

Марехін С. В., здобувач, ХарPI НАДУ

ВСЕОХОПЛЮЮЧЕ УПРАВЛІННЯ ЯКІСТЮ В ОРГАНАХ ВЛАДИ: ОСОБЛИВОСТІ ВПРОВАДЖЕННЯ

Розглянуто особливості всеохоплюючого управління якістю в публічному секторі. Проаналізовано перепони його впровадження в органах влади. Визначено основні риси «модифікованого» всеохоплюючого управління якістю, що є найкращим для впровадження в органах влади.

Ключові слова: *публічне управління, публічний сектор, органи влади, всеохоплююче управління якістю.*

The features of total quality management in public sector are considered. Obstacles of its implementation in authority organs are analyzed. Main features of “modified” total quality management, which is the best for implementation in authority organs, are defined.

Keywords: *public administration, public sector, authority organs, total quality management.*

Постановка проблеми. Управління якістю в органах влади, як правило, асоціюється з розвитком нового публічного менеджменту. Однак останнім часом разом з новим публічним менеджментом, концепції управління якістю, такі як всеохоплююче управління якістю, зіткнулися зі суттєвою критикою. Основний аргумент полягає в тому, що новий публічний менеджмент і управління якістю підривають деякі базові ідеї діяльності органів влади, оскільки вони виступають за використання підприємницьких підходів в процесі надання державних послуг. Крім обговорення придатності всеохоплюючого управління якістю для державних установ, існує постійна дискусія про його мінуси як такого. Так, одним з найбільш серйозних заперечень проти всеохоплюючого управління якістю є те, що воно ухвалює механістичні рішення і збільшує бюрократію. Однак, незважаючи на критику, всеохоплююче управління якістю і досі залишається найбільш потужним інструментом управління якістю в органах влади, хоча і потребує певної адаптації під специфіку даних організацій, тобто особливостей впровадження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження щодо впровадження всеохоплюючого управління якістю викладені в роботах таких вчених, як А. Вілкінсон, А. Вілмотт, Е. Лоффлер, М. Мілакович, Б. Радін, Дж. Роулі, Дж. Свісс, Б. Спенсер, С.-А. Хазлетт, Ф. Хілл та ін.

Постановка завдання. Визначити особливості впровадження принципів і підходів всеохоплюючого управління якістю в органах влади.

Виклад основного матеріалу. Всеохоплююче управління якістю (total quality management, або надалі TQM) є системним підходом до практики управління, що вимагає зміни в організаційних процесах, стратегічних пріоритетах, індивідуальних переконаннях, індивідуальних відносинах і індивідуальній поведінці [10, с. 448]. Також TQM є філософією і набором керівних принципів для управління організацією [7, с. 79]. Проте розпливчастість поняття якості, еволюція підходів управління якістю і впливи численних «гуру» якості принесли з собою велику кількість інтерпретацій змісту TQM. Узагальнення думок різних авторів дало підстави визначити такі трактування TQM:

1. TQM як управління якістю. TQM як управління якістю в значній мірі є управлінням якістю у випадках масового виробництва товарів чи послуг з використанням статистичних інструментів (наприклад, контрольні карти, блок-схеми, SPC – статистичне управління процесами тощо) для поліпшення процесів, хоча це виходить за рамки простих інструментів, включаючи питання контролю якості для управлінських функцій таких як, наприклад, стратегічне планування та залучення робочої сили (навчання за методами контролю якості, гуртки якості).

2. TQM як управління системами. У поєднанні з «жорстким» підходом управління якістю ця модель TQM заснована на використанні систем і процедур контролю якості. Системи якості потребують наявності організаційної структури, обов'язків, задокументованих методик та робочих інструкцій, процесів і ресурсів для реалізації управління якістю, таким чином, що кожного разу при здійсненні процесу одна і та ж інформація, методи, навички і перевірки застосовуються в узгодженому порядку. Стандарти якості, такі як BS серії 5750 і ISO серії 9000 є прикладами таких систем на основі підходів до TQM. Вони були створені, щоб надати споживачам гарантію того, що якість продукції та / або послуг, що надаються постачальником, відповідає їх вимогам.

3. TQM як управління людьми. Такий підхід до TQM часто розглядається як «м'яка модель» TQM з його акцентом на більш якісних аспектах, таких як значна орієнтація на споживача, залучення співробітників, командна робота, а також в цілому більш ефективно управління працівниками в компанії. Велике значення надається освіті і професійній підготовці, зв'язку і залученню всіх співробітників в процес прийняття рішень. Прихильники цього підходу закликають до проведення трансформацій в компанії, які досягаються не змінами в виробничих процесах, а завдяки зміні мислення людей шляхом перенесення акценту несення відповідальності за проведення якісної роботи від функціонального підрозділу до кожного окремого працівника. Зміна ролі наглядачів з «поліцейських» на «тренерів» розглядається як внесок у бік зміни мислення людей.

