

Якість продукції є основним показником рівня науково-технічного розвитку та управління підприємством чи країною. Постійне підвищення якості та стимулювання економічного розвитку – це завдання, що потребує негайного вирішення. ... Якість перш за все – це довготривала стратегія нашого господарського будівництва.  
Чжао Дзіянь, прем'єр Держради КНР

# Методика експрес-оцінки якості адміністративного управління

18



Володимир САЛАМАТОВ,  
доктор наук державного управління,  
професор кафедри філософії і методології державного управління  
Національної академії державного управління  
при Президентіві України

## Якість у світовому адміністративному просторі

Поняття якості державного управління з'явилося в політичному словнику передових країн світу ще на початку ХХ століття. У США про це оголосила Нью-Йоркська лабораторія ефективності муніципального управління, в Росії – засвідчили столипінські реформи. У 1950-ті першорядне значення якості стало національною ідеєю Японії: до втілення її в життя було залучено все населення країни. У 1980-ті ідея якості на новому витку повернулася у громадську свідомість США як реакція на прогресуюче захоплення американського ринку японськими компаніями. Внаслідок поступових перетворень, як кажуть японці, дрібних кроків, уже на початку 1990-х років Китай вдався до масового навчання персоналу промислових підприємств, розгорнувши близько 250 000 курсів з навчання управління якістю. На початку 1990-х однією з проголошених версій сутності національної ідеї в Україні була якість національного виробництва і всіх сторін суспільного життя.

Після створення ЄС одним із принципів стратегічних завдань стало визнання необхідності вирівнювання, стандартизації якості адміністративного управління в різних куточках Європи. Водночас якість у європейському суспільному секторі спочатку розглядали відповідно до чотирьох ключових вимог: спадкоємність (*Continuity*), співпраця (*Cooperation*), кон-

текст (*Context*) і узгодженість (*Coherence*). У виступах на заключному пленарному засіданні конференції 3QC у Роттердамі провідні вчені в галузі державного управління Букерт, Лефлер і Поллітт, зокрема, наголосили: серед різних уроків та висновків запровадження якості у сфері адміністративного управління є усвідомленням того, що велике значення мають контекст і відмінності в культурних і адміністративних традиціях. Наївна імітація досвіду без урахування особливостей національного контексту приречена на провал [1].

За своєю природою якість управління поєднує минуле, сьогодення і майбутнє. Це означає, що є необхідність спадкоємності, а не розриву або руйнування. Якість потребує накопичення, що дає змогу спиратися на попередній досвід навіть у разі радикальних змін.

Якість також важлива для розширеного європейського простору. Мобільні громадяни Європи можуть порівнювати якість послуг, суспільну політику, діяльність різних рівнів влади і власне державного сектору далеко за кордонами своїх країн. Якість потребує відкритості кризь усі кордони, а також реалізації розвинутої стратегії навчання з боку адміністративних структур усіх рівнів. Це передбачає необхідність співпраці, створення синергії та організації навчальних циклів.

Якість визнає природність варіацій внаслідок відмінності й різноманітності розмірів, стартових позицій, етнолінгвістичних особливостей, демографії тощо, тому потрібно зважати й на контекст. Також якість означає

придатність для конкретних намірів. І це потребує врахування різноманітності.

Врешті, якість зосереджується на різних і взаємодоповнювальних точках зору: погляди зсередини і ззовні, структурні та культурні аспекти, адміністративні та політичні, управлінські та правові підходи. Це означає необхідність бути послідовним у розробці, здійсненні та оцінці якості політики.

Отже, політика щодо якості охоплює складну й динамічну матрицю змін і покращення. Також важливо розуміти, що якість має співвідноситися зі стратегічною метою. Для європейського співтовариства така спільна мета передбачає якісні державні послуги в усіх кутках Європи. Для Японії схожою постійною спільною метою свого часу (наприкінці 1940-х – початку 1950-х років) було прагнення вийти з економічної кризи. За словами Демінга, «ні кредиторів, ні акціонерів не вимагали великих дивідендів, зусилля щодо підвищення якості стали сполучною ланкою між керівниками й робітниками. В Японії не було агресивних поглинань компаній або випуску акцій за рахунок позикових коштів. Керівники не реагували на зміни співвіднесення доходності й акціонерного капіталу».

