що передбачає широкомасштабні зміни, реструктуризацію всієї організації, перегляд всіх організаційних процесів з єдиною метою – забезпечити максимальне задоволення потреб клієнтів, що і розглядається як підвищення якості діяльності організації в цілому.

Третім стратегічним фактором є зміна політики в управлінні трудовими ресурсами таким чином, щоб зорієнтувати кожного співробітника організації на реальне використання у своїй повсякденній діяльності нових стандартів якості, які дозволяють домагатися постійного підвищення якості діяльності всієї організації. Вирішення цього завдання є дуже непростим, займає багато часу і вимагає здійснення низки заходів: доведення до співробітників нових стандартів якості, пояснення необхідності їхнього дотримання для діяльності організації в цілому; вироблення вимірних індикаторів, що дозволяють оцінювати діяльність кожного співробітника відповідно до стандартів якості; перегляду системи заохочень і покарань, мотивації співробітників; організації професійного навчання і підвищення кваліфікації для співробітників. Кінцевою метою всього цього повинна стати інтеграція встановлених стандартів якості в організаційну культуру.

Будучи значною мірою управлінською філософією, суцільно-якісне управління при його впровадженні в конкретній організації, особливо в органі влади, часто викликає труднощі. Дійсно, як відзначають багато ідеологів суцільно-якісного управління, не існує єдиного способу досягнення якості й ефективності [1; 4].

Необхідно адаптувати концепцію суцільно-якісного управління стосовно до специфіки кожної організації, органічно вплести його, як відзначалося вище, в організаційну культуру. Проте з погляду практики [2], можна виділити шість основних складових процесу впровадження суцільно-якісного управління в організацію:

1. Участь співробітників.
2. Постійне навчання співробітників.
3. Взаємодія із зовнішніми реципієнтами.
4. Реалізація спочатку локальних проектів.
5. Використання як основу існуючих процедур і структур.
6. Кінцева непомітність.

Розглянемо дані складові. Безпосередня активна участь співробітників є основою успішного впровадження суцільно-якісного управління в організацію, запорукою використання нових стандартів якості в її повсякденній діяльності на всіх її рівнях. А для цього кожен співробітник повинний розуміти сутність змін, що відбуваються в організації, свою роль і місце в цих змінах, для чого В. Демінг [4] пропонує навчити співробітників деяким простим аналітичним і статистичним методам, таким, наприклад, як використання схем послідовності дій.

Крім такого “одноразового” навчання суцільно-якісне управління припускає й організацію системи постійного навчання співробітників, яка б забезпечувала їхнє постійне професійне вдосконалення, без чого неможливо успішно перейти до нових стандартів якості в діяльності, що сприяє підвищенню її ефективності.

Аналіз робочих процесів не повинен здійснюватися у відриві від зовнішнього середовища, яке значною мірою формують зовнішні реципієнти організації. З одного боку, це постачальники, які забезпечують організацію матеріальними і нематеріальними ресурсами, з іншого – це клієнти, що споживають результати діяльності організації, і для більш повного задоволення потреб яких, по суті, і здійснюються зміни, спрямовані на підвищення ефективності діяльності організації. Природно, що без взаємодії із зовнішніми реципієнтами процес упровадження суцільно-якісного управління значно ускладнюється чи взагалі стає неможливим.

Багато теоретиків суцільно-якісного управління [3] вважають за необхідне починати здійснення організаційних змін, які супроводжують упровадження суцільно-якісного управління, не з глобальних проектів, що охоплюють всю організацію, а з локальних, що стосуються одного чи декількох підрозділів, хоча це не скасовує кінцеву мету суцільно-якісного управління, яка полягає в певному перетворенні всієї організації. Подібний підхід дозволяє: по-перше, за допомогою подібного пілотажу адаптувати суцільно-якісне управління до специфіки конкретної організації; по-друге, показати його переваги на прикладі одного чи декількох підрозділів співробітникам інших підрозділів; по-третє, здійснювати поступове “звикання” співробітників до нових стандартів якості в їхній діяльності, їхнє входження в організаційну культуру.