4. TQM як реінжиніринг. Мета реінжинірингу бізнес-процесів полягає в створенні «дискретності» шляхом радикального переосмислення і перепроєктування процесів для досягнення покращень. Замість того, щоб сприймати

процеси такими, якими вони є, їх потрібно змінити, беручи до уваги точку зору споживача, а не управління контролем. Деякі автори стверджують, що TQM, з його акцентом на безперервному поступовому поліпшенні, є неприродним з вимогою радикальних стратегічних змін, з якими стикаються багато компаній. Але реінжиніринг, здається, має багато подібних ідей, притаманних TQM. Реінжиніринг є прямим і логічним наслідком управління якістю. TQM (принаймні теоретично) є покращенням процесів як поступово, так і трансформаційно, за короткий проміжок часу.

5. TQM як нова ідеологія управління. TQM перетворилось у філософію, що включає «жорсткі» аспекти управління якістю [а саме статистичні методи, системи інструментів і документації, вимірювання продуктивності], а також його «м'які» аспекти (командна робота, освіта і професійна підготовка, мотивація працівників). TQM як нова ідеологія управління означає, що воно є загальною якістю управління, що призводить до більш високої продуктивності. Існує кілька способів того, як домогтися якості управління, серед яких є національні премії якості. Найвідомішою (і, ймовірно, такою, яку копіюють найбільше) серед цих програм національних премій якості є Національна премія якості Малколма Болдріджа (MBNQA) в США. Європейський фонд управління якістю розробив ще одну програму премії якості (Модель досконалості – EFQM), яка використовується в європейських країнах.

У цілому можна зауважити, що TQM є вельми неоднозначною концепцією і реалізацію TQM не слід сприймати як спрощені покрокові підходи, що часто використовуються в консалтинговій індустрії. Незважаючи на розбіжності в думках щодо того, що являє собою TQM, можна визначити ряд його ключових елементів, до яких належать такі:

- орієнтація на споживача;
- прихильність і лідерство вищого керівництва;
- планування та організація;
- використання методів та інструментів управління якістю;
- освіта і навчання;
- залучення і робота в команді;
- вимірювання і зворотній зв'язок;
- культурні зміни.

Утім, незважаючи на популярність TQM, його також і багато критикують по декількох напрямках. Перший стосується наявності дилеми відносин між стандартизацією й інноваціями: якщо TQM заохочує розробку стандартів для виробництва і процедур, воно ускладнює процес новаторського мислення. Стверджується, що інституціоналізація TQM має тенденцію до стимулювання прийняття механістичних рішень навіть там, де потреба у інноваціях вимагає більш органічних рішень, а також, що як і у випадках класичної бюрократії, правила могли б упорядковувати життя самостійно, якщо люди використовують їх в ритуальній манері або відступають від них,

тобто не дотримуються того, для чого вони призначені [5, с. 19].

По-друге, якщо завдання полягає в тому, щоб оцінити і поліпшити систему в цілому, можна розробити синоптичні системи планування і управління, що знов-таки тягне за собою ризик появи бюрократизації, ієрархічності і статичності. Іншими словами, якщо хтось намагається розвинути органічну і динамічну організацію, важко говорити про інтеграцію всієї системи. Наприклад, системи якості можуть стати занадто сконцентрованими на внутрішньому стані, роблячи акцент на відповідності внутрішніх процедур з незначною увагою на задоволеності споживачів.

По-третє, велике значення мають культурні наслідки. Як зауважили Hill і Wilkinson [5, с. 20], структури, системи і процедури є важливими, але вторинними механізмами змін. Головною метою TQM є культурні зміни. За словами Dawson [3, с. 190], TQM є філософією зміни, що заснована на відкритій комунікації і участі працівників в організації і контролі за роботою. Основна спрямованість цих змін полягає в спільній праці (в команді), наявності низки вмій і культурних зобов'язань. TQM обіцяє гармонію, автономію і підвищену відповідальність. Проте ці «обіцянки» часто не відображають організаційну практику і спростовуються збільшенням ступеня контролю за роботою, інтенсифікацією праці, а також відсутністю гарантій зайнятості. А. Tuckman [12, с. 405] розвиває аргумент про те, що TQM є спробою створити нові форми управлінського і політичного контролю.