Для реалізації такої несхитної мети має бути спільне бачення майбутнього та місії цієї мети, тобто очікуваних результатів та їх сенсу. Спільна причетність до цієї мети сприятиме керівництву щодо її здійснення. Такий підхід потребує часу і стратегічного нагромадження досвіду. Очевидним є одне: не варто починати з нуля. Треба використовувати наявні активи, досвід, напрацювання. Якість надання адміністративних послуг буде актуальною сьогодні і в майбутньому, зважаючи на таке:

- державні службовці хочуть пишатися своєю роботою і показувати добрі результати;
- ціна якості залишатиметься на порядку денному;
- складність розробки процесів та інструментів забезпечення якості та їх реалізації в майбутньому не знижуватиметься;
- стандарти якості постійно розвиваються;

– здійснення змін починається з визначення точки відліку (похідного стану справ) і бажаного напрямку руху (цільового стану);

– відстеження/оцінювання траєкторії, процесу, результатів і можливостей управління є зворотним зв'язком у системі управління.

З наведених причин послідовність є частиною порядку денного якості адміністративного управління.

### Спільний інструмент оцінювання та поліпшення якості адміністративного управління

Досягнення спільної мети країн-членів ЄС стосовно вдосконалення адміністративних послуг потребувало спеціальних інструментів. Одним із них стала Загальна схема оцінювання (ЗСО – від англ. *Common assessment framework, CAF*) – інструмент узагальненого багатопараметричного представлення та порівняння результатів і можливостей управління, виявлення слабких місць і розробки підходів щодо покращення стану справ. Її першу версію було розроблено у 1997–1998 роках за участю всіх країн-членів ЄС. Після цього здійснено кілька модифікацій ЗСО.

Структура ЗСО базується на моделі досконалості Європейського фонду управління якістю (рис. 1). Вона містить блок можливостей управління і блок результатів управління. У першому блоці п'ять критеріїв: лідерство, управління людськими ресурсами, політика і стратегія, партнерство і ресурси, процеси. У другому блоці чотири критерії: результати, що стосуються персоналу, результати, що стосуються споживачів, результати, що стосуються суспільства, основні ділові результати.

Кожний з критеріїв має власні субкритерії: Критерій 1 – *лідерство*: бачення, місія і системи цінностей, стратегічні завдання, подолання внутріорганізаційних бар'єрів, особисте залучення керівників, долучення зацікавлених сторін, мотивування і підтримка людей в

### Навчання і нововведення



Рис. 1. Модель досконалості Європейського фонду управління якістю [2]

організації, залучення споживачів управлінських послуг/громадян і партнерів.

Критерій 2 – *політика і стратегія*: розвиток, огляд і перегляд політики і стратегії, що ґрунтуються на чітких критеріях, базування політики і стратегії на інформації щодо наявних і майбутніх потреб зацікавлених сторін, побудова організації з урахуванням організаційного навчання і послідовного вдосконалення.

Критерій 3 – *управління людським ресурсом*: планування, управління і поліпшення політики кадрового забезпечення (управління людськими ресурсами) відповідно до політики, стратегії, структури і процесів організації, управління набором на роботу (добором персоналу), розвитком кар'єри на основі рівних можливостей і справедливості працевлаштування, розвиток професійних навичок і нових компетенцій службовців, залучення службовців до процесів поліпшення і забезпечення того, що вони уповноважені робити.

Критерій 4 – *зовнішнє партнерство організації та внутрішні ресурси*: управління зовнішньою співпрацею, співвіднесення діяльності організації з діяльністю кращих схожих організацій, управління фінансами, управління інформаційними ресурсами, управління інформаційною технологією, управління іншими ресурсами.