При такому підході природним є “вплітання” суцільно-якісного управління в існуючі організаційні структури і процедури. І в цьому сенсі процес його впровадження є скоріше поступовою тонкою корекцією, яка згодом перетворить організацію, ніж грубою швидкою перебудовою, що ламає старе і зводить на його уламках нове.

Нарешті, коли суцільно-якісне управління стає невід’ємною частиною

організаційної культури, воно стає ніби невидимим, і саме це свідчить про успішність його впровадження в організацію, це те, до чого необхідно прагнути.

Для реалізації безпосередніх проектів з підвищення якості в рамках суцільно-якісного управління дуже корисно скласти контрольний лист, що містить питання, на які варто відповісти перш, ніж приступати до здійснення проекту. Зважаючи на думки різних авторів щодо формулювання даних питань [1; 3], їх можна виділити чотирнадцять:

1. На поліпшення якого виду (яких видів) діяльності спрямовано проект? У відповіді на дане запитання варто максимально конкретизувати вид діяльності, що поліпшується, уникаючи загальних формулювань.

2. Хто буде реалізовувати даний проект? Найкращим є підхід, за якого для реалізації проекту створюється спеціальна команда, яка може складатися як зі співробітників організації, так і з зовнішніх експертів, а також представників основних зовнішніх реципієнтів, що мають необхідні знання, вміння чи навички, необхідні для здійснення проекту. При цьому бажано, щоб до команди входив співробітник, зайнятий у тому виді діяльності, який передбачається поліпшити.

3. Який специфічний робочий процес буде поліпшуватися? Подібна постановка питання ще більше дозволяє конкретизувати завдання, спрямувати зусилля на досягнення конкретних результатів.

4. Яким чином зараз реалізується даний процес? Перш ніж поліпшувати який-небудь процес, необхідно зрозуміти, яким чином він реалізується зараз. Щонайкраще для цього підходить розробка послідовної покрокової схеми процесу, на якій відбите, хто і коли здійснює той чи інший крок, і що в дійсності відбувається на кожному кроці. Метою такої схеми є не встановити правильно чи неправильно виконуються різні види роботи, а описати різні способи виконання однієї і тієї ж роботи, оскільки її можуть виконувати різні люди.

5. Який нинішній рівень ефективності даного процесу? Поліпшення процесу повинне призводити до підвищення його ефективності, тому варто знати нинішній рівень ефективності, щоб потім мати можливість порівнювати його з отриманим у результаті реалізації проекту.

6. Яким чином вимірюється сьогодні рівень ефективності? Це запитання, безпосередньо пов'язане з попереднім, спрямоване на аналіз системи виміру ефективності, що існує в організації, на оцінку вимірювальних індикаторів і на недопущення ситуації, коли оцінка ефективності з боку керівництва чи співробітників є інтуїтивною.

7. Яка додаткова інформація необхідна для того, щоб точніше виміряти нинішній рівень ефективності розглянутого процесу? Дане запитання спрямоване на визначення того, яка взагалі інформація необхідна для оцінки ефективності процесу і наскільки вона існує в наявності.

8. Яким чином планується одержати цю інформацію? Після визначення того, яка інформація необхідна для оцінки ефективності, слід визначити методи її одержання, які можуть бути різноманітними, – починаючи від заповнення співробітниками стандартизованих форм, закінчуючи суцільним опитуванням співробітників.

9. Яким чином дана інформація буде аналізуватися після її одержання? Завжди

варто пам'ятати, що збір інформації є трудомістким і часто дорогим заходом. Тому відповідь на дане запитання дозволить визначити дійсно необхідний на даний момент часу для виміру і підвищення ефективності обсяг інформації.