Дійсно, можна погодитись, що якість в цілому і TQM не є когерентними і простими поняттями. Проте, існування декількох визначень TQM може бути вигідним, коли дана концепція адаптується до конкретних ситуацій тих, хто її використовує. Головне розуміти при цьому організаційні непередбачені обставини та навколишнє середовище, що впливають на організації під час імплементації TQM. І особливо це важливо для органів влади.

Ряд експертів говорять про небезпеку, яка супроводжує некритичне прийняття практики управління якістю з приватного сектора. Так, Swiss стверджує, що класичний TQM дуже погано підходить до урядового середовища, основними проблемами якого є недостатня модифікація послуг (а процесом надання послуг, як правило, складніше управляти, ніж виробничим процесом), проблеми визначення споживачів, недостатній наголос на витратах і процесах (проблеми вимірювання), культура органів влади [11, с. 358–359].

У дослідженнях Hazlett в і Hill наводяться характеристики, що ускладнюють впровадження TQM в державному секторі, серед яких: культура державного сектора; відсутність чіткої орієнтації на клієнта; занадто багато процедур; люди працюють в так званих «бункерах» – структурних підрозділах; занадто багато цілей; відсутність розуміння стратегічного напрямку; загальне переконання, що співробітники перевантажені роботою і при цьому мають низьку заробітну платню; домінування зацікавлених сторін [4, с. 518].

Radin і Coffee до цього додають невизначеність в цілях і наявність загрози зриву безперервності діяльності (через неспокійне політичне середо-

вище), множинність механізмів підзвітності (тобто відсутність чіткої орієнтації на клієнта), а також той факт, що дії органів влади можуть бути багатозначними, в той час як TQM передбачає, що організація створена, щоб робити щось конкретне [8, с. 48–49].

З цих та інших думок напрошується висновок про те, що існують значні труднощі, пов'язані з впровадженням TQM в публічних органах, зокрема в органах влади. Насправді, труднощі існують, але їх можна зменшити, якщо під час впровадження TQM враховувати специфічні чинники зовнішнього і внутрішнього середовища органів влади, такі як стейкхолдери, політична система, інституціональні параметри, організаційна культура тощо. У даному разі концепція, яка описує природу непередбачених обставин, з якими органам влади доводиться стикатися, можна назвати «публічністю». Antonsen and Jorgensen [1, с. 337] визначають публічність як організаційне доповнення до цінностей публічного сектора: наприклад, належний процес, підзвітність та соціальне забезпечення. Організації з високим ступенем публічності відрізняються від організацій з низьким ступенем публічності. Перші характеризуються складними завданнями, професійною орієнтацією, наявністю значної кількості зовнішніх стейкхолдерів, суперечливими вимогами оточення, а також низькою управлінською автономією. У других же все навпаки.

У контексті нашого дослідження поняття публічності в основному підсумовує обмеження для класичного TQM (або дійсно для всіх управлінських ідей і методів) в органах влади. Було б логічно очікувати, що організації з низьким ступенем публічності піддаються більшій готовності до реалізації нових управлінських ідей, в тому числі впровадження TQM. Установи з високим ступенем публічності важче пристосовуються до такого втручання. Наприклад, Loffler стверджує, що публічні організації з високим ступенем публічності не зацікавлені в реалізації TQM і прийнятті участі в змаганнях і конкурсах за премію якості [6, с. 28]. Хоча при цьому Loffler підтримує точку зору, що TQM є вигідним для публічного сектора, якщо воно адаптовано до конкретних умов надання державних послуг [там же, с. 29].

Приймаючи зазначені особливості до уваги, можна використовувати так зване «модифіковане» TQM, котре, як показала практика, здатне суттєво підвищити ефективність діяльності органів влади. «Модифіковане» TQM робить наголос на зворотному зв'язку із клієнтами (громадянами), моніторингу ефективності діяльності, постійному вдосконаленні й участі працівників у цьому процесі [11, с. 356], а також на більш ретельному ставленні до вимірювання й оцінювання якості в діяльності органів влади. На останньому слід зупинитись докладніше.

Людським бажанням завжди було зменшити складність до розумних меж, і «якість, як приклад такої складності, також схильна до цього» [2, с. 26]. Таким чином, науковці, а також практики робили різні спроби знайти міру якості, яка може охопити кілька вимірів і точок зору різних стейкхолдерів (співробітників, клієнтів тощо). Проте, спиратись на один по-

казник якості завжди є ризикованим для управління: по-перше, він створює вимір, який зовсім не є прозорим через те, що інші аспекти якості є прихованими. По-друге, це дозволяє компенсувати інші виміри.