Критерій 5 – *управління процесами і змінами*: створення та розвиток аналітичної бази для підтримки ефективного планування, систематична розробка та управління процесами, ефективний розподіл ресурсів, ефективне проектне управління, планування і управління змінами, підготовка й запуск процесу реформування, розвиток (поліпшення) відвертості та розуміння (управління орієнтацією на споживача/громадянина та залучення їх до управління), підтримка громадян і споживачів послуг.

Критерій 6 – *результати, що орієнтовані на громадянина/споживача*: результати сприйняття організації/реакція на думки громадян і споживачів, результати дій з поліпшення доступності послуг населенню, результати дій на підтримку громадян і споживачів.

Критерій 7 – *результати, що стосуються персоналу організації*: досягнуті результати зі сприйняття людьми керівництва (лідерства) й управління організацією, досягнуті результати щодо задоволеності людей умовами роботи в організації, досягнуті результати з розвитку компетентності, активне залучення до діяльності

організації, вимірювання, що показують рівні мотивації/моралі.

Критерій 8 – *вплив на суспільство*: результати, пов'язані з поліпшенням сприйняття суспільством соціальних результатів діяльності організації, досягнуті результати щодо запобігання шкоді і розчаруванню, результати дій із забезпечення збереження і стійкого забезпечення ресурсами, результати за іншими показниками соцієтальної відповідальності.

Критерій 9 – *ключові результати діяльності/виконання*: фінансові наслідки, не фінансові наслідки стосовно політики і стратегії організації, організаційної структури, відповідності запланованих завдань, вимірювання результатів діяльності, бенчмаркінг щодо інших державних або приватних організацій.

ЗСО існує, щоб застосовувати її як простий та ефективний інструмент для діагностичної самооцінки й бенчмаркінгу та вдосконалення організації. ЗСО допомагає прищепити системний підхід в управлінні.

Порівняно з розвинутою моделлю загального управління якістю (TQM) ЗСО (CAF) є «спрощеною» моделлю, яку використовують для отримання похідних даних функціонування організації. Передбачається: будь-яка організація, яка має намір удосконалюватися, обере одну з найдеталізованіших моделей (модель управління університету Шпейєр (*Speyer model*) або модель ділової досконалості Європейського фонду управління якістю (EFQM), або оцнадливий менеджмент (*Lean Management*) тощо. Перевагою CAF є її сумісність із цими моделями, а тому вона може бути першим кроком для організації, що бажає вдосконалюватися в управлінні якістю [3].

Є дві форми оцінювання за допомогою ЗСО. Перший підхід передбачає проведення структурованих персональних інтерв'ю та обговорення в функціональних підрозділах організації за 9 критеріями і 41 субкритерієм, наступний аналіз результатів обговорення і спільну розробку стратегії та плану дій. Другий підхід ґрунтується на проведенні індивідуалізованого і/або групового анкетування в організації з наступним аналізом результатів і розробкою стратегії та плану дій з удосконалення управління. Для реалізації другого підходу Німецький інститут адміністративних наук Шпейєр (*German University of Administrative Sciences Speyer*) розробив анкету, що


Цикл Демінга	Стадії циклу	Оцінки	Сенс оцінок
<div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <span>План</span> <span>Дія</span> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <span>Впровадження</span> <span>Оцінка</span> </div> 	①	0	= відсутність дії у даній сфері
	План	1	= дія запланована
	Дія	2	= дія запланована + втілена (зроблено)
	Оцінка	3	= дія запланована, втілена + оцінена (перевірено)
	Впровадження скоректованої дії	4	= дія запланована, втілена, оцінена + модифікована
	②	5	= дія запланована, втілена, оцінена, модифікована + інтегрована

Рис. 2. Управлінський цикл Демінга

Таблиця 1. Рівні оціночної шкали для вимірювання критеріїв, що відображають «можливості» досягнення результатів управління