10. Які існують найбільш серйозні перешкоди для поліпшення розглянутого робочого процесу? Докладний опис процесу й оцінка його нинішньої ефективності дозволяють ідентифікувати те, що перешкоджає його поліпшенню. Методи, що використовуються для цього, також можуть бути найрізноманітнішими, починаючи від “мозкового штурму”, закінчуючи аналізом часових витрат на кожному кроці процесу.

11. Яким чином передбачається переборювати дані перешкоди? По суті справи, з відповіді саме на це запитання починається вироблення рекомендацій зі здійснення організаційних змін, оскільки для розв'язання визначених проблем цілком ймовірно може знадобитися ліквідація одних і додавання інших кроків до робочого процесу, зміна шляхів здійснення процесу в цілому чи на окремих його кроках, зміна ставлення співробітників до роботи, що ними виконується, адаптація досвіду інших організацій тощо.

12. Як і де буде здійснюватися пілотний проект? Перш ніж реалізувати проект у масштабах всієї організації, доцільно зробити це спочатку в одному підрозділі, що дозволить при малих витратах виявити й усунути всі його недоліки.

13. Наскільки здійснення пілотного проекту підвищить ефективність діяльності підрозділу, в якому буде реалізовуватися проект? Яким чином виміряти дане підвищення? Підвищення ефективності окремого підрозділу є метою реалізації пілотного проекту, тим, що дозволить констатувати його успішність, а вироблення чітких вимірних індикаторів дозволить ідентифікувати це підвищення.

14. Як перенести реалізацію проекту на всю організацію? Нарешті, відповідь на останнє запитання передбачає розуміння того, яким чином перейти від пілотного проекту, у випадку його удачі, до реалізації проекту в масштабах всієї організації, оскільки кінцевою метою є підвищення ефективності всієї організації, а не лише окремих її підрозділів.

У підсумку зробленого короткого розгляду суцільно-якісного управління необхідно визнати, що при всіх його очевидних позитивних сторонах спроби його впровадження не завжди давали позитивний результат, багато організацій потерпіли в цьому невдачу або не одержали цілком очікуваних результатів, і це при тому, що, здавалося б, для організації природно прагнути до підвищення якості своєї діяльності. Тому є дві основні причини. По-перше, це неготовність до дійсно широкомасштабних змін в організації, а лише їхнє декларування. По-друге, це небажання відмовитися від адміністрування, властивого бюрократичним формам управління, і перейти до менеджменту. І з цього погляду великого значення набуває підготовча стадія, на якій слід ліквідувати дані причини, і лише потім упроваджувати суцільно-якісне управління. Те, як саме це робити, має стати подальшим напрямком дослідження у даній сфері.

Література:

1. *Bouckaert G. The Enduring Challenges in Public Management / G. Bouckaert,*

A. Halachmi [eds.]. – San Francisco : Jossey-Bass, 2003.

2. *Cohen S.* Total Quality Management in Government: A Practical Guide for the Real World (second edition) / S. Cohen, R. Brand. – San Francisco : Jossey-Bass, 1999.

3. *Cohen S.* The New Effective Public Manager / S. Cohen, W. Eimicke. – San Francisco : Jossey-Bass, 2001.

4. *Deming W. E.* Out of the Crisis / W. E. Deming. – Cambridge, Mass. : MIT-CAES Press, 1986.

5. *Garvin D. A.* Japanese Quality Management / D. A. Garvin // Columbia Journal of World Business. – Fall 1997. – P. 3–12.

6. *Milakovich M. E.* Total Quality Management for Public Service Productivity Improvement. In M. Holzer (ed.). Public Productivity Handbook / M. E. Milakovich. – New York : Dekker, 2005.

7. *Swiss J.* Adapting Total Quality Management (TQM) to Government / J. Swiss // Public Administration Review. – 1998. – № 52 (4). – P. 356–362.

8. U.S. Department of Defense. DOD Quality Management Manual. – Washington, D.C. : U.S. Department of Defense, 2002.

Надійшла до редколегії 27.03.2009 р.