З огляду на те, що якість є багатовимірним поняттям доцільним представляється визначити цілий комплекс вимірів, замість покладання на єдиний показник. Наприклад, якість якоїсь громадської установи може бути оцінена з точки зору корисності, якості обладнання, надійності, відповідності нормам, стабільності, зручності обслуговування, дизайну і сприйняття послуг, що там надаються. Для послуг у цілому Rowley [9] визначив такі виміри якості, які впливають на думку споживача щодо їх якості:

- 1) основні засоби;
- 2) надійність, достовірність;
- 3) компетентність, ввічливість;
- 4) реагування, безпека;
- 5) доступ, зв'язок, розуміння клієнта.

Паралельно з цими вимірами якості Rowley [там же] також розробив модель, яка пов'язує недоліки якості, визначені споживачем, та недоліки, що визначають надавачі послуг. Але для того, щоб вимірювання мало сенс, показники якості також повинні відповідати певним стандартам якості. «Розумні» показники якості повинні бути: спеціальними, специфічними, вимірними, досяжними, відповідними, пов'язаними з часом. Оскільки пошук таких ідеальних показників якості вимагає досить багато часу, а також досвіду і знань, готові системи оцінювання якості стали дуже популярними як у приватному, так і в публічному секторі (хоча і з певним часовим лагом). Вони включають в себе повний набір показників якості, які можуть бути використані для вимірювання різних речей. До основних з них належать стандарти ISO серії 9000, хартії громадянина і моделі досконалої якості. Всі ці системи (і й той же час інструменти) оцінювання якості стали широко поширеними і, навіть, часто використовуються не за призначенням.

Висновки. Визначення набору показників якості є лише першим кроком у процесі вимірювання якості. Заходи, пов'язані із підвищенням якості повинні бути направлені на покращення її показників. Як правило, показники якості класифікуються як кількісні і якісні, а також як суб'єктивні і об'єктивні. Суб'єктивні показники якості завжди можна визначити кількісно. Вони, як правило, засновані на деякому типі обстеження, яке вимірює реакції або очікування групи респондентів. Об'єктивні показники якості не завжди можуть бути визначені кількісно. Тому, в ідеальному варіанті, набір показників якості повинен включати в себе як кількісні, так і якісні показники. Відтак, подальших наукових досліджень потребує визначення всієї сукупності чинників, що впливають на управління якістю в органах влади.

Список використаних джерел

1. Antonsen M. The "Publicness" of Public Organizations / M. Antonsen,

T. B. Jorgensen // *Public Administration*. – 2007. – 75 (Summer). – P. 337–357.

2. Bouckaert G. *The Enduring Challenges in Public Management* / G. Bouckaert, A. Halachmi. – San Francisco: Jossey-Bass, 2003. – 342 p.

3. Dawson P. *Managing Quality in the Multi-cultural Workplace* / In *Making Quality Critical: New Perspectives On Organizational Change*, eds. Wilkinson, A. Willmott, H. – London: International Thomson Business Press, 2005. – P. 185–203.

4. Hazlett S.-A. *Policy and Practice: An Investigation of Organizational Change for Service Quality in the Public Sector in Northern Ireland* / S.-A. Hazlett, F. Hill // *Total Quality Management*. – 2010. – 11 (4-6). – P. 515–520.

5. Hill S. *In search of TQM* / S. Hill, A. Wilkinson // *Employee Relations*. – 1995. – 17 (3). – P. 8–25.

6. Loffler E. *Quality Awards As a Public Sector Benchmarking Concept in OECD Member Countries: Some Guidelines for Quality Award Organizers* / E. Loffler // *Public Administration and Development*. – 2001. – 21 (1). – P. 27–40.

7. Milakovich M. E. *Total Quality Management for Public Service Productivity Improvement* / In M. Holzer (ed.). *Public Productivity Handbook*. – New York: Dekker, 2005. – P. 78–96.

8. Radin B. A. *A Critique of TQM: Problems of Implementation in the Public Sector* / B. A. Radin, J. N. Coffee // *Public Administration Quarterly*. – 2003. – 17 (1). – P. 42–54.

9. Rowley J. *Quality Measurement in the Public Sector: Some Perspectives from the Service Quality Literature* / J. Rowley // *Total Quality Management*. – 2008. – 9 (2/3). – P. 321–332.

10. Spencer B. A. *Models of Organization and Total Quality Management: A Comparison and Critical Evaluation* / B. A. Spencer // *The Academy of Management Review*. – 1994. – 19 (3). – P. 446–471.

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

12. Tuckman A. *Ideology, Quality and TQM.*” / In *Making Quality Critical: New Perspectives On Organizational Change*, eds. Wilkinson, A. Willmott, H. – London : International Thomson Business Press, 2005. – P. 401–424.