Оцінка	Назва рівня в анкеті	Сенс рівня відповідно до циклу Демінга
0 –	Не знаю/неможливо оцінити	швидше за все, напромі
1 –	Не розпочато/ не впроваджено	дія/підхід планується, але не розпочато втілення в життя (P)
2 –	Впровадження розпочато тільки недавно	дія/підхід запланована + розпочате втілення в життя (PD)
3 –	Частково впроваджено	дія/підхід запланована, втілено в життя + оцінено (перевірено) (PDC)
4 –	Повністю впроваджено	дія/підхід запланована, втілено в життя, оцінено + внесена корекція (PDCA)
5 –	Постійно реалізується цикл поліпшення якості	дія/підхід запланована, втілено в життя, оцінено, внесена корекція + інтегроване в діяльність організації (діяльність× PDCA)

21

складається із 208 пунктів (запитань), в яких визначені індикатори якості управління. На основі цієї анкети нами була розроблена і апробована скорочена версія для скринінгової оцінки, що містить 42 пункти в базовій частині.

Критерії, які представляють «можливості» в моделі досягнення результатів, вимірювалися за допомогою 6-бальної шкали (від 0 до 5), що побудована на основі управлінського циклу Демінга (ПДОВ – від англ. PDCA, рис. 2, табл. 1).

Критерії, які представляють «результати» в моделі якості, вимірюються за допомогою 6-бальної шкали (від 0 до 5):

- Не знаю/ неможливо оцінити = 0.
- Немає позитивних результатів = 1.
- Результати показують певний прогрес = 2.
- Результати показують істотний прогрес = 3.
- Досягнуто значних результатів = 4.
- Досягнуто значніших результатів і підтримується високий рівень = 5.

Під час проведення індивідуальної самооцінки для отримання значень за кожним із критеріїв здійснюється розрахунок середніх значень відповідей на пункти відповідних критеріїв.

Розрахунок середнього значення оцінок за критерієм «лідерство» виконується так:  $(3+2+2+1) / 4 = 2$ .

До самооцінки якості управління бажано залучати персонал різних підрозділів організації. Це дає змогу оцінити окремі підрозділи і порівняти їх між собою за кожним із пунктів опитувальника за середніми оцінками кожного із критеріїв. У результаті уможливіюється диференційоване оцінювання якості управління всередині організації.

Окрім розрахунку середніх оцінок, варто проаналізувати варіативність (розкид значень) відповідей за окремими пунктами і критеріями залежно від управлінського рівня, посади, стажу роботи, фахової підготовки, демо-

графічних характеристик тощо. Незначна варіативність оцінок указує на однотайність бачення ситуації. Велика варіативність – на наявність різних точок зору, різного бачення стану справ.

На основі отриманих середніх оцінок за критеріями можна порівняти різні організації або підрозділи однієї організації.

Згідно з результатами самооцінки розробляється стратегія підвищення якості адміністративного управління. У разі реалізації змін кожні півроку або щороку проводиться повторне самооцінювання для виявлення динаміки якості управління і внесення коректив до плану дій з поліпшення управління.

### Досвід і уроки використання ЗСО/CAF у ЄС як можлива точка відліку поліпшення якості адміністративного управління

За даними 2011 року, спільнота CAF збільшилася від 288 зареєстрованих у 2005 році користувачів CAF у CAF-базі даних Європейського інституту державного управління до більш ніж 2066 користувачів у 2010 році й до 2382 зареєстрованих організацій на вересень 2011-го. Модель CAF використовують організації з 31 країни Європейського Союзу (держав-членів та країн-кандидатів), у 12 країнах за його межами та в 9 установах ЄС.

Більшість організацій, які використовують CAF, працюють у таких секторах: місцеве адміністрування, соціальні послуги та соціальне забезпечення, поліція і безпека, освіта, культура, податки і фінанси. Саме в цих секторах найбільша кількість організацій має намір використовувати CAF у майбутньому. До інших галузей з потенціалом зростання належать сектори охорони здоров'я, вищої освіти і досліджень, культури та культурної спадщини, загальної політики, а також контрольні органи (див. табл. 2).



Таблиця 2. Приклади застосування CAF Регіональним директором з промисловості, досліджень і навколишнього середовища, Франція [4] і Національною академією державного управління при Президентіві України (НАДУ)

Критерії	Регіональний директорат, Франція				НАДУ, Україна
	Оцінки за роками				
	2001	2002	2003	2005	2006
1. Лідерство	2	1.9	1.7	3	2.5
2. Політика і стратегія	1.6	1.7	2	2.9	2.6
3. Управління людським ресурсом	1.5	1.3	1.8	2.7	2.1
4. Партнерство і ресурси	2.1	1.8	2.7	3	2.3
5. Управління процесами і змінами	1.4	1.8	2.1	3.6	2.0
6. Результати, орієнтовані на громадянина/споживача	0.4	0.8	0.9	2.5	1.9
7. Результати, що стосуються персоналу організації	0.4	1.2	1.4	2.5	1.9
8. Вплив на суспільство	1.1	1.4	1.4	1.5	1.6
9. Ключові результати діяльності/виконання	0.9	1.8	2.3	2.3	1.4

22

Досвід використання CAF демонструє її користь як інструменту управління змінами і підвищення якості роботи організації. Однак вона докладно не пояснює, що і як має бути зроблено. Цей інструмент корисний для організацій, де люди думають і роблять відповідні дії, більш осмислені й глибокі, аніж виставляння «галочок» в опитувальнику.

CAF є ефективним інструментом для виявлення потенційних зон послідовного поліпшення, які неможливо легко і швидко визначити без його застосування.

CAF дає можливість:

- реалізувати на практиці системний підхід до бачення стану справ в організації на основі європейської концепції адміністративного менеджменту;
- ознайомити персонал організацій, які проводять самооцінку, із сучасною концепцією адміністративного менеджменту не абстрактно, а на власному прикладі;
- виявити найзначущіші недоліки і досягнення на різних рівнях управління;
- обґрунтовано сформулювати запит щодо змісту навчання і тренінгу;
- отримати базу даних для здійснення змін і оцінки їх результатів;
- порівняти оцінки конкретної організації з іншими аналогічними організаціями в Україні та за кордоном. Хоча потрібно пам'ятати, що це не формальні контрольні тести, а лише «узагальнене» порівняння публічних організацій, яке може бути точкою відліку для здійснення змін з урахуванням місцевих умов;
- структурувати організацію, менеджмент і зусилля щодо поліпшення надання послуг.

Ширший опис уроків застосування CAF можна знайти на сайті Ресурсного центру CAF Європейського інституту державного управління, м. Маастріхт [5].

Висновки. Розроблена спільними зусиллями членів ЄС Загальна схема оцінювання (CAF) є інструментом діагностики та управління змінами й поліпшення якості адміністративного управління.

Дванадцять років її застосування й розширення загально користувачів свідчать про користь цього інструменту для різних організацій суспільного сектору.

CAF може бути ефективним доповненням до об'єктивних показників результативності й ефективності функціонування організації.

### Джерела

1. Bouckaert G., Loeffler E., Pollitt C. Taking Stock: The Quality Journey From Lisbon To Rotterdam And Beyond / Prof. Dr. Christopher Pollitt, Prof. Dr. Geert Bouckaert and Dr. Elke Löffler. Speech and Presentation Delivered as Scientific Rapporteurs at the Rotterdam 3QC Conference, September, 2004. - [http://www.3qconference.org/download/pagina/3QC\\_Speech\\_Scientific\\_Rapporteurs.doc](http://www.3qconference.org/download/pagina/3QC_Speech_Scientific_Rapporteurs.doc)
2. Європейська нагорода з якості // Кращі підприємства України 2003. УАЯ. - МЦ «Прирост», 2004. - С. 10.
3. CAF – 2nd Quality conference on PA in EU, October, 2002. - 60 p.
4. CAF works – better service for the citizens by using CAF. Bundeskanzleramt: Österreich. - 101 p.
5. Ресурсний центр CAF Європейського інституту державного управління, м. Маастріхт. - <http://www.eipa.eu/en/pages/show/&tid=69>